



Universidad de Chile
Facultad de Economía y Negocios
Escuela de Economía y Administración

Subsidio al Empleo Joven en Chile¹

Hacia una Evaluación de Impacto²

Seminario de Título Ingeniero Comercial

Mención Economía

Autor: Antonia Asenjo Cruz

Profesor Guía: David Bravo

Santiago, Chile

Julio 2010

¹ Este seminario de tesis es parte del trabajo académico desarrollado por el Centro de Microdatos gracias al financiamiento de la Iniciativa Científica Milenio, Proyecto P075-023-F.

² Este trabajo se desarrolló en el marco del apoyo del Centro de Microdatos a la Dirección de Presupuestos relativo a la Evaluación de Programas Nuevos.

Agradecimientos

Quiero agradecer sinceramente a quienes me han ayudado, de distintas maneras, a completar este proceso. En especial a mi familia por su permanente apoyo, a mis compañeros y a mi profesor guía, David Bravo, quien me motivo, confió en mí y me respaldo durante el desarrollo de este proyecto.

Subsidio al Empleo Joven en Chile

Hacia una Evaluación de Impacto

Autor: Antonia Asenjo Cruz

Profesor Guía: David Bravo

Abstract

La pobreza en Chile ha disminuido de manera significativa. Sin embargo, altos niveles de desigualdad siguen impidiendo un nivel de desarrollo equitativo lo que ha impulsado un cambio en el paradigma de las políticas sociales. Además, las tendencias demográficas y culturales han cambiado las características del mercado laboral en Chile. En este trabajo se estudia una política laboral impulsada recientemente en Julio de 2009 que subsidia el empleo de los jóvenes, entregando un beneficio a los trabajadores y a sus empleadores.

Considerando la importancia que tiene la evaluación de las políticas públicas en la actualidad, este trabajo intenta ser un aporte para una futura evaluación de impacto del subsidio al empleo joven. Se mencionan los aspectos del mercado laboral y la economía chilena que impulsaron la creación de esta política para luego describir las experiencias internacionales más relevantes. Luego, se presentan las características del subsidio en el mercado laboral chileno, y se entregan detalles respecto a la implementación y los resultados de un estudio piloto realizado durante Enero y Febrero del 2010, que sienta las bases para una evaluación de impacto de mayor magnitud.

El trabajo concluye que el subsidio al empleo joven es una buena medida que puede ser un suplemento de ingreso importante para este grupo etáreo además de impulsar la formalidad. Sin embargo, se repiten las dificultades observadas en experiencias internacionales que demuestran una baja tasa de uso por parte de los empleadores.

Índice

I.	Antecedentes	6
	Características del Mercado Laboral	7
	Formalidad en el Mercado Laboral.....	10
	Políticas Sociales	12
	Reforma Previsional.....	14
	Consejo Trabajo y Equidad.....	15
	Evaluación de Impacto.....	17
II.	Revisión Literatura.....	19
	Oferta Laboral.....	19
	Demanda Laboral.....	31
	Incidencia económica en el equilibrio	35
	Evidencia Empírica.....	37
	Earned Income Tax Credit.....	39
	Principales Resultados	43
	Efectos de EITC en el Mercado Laboral.....	48
	Subsidio a la demanda	60
III.	Subsidio al Empleo Joven en Chile	67
	Contexto.....	67
	Características Subsidio	70
	Funcionamiento.....	75
	Análisis conductual.....	76
	Elegibilidad.....	81
	Resultados Preliminares del Subsidio.....	82
	Dificultades.....	87
IV.	Estudio Piloto.....	91
	Descripción	93
	Trabajo de Campo.....	95

Resultados	97
Recomendaciones para la evaluación de impacto.....	110
V. Conclusión	113
VI. Gráficos y Tablas	115
VII. Bibliografía	124

I. Antecedentes

Pese al progreso y desarrollo alcanzado por el país, situaciones de inequidad social continúan afectando a un número importante de chilenos. El porcentaje de población bajo la línea de pobreza ha disminuido desde 38,6% el año 1990 a 13,7% diecisiete años después³. Sin embargo los niveles de desigualdad siguen siendo inaceptablemente altos variando muy poco a través del tiempo. La información proporcionada por la encuesta CASEN del año 2006 nos demuestra que el decil más pobre tiene un porcentaje relativo del ingreso nacional de 1,2% mientras que el decil más rico recibe 38,6% del ingreso nacional⁴. Es decir, que el nivel de ingresos del decil más rico es alrededor de 30 veces mayor que el del decil más pobre.

Las razones detrás de estos niveles de desigualdad son variadas y sus explicaciones y soluciones están fuera del alcance de esta tesis. Sin embargo, lo relevante para el desarrollo de esta, es la relación de estos niveles con el mercado laboral: cómo la desigualdad se origina y mantiene en este mercado. Esto se debe principalmente a la diferencia en las tasas de empleo y de los salarios de los distintos grupos de la población. Como veremos a continuación, las diferencias en las tasas de participación entre quintiles son significativas, al igual que las diferencias salariales, que son particularmente dispersas en la parte superior de la distribución⁵. Considerando que un 86% de los ingresos autónomos del hogar está constituido por ingresos del trabajo, vemos que el mercado laboral tiende a perpetuar estas desigualdades. Lo que justifica en cierta medida políticas laborales capaces de disminuir estas brechas.

³ Encuesta CASEN 2006. Estos porcentajes corresponden a la población que se encuentran bajo la línea de pobreza, la cual en zonas urbanas es igual a \$47.099 de ingreso mensual para pobre no indigente, y a \$23.549 para indigente.

⁴ Para esta medición se utiliza la distribución del ingreso autónomo según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar. Los ingresos autónomos corresponden a aquellos que generan los hogares por sus propios medios, es decir: los ingresos del trabajo, los ingresos asociados a la posesión de bienes de capital, aquellos provenientes de jubilaciones y pensiones contributivas, y otros ingresos de origen privado.

⁵ Lo que se atribuye principalmente a los altos retornos de la educación superior

Dos desarrollos recientes han apuntado a fortalecer el accionar de las políticas públicas en una dirección virtuosa con el mercado laboral. Estas son, la reforma previsional con un subsidio a las cotizaciones y el subsidio al empleo juvenil. En este documento se entregarán las principales motivaciones detrás de estas propuestas y se intentará medir de manera preliminar sus resultados.

A continuación se mostraran ciertas características relevantes del mercado laboral chileno que permiten entender la necesidad de políticas públicas que fortalezcan la igualdad de oportunidades laborales, en particular hacia los jóvenes⁶.

Características del Mercado Laboral

Aunque la tasa total de participación laboral⁷ ha aumentado desde el año 1990, la diferencia entre los deciles se ha hecho más severa. A nivel nacional, la tasa ha aumentado desde un 52% en 1990 hasta un 57,3% en el año 2006. Sin embargo, el décimo decil tiene tasas de participación 34,1 puntos porcentuales más altas que el primer decil. En particular, desde el año 2003 se reduce la participación laboral en la población del 40% de menores ingresos.⁸

En relación a los jóvenes, la tasa de participación laboral ha disminuido para el tramo etáreo de 15 a 19 años, debido principalmente al aumento en educación, pero se ha mantenido estancada alrededor del 58% en el tramo de 20 a 24 años, lo cual es bastante bajo considerando que 76,4% de la población entre 25 y 44 años participa en el mercado laboral. El estancamiento de esta tasa es bastante preocupante especialmente si diferenciamos por deciles las actividades de los jóvenes. En el primer decil, un 60% de

⁶ En Chile existen varias fuentes de información respecto el mercado laboral: la encuesta CASEN, encuesta mensual INE y la encuesta de ocupación Universidad de Chile. Para el desarrollo de esta tesis se utilizarán las dos primeras debido principalmente a que son a nivel nacional. Cada instrumento considera distintas preguntas sobre la situación ocupacional por lo que las tasas tienden a diferir. Lo relevante para el desarrollo de esta tesis son las tendencias observadas en los indicadores más que los valores puntuales.

⁷Según la encuesta CASEN, la tasa de participación corresponde al porcentaje de la fuerza de trabajo o población económicamente activa (ocupados y desocupados) de 15 años y más, respecto a la población total de 15 años y más.

⁸ Cabe destacar el bajo nivel de participación del primer decil, en el cual 61,9% de los mayores de 15 años son inactivos.

los jóvenes entre 20 y 24 años dice no estudiar ni trabajar. Mientras que sólo un 4,1% de los jóvenes entre 15 y 29 años en el décimo decil dicen no tener alguna actividad. Esto claramente tiene una estrecha relación con la desigualdad de oportunidades laborales y educativas entre los deciles, reflejando un costo de oportunidad enorme para aquellos jóvenes de hogares más pobres. Se observa que la tasa de participación de los jóvenes del primer decil ha disminuido desde 1990, llegando a ser menos de un 30% para el año 2006.

En relación a la tasa de desocupación de los jóvenes en Chile, observamos que esta triplica la tasa de desocupación nacional⁹, con diferencias aún más extremas entre deciles. En el primer decil la tasa de desocupación entre los 15 y 19 años de edad fue de un 46% y de un 48% para los jóvenes entre 20 y 24 años, lo cual muestra una gran diferencia con las cifras del total de jóvenes que es un 25% y 15% respectivamente.

Esto nos muestra que son los jóvenes de los hogares más pobres los más afectados por el bajo acceso al mercado laboral y, al mismo tiempo, que para lograr un desarrollo económico más equitativo, es indispensable generar políticas públicas que promuevan el empleo juvenil.

Como se mencionó anteriormente, las desigualdades en el mercado laboral se deben, además de las diferencias en las tasas de participación, a diferencias en los salarios. En particular, se puede observar de manera más bien superficial los bajos niveles de ingreso que reciben los jóvenes en relación a los otros trabajadores.

Según los resultados de la encuesta CASEN 2006, 749,128 asalariados tienen entre 15 y 24 años de edad. De los cuales, un 90% de los menores a 19 años tiene ingreso promedio menor a los \$216.000 mensuales mientras que un 77% de los jóvenes asalariados entre 20 y 24 años recibe un ingreso promedio menor a ese monto. Estas proporciones son bastante altas, y manifiestan diferencias significativas con los asalariados entre 35 y 54

⁹ Encuesta CASEN 2006. La tasa de desocupación de los jóvenes entre 15 y 24 años (19,7) es casi tres veces mayor que la tasa de desocupación nacional (7,3).

años de los cuales alrededor de un 54% reciben un ingreso promedio menor a los \$216.000. Esto nos muestra de manera preliminar que los jóvenes pueden optar a menores salarios que el resto de la población, señalando la necesidad de generar un suplemento de ingreso para este grupo etáreo.

Lo anterior nos muestra que aunque el mercado es un mecanismo eficiente para la asignación de recursos y la generación de empleo, no resuelve el problema de equidad ya que mantiene la distribución regresiva y perjudica de manera significativa a los jóvenes de bajos ingresos. Además, debemos considerar que la tasa de empleo de los jóvenes es 10 puntos menor que la observada en los países de la OCDE¹⁰.

En relación a las mujeres, y tal como se conoció durante el desarrollo de esta tesis, según las cifras del INE¹¹, la participación de las mujeres en el mercado del trabajo alcanzó un record de 44,5% en el trimestre marzo-mayo. Sin embargo, estas altas tasas reflejan un aumento en la participación laboral de mujeres con estudios universitarios y de mayor edad. De hecho, las tasas de participación para las mujeres entre 20 y 24 años es de 47,7%¹², y para aquellas con un menor nivel educacional las tasas son menores al 30%. Estos datos nos entregan información relevante respecto al margen de acción de una política laboral como la de los subsidios al empleo, la cual tal como se observará en el capítulo que revisa la literatura relevante, tiende a aumentar la participación laboral de aquellos grupos que se encontraban al margen de este mercado. En particular, en Estados Unidos, el “Earned Income Tax”, que tiene características similares al subsidio al empleo joven, ha aumentado significativamente las tasas de participación femenina en los hogares mas pobres.

De este modo, y tomando en cuenta las bajas tasas de participación de las posibles beneficiarias del subsidio al empleo joven, debido al requisito de edad y de remuneración

¹⁰ Mensaje Presidencial que acompaña la ley 20.338 publicada en Abril del año 2009.

¹¹ En este caso se utiliza información del INE, considerando que entrega información que abarca toda la nación, y de manera trimestral.

¹² En comparación con una tasa de participación de 65% para las mujeres entre 25 y 44 años.

que se asocian generalmente con trabajadores menos calificados, se observa la posibilidad de generar un efecto significativo en el empleo femenino.

Formalidad en el Mercado Laboral

Uno de los objetivos del subsidio al empleo joven y específicamente del subsidio a las cotizaciones de la Reforma Previsional es el aumento de las tasas de formalidad dentro de este grupo etáreo, en especial en aquellos trabajadores jóvenes de hogares más pobres, ya que son ellos los más afectados por la informalidad en el mercado. A continuación se puede observar como son los jóvenes los que tienen las menores tasas de formalización y como esto se traduce en un costo de oportunidad significativo considerando las posibilidades de capitalización de sus fondos de pensiones.

Según la encuesta CASEN 2006, casi un 76% de los ocupados son asalariados¹³, esto corresponde a un total de alrededor de 5 millones de ocupados. Al observar los porcentajes de los trabajadores asalariados que no tienen contrato, aunque la proporción total ha disminuido en los últimos años, se pueden ver diferencias significativas entre los distintos tramos de edad. Un 42,4% de los trabajadores asalariados entre 15 y 19 años no tiene contrato, cifra que corresponde a un 22,9% en aquellos entre 20 a 24 años. Estas cifras son bastante altas al compararlas con el 16,3% de los trabajadores asalariados entre 25 y 34 años. Esta diferencia se agrava aún más si observamos los distintos deciles, ya que un 49,2 y 33,4 por ciento de los trabajadores asalariados jóvenes en el primer y segundo decil, respectivamente, no tiene contrato, cifra que disminuye en el décimo decil, donde solo un 16,6% de los jóvenes no tiene contrato.

En relación a las cotizaciones, de los trabajadores ocupados, es decir asalariados y no asalariados, un 33,4% no cotiza en el sistema previsional el año 2006, tasa igual a 54,6% en el primer decil. Los jóvenes, en conjunto con los mayores de 65 años, presentan el mayor porcentaje de trabajadores que no cotiza, llegando a un 56,7% para los trabajadores entre 15 y 19 y un 30,4% para aquellos entre 20 y 24. Esto nos indica que los

¹³ Según la encuesta CASEN 2006 los trabajadores asalariados corresponden a individuos que trabajan bajo supervisión y dependencia de un empleador y reciben por su trabajo un sueldo o salario. Corresponde a empleados y obreros (públicos y privados); al servicio doméstico (puertas adentro y afuera) y las FF.AA.

altos costos de formalización afectan de manera significativa y dirigida a los jóvenes, en particular de hogares más pobres.

No solo la cobertura es baja sino que también, entre aquellos trabajadores afiliados una alta proporción registra lagunas de cotizaciones provisionales. En base a las cifras de la Encuesta de Protección Social de 2006, entre Enero de 2004 y Septiembre de 2006 la densidad acumulada de cotizaciones¹⁴ de los afiliados al sistema de pensiones es de 52,4%, indicándonos que, en promedio, los afiliados solo cotizan 6 meses al año.

Estas lagunas son especialmente graves al inicio de la vida laboral, debido al potencial de acumulación de fondos que ello representa en el sistema de capitalización individual, en el cual las diferencias en la pensión final pueden llegar a un 66% dependiendo de los años en que el individuo cotizó.¹⁵ Lo que resalta la gravedad de las altas tasas de desocupación y de informalidad que observamos en los trabajadores jóvenes.

Debido a que en Chile existe un sistema de pensiones contributivo de capitalización individual, la baja cobertura y altas lagunas de cotizaciones o baja densidad, dejan al descubierto la incapacidad de los trabajadores de generar ahorros suficientes para solventar una pensión digna¹⁶, presionando de manera muy fuerte sobre los futuros gastos fiscales. Lo anterior se considera un problema aun mas grave si consideramos el envejecimiento de la población.

En el año 2006 los adultos mayores son alrededor del 11%¹⁷ de la población, sin embargo se proyecta que en el año 2050 la población adulta mayor aumente a 23,5%¹⁸. Lo anterior se debe principalmente a la disminución en las tasas de fecundidad y de mortalidad que se han observado en Chile.

¹⁴ Densidad de cotización corresponde a la proporción de este periodo en que se han realizado cotizaciones previsionales.

¹⁵ Informe Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006).

¹⁶ Un 65% de las mujeres y un 33% de los hombres tendrían tasas de remplazo menor o igual a 40%. Lo que nos indica un porcentaje bastante bajo que puede llevar a muchos adultos mayores a caer en una situación de pobreza.

¹⁷ Fuente: INE, Censo de Población

¹⁸ Gerontología Universidad de Chile

Uno de los aspectos innovadores del subsidio al empleo joven, es que fomenta la formalización de los trabajadores independientes, ya que les permite beneficiarse del subsidio a medida que ellos coticen en el sistema de pensiones. La reforma previsional aunque avanza de manera significativa en los incentivos para que los trabajadores independientes coticen, los cuales se darán más en detalle luego en este trabajo, no los incluye dentro del subsidio a las cotizaciones.

Según la encuesta CASEN 2006, observamos que el número de trabajadores no asalariados¹⁹ es el 24,3% del número total de ocupados. Los ingresos que reciben estos trabajadores son bastante más bajos, entre los no asalariados un 18,5% recibe menos que el IMML²⁰ a diferencia de los asalariados en que esta cifra es igual a un 13,7%. Como observamos, al considerar mejores condiciones laborales para todos, en especial un aumento en la formalidad, es importante que las políticas de empleo consideren a los trabajadores independientes, en especial debido a los altos costos de formalidad a los cuales se enfrentan.

Políticas Sociales

El subsidio al empleo joven tiene como motivación la disminución de políticas asistencialistas. Esta claro que los problemas en la sociedad chilena han cambiado al igual que el paradigma de las políticas sociales. La presión financiera fiscal y la dignidad de las personas impulsan a generar políticas públicas que disminuyan la dependencia y el asistencialismo, mejorando las condiciones para que los individuos superen la pobreza a través de sus propios medios. En otras palabras, estas deben generar un puente con el mercado laboral, igualando dentro de lo posible, las oportunidades laborales.

¹⁹Encuesta CASEN 2006. Trabajadores no asalariados corresponden a los ‘familiares no remunerados’ y a los ‘trabajadores independientes’: individuos que no tienen empleador y realizan una actividad independiente y en forma autónoma. Ellos se clasifican en a) Patrones o empleadores: tienen trabajadores bajo su dependencia y subordinación; y b) Trabajadores por cuenta propia: no tienen trabajadores bajo su dependencia y subordinación.

²⁰ Ingreso Mínimo Mensual Líquido corresponde a \$108.000 en Noviembre 2006 (utilizado en la encuesta CASEN y corresponde al 80% de \$135.000) A contar del 1° Junio 2009, el Ingreso Mínimo Mensual corresponde a \$165.000 (por lo que líquido son \$132.000).

En las políticas públicas siempre existe el temor del asistencialismo. Se han visto varios ejemplos mundiales en donde el estado entrega bienestar, en vez de incentivar a que las personas superen la pobreza por sus propios medios, lo que ha generado incentivos perversos y fomentado el asistencialismo. Esto genera un par de grandes problemas; el primero relacionado con el financiamiento, porque la transición demográfica al igual que el bajo nivel de densidad de cotizaciones y el sistema de capitalización individual, lleva inevitablemente a un agotamiento de recursos si se mantienen políticas asistenciales. El segundo problema se relaciona con la integración de las personas a la sociedad, ya que el empleo es capaz de dignificar y de integrar a las personas a la sociedad a través de la entrega de derechos junto a la exigencia de deberes. Esta claro que políticas asistenciales, que entregan directamente un ingreso a las familias mas necesitadas, son las formas más inmediatas de asistir a los hogares más pobres, sin embargo, el problema es la potencial dependencia en el largo plazo que impide una superación concreta de la pobreza, además de los costos asociados a este tipo de programas. Por esto las nuevas políticas públicas tienen un enfoque distinto.

No obstante lo anterior, los subsidios monetarios cumplen un rol fundamental en la disminución de la desigualdad en Chile, representando un 26,2%²¹ de los ingresos monetarios del primer decil y un 8,1% para el segundo decil. Esto disminuye los niveles de desigualdad en una proporción bastante significativa. Como se mencionó anteriormente, los ingresos autónomos del décimo decil son alrededor de 30 veces el ingreso autónomo del primer decil, pero esta diferencia disminuye a 23 veces cuando consideramos el ingreso monetario²².

Sin embargo, estos subsidios monetarios no han sido capaces de generar un cambio en el largo plazo que disminuya los niveles de desigualdad. Tal como mostramos anteriormente, el mercado laboral, a través del ingreso autónomo que representa

²¹ Encuesta CASEN 2006. Resultados distribución de Ingresos.

²² El ingreso monetario incluye pensión asistencial, subsidio familiar, subsidio agua potable, bonos chile solidario, subsidio de cesantía, asignación familiar etc.

alrededor de un 86% del total de los ingresos²³, perpetúa estas diferencias, demostrándonos que el mercado por sí solo no va a generar una sociedad mas justa.

Esto genera dos motivos que van de la mano para la creación del subsidio al empleo joven: disminuir la brecha de ingresos autónomos generados en el mercado del trabajo a través de un mecanismo que incentive y mas bien exija la participación en el mercado del trabajo, evitando de esta manera el asistencialismo tantas veces criticado.

Debido a que se han mencionado las principales características del mercado laboral en Chile, a continuación se expone brevemente respecto a dos desarrollos recientes que han apuntado a fortalecer el accionar de las políticas públicas en una dirección virtuosa con el mercado laboral. Estas son la Reforma Previsional y el subsidio al empleo joven propuesto por el Consejo de Trabajo y Equidad.

Reforma Previsional

La Reforma Previsional²⁴ surge debido a que el sistema de pensiones en Chile necesitaba un cambio de paradigma de manera urgente. Aquel sistema impuesto durante la dictadura carecía de los principios de solidaridad que son fundamentales en sistemas de pensiones sustentables y justos. En particular, la baja cobertura y bajo nivel de densidad de cotizaciones exigían de forma inmediata un cambio en el sistema, de otra forma, los costos fiscales a futuros serian enormes²⁵. La Reforma Previsional responde a estas exigencias, teniendo como elemento central el aumento en la cobertura previsional de grupos vulnerables en términos de su ahorro previsional, en particular, jóvenes, mujeres y trabajadores independientes. Además tiene como elemento innovador la generación de un protocolo de acuerdo en la Ley de Presupuesto que compromete la evaluación de la reforma en función a resultados y objetivos claros a través de un taller de panel asesor internacional. Esto sienta las bases para una evaluación de impacto como la que motiva el desarrollo de esta tesis.

²³ Encuesta CASEN 2006.

²⁴ La reforma previsional se estableció en Marzo 2008, a través de la promulgación de la ley N°20.255.

²⁵ Proyecciones del consejo de la Reforma Previsional indican que sin reforma, uno de cada dos afiliados requeriría algún tipo de financiamiento público.

Con el objeto de incrementar el ahorro previsional de los jóvenes, período en el cual observamos que se hace evidente la falta de previsión, la reforma previsional incluyó un subsidio para los trabajadores jóvenes. De esta manera, se subsidia parte de las cotizaciones previsionales que debe pagar el empleador, aliviando los costos de contratación y también se incrementa el ahorro previsional por medio de un subsidio a la cuenta de capitalización individual. El subsidio abarca las primeras 24 cotizaciones de los trabajadores dependientes entre 18 y 35 años que tengan una remuneración imponible igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual.

Esta medida busca incentivar la inserción laboral de los jóvenes así como aumentar su empleo formal, tomándose en cuenta la importancia que tienen las primeras cotizaciones realizadas en la pensión final producto del mayor período de capitalización de dichos ahorros.

Sin embargo, resultados preliminares demostraron un bajo uso de este subsidio, debido principalmente a la complejidad de la postulación, y al pequeño monto entregado que no cubre todos los costos de contratación, en particular las cotizaciones de salud. Además, el subsidio al ser transitorio, posterga por un periodo de 2 años el pago de cotizaciones, ya que corresponde solo a las primeras 24. Por lo tanto, no se sabe que va a pasar cuando se extinga el beneficio. Este subsidio además solo incluye a los trabajadores dependientes, dejando afuera una porción importante de trabajadores jóvenes. En particular, la complejidad de este subsidio y en consecuencia su bajo uso, demostró la necesidad de hacer subsidios simples que no requieran de trámites complejos.

Consejo Trabajo y Equidad

Luego, en Agosto del año 2008, se entrega a la Presidenta Bachelet el informe final del Consejo de Trabajo y Equidad. En este informe se plantea que pese al progreso y desarrollo alcanzado por el país, situaciones de inequidad social continúan afectando a un número importante de chilenos. Como se observó anteriormente, el porcentaje de población bajo la línea de pobreza ha disminuido de forma significativa, pero los niveles de desigualdad siguen inaceptablemente altos.

El informe nos indica que los desafíos han cambiado. Una estrategia de crecimiento requiere ser incluyente de los grupos de menores ingresos y que esté orientada a lograr igualdad de oportunidad para todos. La equidad es compatible y necesaria para generar un crecimiento sostenible y viable en el tiempo. El nuevo principio básico de las políticas sociales ya no radica en aliviar la situación aflictiva de los que están fuera del mercado para que permanezcan al margen, sino que incentivar la participación en el mercado laboral. Para hacer esto es necesario aumentar la empleabilidad de las personas que han tenido mayores dificultades en acceder a este mercado, es decir los jóvenes, las mujeres y los trabajadores independientes, además de generar posibilidades laborales que les proporcione un ingreso que permita cubrir un nivel de vida satisfactorio.

La forma piramidal de nuestra sociedad es evidente, y una cantidad importante de estudios empíricos han demostrado que la equidad es un determinante fundamental en el crecimiento económico (Alessina & Rodrik (1994), entre otros). Se puede observar que si sacamos el último decil de ingreso autónomo para calcular el Coeficiente GINI este disminuye a 0,30 en comparación a 0,54 que se observa en la totalidad. Por ello es que el foco de las políticas sociales no es solo para el 13% mas pobre de Chile. En particular, ellas deben fomentar la empleabilidad, sustentación, y un aumento en la productividad, remuneraciones y capacitación de los trabajadores chilenos.

Como se ha visto en las características del mercado laboral chileno, son los jóvenes de hogares más pobres los que tienen las tasas de participación mas bajas y las tasas de desocupación y de informalidad mas altas. Considerando lo anterior, el Consejo de Trabajo y Equidad propuso potenciar la política de subsidio a la contratación de jóvenes planteado por la reforma previsional, con una mayor focalización hacia los jóvenes de menores ingresos. A partir del 1° de Julio de 2009 comenzó a regir la ley N° 20.338 que estableció un subsidio al empleo juvenil, mejorando el sueldo de los trabajadores jóvenes y apoyando a quienes los contratan. El subsidio tuvo como objetivo mejorar la accesibilidad al mercado laboral de un grupo etáreo que se ha visto desfavorecido, y promover la formalidad del mercado laboral incrementando el ahorro previsional de los

jóvenes además de ser un suplemento de ingreso. Sin dejar de considerar que subsidios al empleo solo permiten ayudar a aquellos que pueden y tienen las capacidades de ingresar al mercado laboral, por lo que es muy importante que estas políticas sean apoyadas por transferencias y apoyo a aquellos incapacitados para ingresar al mercado.

Evaluación de Impacto

Como se mencionó anteriormente, tanto la Reforma Previsional como el Consejo de Trabajo y Equidad, destacan la importancia de una correcta evaluación de impacto de esta política. En particular, en Septiembre del año 2008 se lleva a cabo la primera reunión del Panel Internacional para la Evaluación de Impacto junto a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Se propone la línea de Evaluación de Programas Nuevos.

Esta línea se considera un hito importante en el proceso de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas y tiene como finalidad el mejoramiento de las evaluaciones para su utilización como guía para la asignación de los recursos públicos. Las dos ideas principales detrás de este nuevo paso son el énfasis en el uso de evaluaciones de impacto basada en diseños experimentales, y la generación de un proceso de evaluación en las etapas tempranas del diseño de la política para poder retroalimentar el diseño de las políticas cuando estas son susceptibles a cambio.

Considerando lo anterior, en Noviembre del año 2008, la comisión especial mixta de presupuestos en conjunto con el Ministerio de Hacienda, concordaron incluir el subsidio a la contratación y cotización de jóvenes en el listado de programa a evaluar por medio de esta línea de evaluación. Sin embargo, en Julio de 2009 entra en vigencia el subsidio al empleo joven que dificulta una estrategia de identificación del subsidio anterior.

La configuración de las normas llevó al Centro de Microdatos y al Panel Internacional de la Línea de Evaluación de Programas Nuevos de la Dirección de Presupuestos a recomendar la evaluación exclusivamente del nuevo subsidio al empleo juvenil. En particular, en su reunión de Agosto de 2009, el Panel Internacional recomendó establecer

un mecanismo de promoción del uso de la ley a un grupo aleatorio de empresas, con el objeto de determinar por medio de una estimación vía variables instrumentales, el impacto de la ley en la conducta de las empresas. Esta estrategia de evaluación del impacto de la ley sienta las bases para el desarrollo de este trabajo.

En virtud de lo anterior, se propuso seguir una estrategia que consiste en promover de manera aleatoria el nuevo subsidio para jóvenes en empresas que no tengan este beneficio. Dicha estrategia se desarrolló a partir de una entrevista con el propietario o gerente general de la empresa en la cual se entregaba material explicativo del subsidio enfatizando los trámites requeridos para obtener el subsidio al empleo joven, sus beneficios y requisitos.

Considerando que los cálculos de poder estadístico, que nos permiten validar el uso de la estrategia de promoción como evaluación de impacto, dependen crucialmente de la veracidad de ciertos supuestos, el Centro de Micro Datos propuso realizar un pequeño piloto sobre 50 empresas, antes de iniciar una implementación de mayor magnitud, para corroborar los supuestos necesarios para implementar una evaluación de impacto por medio de una estimación vía variables instrumentales.

En la cuarta sección de este trabajo se presenta de manera detallada la descripción de actividades y resultados asociados a la realización de un estudio piloto de una estrategia de promoción aleatoria del subsidio al empleo joven, como la recomendada por el Centro de Microdatos, que se llevó a cabo en Enero y Febrero del año 2010.

En las secciones que siguen se presentará una revisión de literatura con los antecedentes teóricos principales y la evidencia empírica internacional de subsidios de características similares. Luego, en la tercera sección, una explicación detallada de la experiencia chilena y los resultados preliminares. Para concluir, en la cuarta sección, con los detalles de la realización de un Estudio Piloto y sus principales resultados.

II.Revisión Literatura

La literatura existente respecto a subsidios laborales es extensa. Considerando además que el subsidio al empleo joven en Chile afecta tanto a la demanda como a la oferta laboral, existe una gran cantidad de evidencia y de teoría económica relacionada con subsidios de estas características. Sin embargo, Chile es innovador respecto a un subsidio laboral que se entrega tanto a los trabajadores como a los empleadores simultáneamente. A continuación, se resumirán los principales aspectos teóricos para luego nombrar experiencias internacionales y sus principales resultados.

Oferta Laboral

La siguiente sección esta basada en el texto de Economía Laboral de George Borjas y en el Handbook of Labor Economics, Volume 3.

Se expondrá brevemente respecto a los principales aspectos de la teoría económica tradicional en un modelo neoclásico de ocio y consumo para observar los posibles resultados o consecuencias de un subsidio al empleo en la oferta laboral. Para luego mencionar un modelo más dinámico que considera las decisiones laborales tomadas a lo largo del ciclo de vida, con una oferta laboral intertemporal.

En el mercado del trabajo, los individuos deben tomar dos decisiones laborales. Primero deben decidir entre trabajar o no, esto es conocido como el margen extensivo, y luego una vez empleados, deben decidir cuantas horas trabajar o margen intensivo.

En la teoría económica normalmente se utiliza un modelo neoclásico de consumo y ocio para modelar las preferencias de los individuos y así estimar como pueden reaccionar a ciertos incentivos en el mercado laboral. Las preferencias son modeladas a través de las curvas de utilidad de cada individuo. Las que dependiendo de su forma, nos demuestran diferencias interpersonales en las preferencias por consumo y ocio. Específicamente, las

curvas generalmente se asumen convexas, lo que nos indica que la utilidad marginal de cada bien es decreciente, es decir que disminuye a medida que aumenta el consumo de éste. Los modelos económicos tienden a acentuar el impacto de variables más posibles de observar que las diferencias en preferencias, como los salarios e ingresos, en las decisiones de oferta laboral.

Las decisiones laborales de cada individuo, en este modelo simple, dependen de sus preferencias por ocio y consumo, del salario ofrecido, del ingreso no laboral y del tiempo del cual dispone.

Es así que el individuo elige la combinación de bienes de consumo y ocio que maximizan su utilidad, dada las limitaciones impuestas por el tiempo y su ingreso total disponible. El individuo elige una canasta de consumo tal que la tasa marginal de sustitución de consumo por ocio sea igual al salario ofrecido en el mercado. Esto nos indica la tasa a la cual una persona esta dispuesta a disminuir marginalmente el ocio²⁶ para obtener un nivel de consumo adicional. La solución de tangencia se encuentra cuando el último peso gastado en ocio entrega la misma cantidad de utilidad marginal que el último peso gastado en bienes de consumo.

En general el salario marginal que obtiene una persona depende de la cantidad de horas que ella trabaje, lo que le da un atributo de endogeneidad a los salarios. Esto se observa claramente con un subsidio como el que estudiamos en este trabajo. El cual no tiene una tasa constante ya que disminuye a medida que aumenta el ingreso que recibe el individuo, lo que genera una diferencia entre el salario efectivo y el salario neto que será determinante en las decisiones laborales de los individuos como se observará a continuación.

Cambios en el salario

El subsidio al empleo joven genera un cambio en el salario ofrecido y produce una diferencia entre el salario efectivo y el neto, haciendo que el salario dependa de las

²⁶ Una hora de ocio tiene un costo de oportunidad igual al salario de mercado, ya que este representa el posible aumento en consumo de una hora menos de ocio.

decisiones laborales del individuo. Sin embargo, para poder hacer inferencias respecto a lo que teóricamente podemos esperar del subsidio al empleo joven, es necesario observar que ocurre con las decisiones laborales ante cambios exógenos en el nivel de salarios.

Como se mencionó anteriormente, el individuo debe tomar dos decisiones en el mercado laboral, en el margen extensivo e intensivo. Al diferenciar estas decisiones se pueden hacer deducciones más realistas respecto a las conductas laborales ante cambios en el salario, al igual que las posibles consecuencias del subsidio al empleo joven.

En el margen intensivo, considerando al ocio como un bien normal, existen dos efectos contrarios que impactan la decisión de horas trabajadas ante un cambio en los salarios. Estos son el efecto ingreso y el efecto sustitución. La relación entre ambos genera ambigüedad en el resultado de un aumento de salarios. Dependiendo de que efecto predomine, un aumento en el salario puede generar una disminución en las horas de trabajo, en el caso que el efecto ingreso sea dominante, o un aumento en las horas trabajadas si el efecto sustitución es más fuerte.

El efecto ingreso consiste en la expansión de las posibilidades de consumo debido al desplazamiento de la restricción presupuestaria, ya que trabajando la misma cantidad de horas, el individuo puede consumir una mayor cantidad de ambos bienes: ocio y consumo. No obstante lo anterior, el aumento en salario genera un incremento en el precio del ocio dado el mayor costo de oportunidad. Esto se observa a través del efecto sustitución, el que implica que al aumentar el precio de un bien, el individuo decide consumir menos de este bien y más del otro.

En el caso de que el efecto sustitución predomine, los trabajadores que pueden optar a salarios más altos tienen incentivos más fuertes a aumentar la cantidad de horas laborales a diferencia de los trabajadores que pueden optar a salarios más bajos, debido al mayor costo de oportunidad del ocio. Sin embargo, debido al contraste entre ambos efectos, la respuesta en el margen intensivo ante aumentos en salario es materia empírica.

La respuesta en el margen extensivo es bastante mas clara. Manteniendo el salario de reserva constante²⁷, el modelo de ocio y consumo nos indica que las personas con mayores salarios tienen mayor probabilidad de participar en el mercado laboral. Esta decisión se diferencia del resultado anterior, debido a que los individuos que se encuentran al margen del mercado laboral no se ven afectados por el efecto ingreso ante aumentos en el salario, ya que éste no afecta su ingreso real, o sus posibilidades de consumo. El aumento en el salario solo aumenta el costo de oportunidad del ocio, haciendo que este sea relativamente más caro, por lo que a través del efecto sustitución, se espera una disminución en la demanda por ocio. Dado lo anterior, este modelo nos indica que un aumento en el salario de mercado genera un aumento en la participación laboral.

La distinción entre las respuestas laborales en el margen intensivo y extensivo es fundamental para un estudio preliminar del subsidio al empleo joven. Considerando las bajas tasas de participación laboral de los jóvenes, un análisis simplificado como el anterior predice que ante un aumento en el salario de los jóvenes, deben aumentar las tasas de participación de este grupo. Sin embargo, de acuerdo a lo analizado anteriormente los efectos son ambiguos para aquellos que ya se encuentran en el mercado laboral.

En este punto es importante distinguir entre la tasa de participación y la tasa de desocupación, ya que un subsidio a la oferta puede aumentar la primera pero tener efectos adversos sobre la segunda. Particularmente en el caso que existan rigideces en el mercado que impidan que el salario se ajuste a la baja ante un aumento en la participación laboral de los individuos.

A partir del modelo anterior, se obtiene la curva de oferta de cada individuo derivada de la maximización de la utilidad individual la cual nos muestra la relación entre las horas

²⁷ El salario de reserva representa el precio relativo que deja indiferente al individuo entre trabajar y no trabajar. Este representa el valor implícito del tiempo del individuo en el margen cuando está indiferente entre participar en el mercado laboral y no hacerlo. A medida que aumenta el salario de reserva, al individuo se le debe ofrecer un mayor salario para que este ingrese al mercado laboral.

de trabajo y el salario de mercado. Luego, la suma de las ofertas individuales nos entrega la oferta total o agregada en el mercado laboral. Esta última nos permite estudiar el efecto agregado que puede tener un aumento en los salarios en un grupo específico de la población, como es el caso de los jóvenes. En particular, la elasticidad salario de la oferta laboral nos indica el cambio porcentual en horas trabajadas asociado a un cambio de 1% en los salarios. La magnitud de dicha elasticidad es materia empírica²⁸ y es fundamental para estimar los efectos que pueden tener las políticas laborales como subsidios al empleo joven. De cualquier modo, se debe tomar en cuenta que las bajas tasas de participación laboral de los jóvenes generan un sesgo de selección que dificulta una estimación confiable de la elasticidad salario, ya que solo se puede observar las preferencias de aquellos que se encuentran participando en el mercado laboral.

Como nos indica el modelo, un aumento en el salario de mercado genera efectos ambiguos en las horas trabajadas de aquellos individuos que se encuentran en el mercado laboral, sin embargo, genera un efecto exclusivamente positivo en la participación laboral de aquellos que se encuentran fuera de él. Por lo tanto, es de esperar que la elasticidad sea de mayor magnitud en el margen extensivo y de menor en el intensivo. Considerando las bajas tasas de participación laboral de los jóvenes, la respuesta ante cambios en salario proviene principalmente del margen extensivo, lo que nos permite inferir que una política de subsidio al empleo joven tendría una respuesta de mayor magnitud que en el caso de otro grupo etéreo que se ve mas afectado por la elasticidad del margen intensivo.

Efecto de Políticas Laborales

Siempre ha existido una fuerte discusión respecto a los incentivos perversos sobre el mercado laboral que generan ciertas políticas sociales, en especial las transferencias monetarias. Como se observó anteriormente, el mercado laboral perpetúa las diferencias de ingreso de los hogares, con ingresos más de 13 veces mayor entre el último quintil y el primero. Al considerarse las transferencias y subsidios monetarios, la brecha disminuye de manera considerable llegando a ser de 6,8 veces. En este sentido, el modelo ocio-consumo nos entrega una clara demostración de cómo ciertas transferencias monetarias

²⁸ No existe un consenso respecto al valor de la elasticidad. En la sección de evidencia empírica se profundizará respecto a las estimaciones existentes.

focalizadas generan incentivos a salirse del mercado laboral generando un círculo vicioso de dependencia, no solo costoso en términos fiscales sino que además evitando la superación real de la pobreza.

Las transferencias monetarias representan un aumento en el ingreso no laboral, manteniendo constante el salario pero expandiendo el set de oportunidades de consumo del trabajador. El cambio en el ingreso no laboral genera exclusivamente un efecto ingreso, ya que al mantenerse constante el salario, cada hora de ocio tiene el mismo costo de oportunidad. Lo que se puede traducir en una disminución de horas laborales ofrecidas, o bien, una fuga del mercado laboral. Son justamente los trabajadores menos calificados, los que ven que sus oportunidades económicas son mayores cuando no participan en el mercado laboral, ya que pueden obtener mayores beneficios a través de un programa de bienestar o de asistencia social.

Para este análisis, es importante diferenciar entre el salario efectivo y el salario neto, debido a que el segundo es el que indica la cantidad de ingreso que recibe en realidad el individuo por una hora más de trabajo. En este sentido, las transferencias focalizadas además de aumentar el salario de reserva, disminuyen la pendiente de la restricción presupuestaria debido a la disminución del salario neto, generando un efecto sustitución que incentiva a consumir más ocio en desmedro de la oferta laboral.

Lo anterior nos entrega un ejemplo concreto de los problemas que surgen en las políticas públicas debido a la complejidad de implementar un programa generoso de transferencia sin que este reduzca los incentivos a ingresar al mercado laboral. En la medida que se intenta disminuir los costos fiscales de estos programas, manteniendo la focalización, se impone una tasa de impuesto implícita sobre las actividades laborales, debido a que es el salario marginal, o salario neto, el que se utiliza en la toma de decisiones. Lo anterior ocurre de manera significativa en aquellos beneficios que se dejan de entregar de manera abrupta, generando una tasa de impuesto implícita del 100 por ciento, por ejemplo, cuando los requisitos son estar cesante o pertenecer a cierto rango de pobreza.

A continuación se mostrará con detalle como un subsidio al empleo permite disminuir estos incentivos perversos. Al subsidiar el empleo, aumenta el valor neto de cada hora trabajada, por lo que el efecto sustitución, a diferencia de las transferencias monetarias, es positivo, e induce a la disminución en la demanda por ocio debido a que es relativamente más caro, aumentando la oferta laboral.

En el caso específico del subsidio al empleo joven en Chile, el beneficio no es lineal respecto a los ingresos, es decir, que las tasas difieren dependiendo del ingreso que recibe el individuo. En un modelo estático de ocio-consumo, dicho beneficio se traduce en una restricción presupuestaria con puntos de inflexión que producen distintas respuestas conductuales por parte de los trabajadores.

Un subsidio al empleo como el estudiado en este trabajo, en general tiene tres zonas de beneficio. La primera es creciente ya que aumenta el beneficio a medida que incrementa el ingreso debido a que éste corresponde a un porcentaje fijo del ingreso recibido. Luego una zona plana, en la que el beneficio es un monto fijo independiente del ingreso recibido que corresponde a la cantidad máxima que se puede recibir, y finalmente una zona decreciente, en donde el beneficio disminuye a medida que aumenta el ingreso.

Como se observa en el gráfico 1, un subsidio al empleo con estas características permite expandir la restricción presupuestaria de los hogares hacia una con vértices, desde la recta *ab* a la recta *acdeb*. En este caso observamos que los comportamientos o respuestas al crédito difieren dependiendo de las preferencias de los individuos, además del punto inicial en el cual se encuentran.

En el caso de un individuo que no trabaja, un subsidio al empleo lo induce a ingresar al mercado laboral aumentando su utilidad. Esto ocurre debido a que el subsidio aumenta el valor marginal de trabajar, ya que aumenta el salario neto, lo que produce solo un efecto de sustitución positivo, pero no existe un efecto ingreso. Lo anterior es relevante ya que indica que en la medida que los subsidios estén enfocados a individuos con bajas tasas de participación laboral, estos inducen de forma muy clara el ingreso al mercado laboral.

Además es relevante mencionar que debido a que es un subsidio al trabajo no induce la salida del mercado laboral.

Al analizar lo que ocurre en el margen intensivo, el efecto de este tipo de subsidio sobre las horas trabajadas es ambiguo dado los diversos incentivos laborales que dependen tanto de las preferencias de los individuos como de la distribución de ingreso previo al crédito. La estructura de estos subsidios implica que existan diferentes retornos marginales al trabajo (salarios netos diferentes) para las distintas zonas de ingreso previo al crédito. Utilizando el gráfico 1, podemos observar las posibles respuestas en cada zona del subsidio.

Para simplificar el análisis asumimos que el subsidio entrega un porcentaje igual al 30% del ingreso cuando el individuo recibe menos de \$1000, luego un monto fijo que corresponde al máximo monto que puede recibir, y finalmente se comienza a retirar el subsidio a medida que supera los \$1500 en una tasa del 30%. Para los individuos que reciban menos de \$1000, es decir, se encuentren en la zona creciente o de entrada del subsidio, se genera un efecto sustitución positivo debido al aumento del precio de ocio, pero además un efecto ingreso negativo. Esto lo observamos con una restricción presupuestaria cuya pendiente es mayor al caso sin subsidio. Por lo que el efecto final depende, tal como lo vimos ante un aumento en el salario, de la magnitud relativa de ambos efectos.

Para los individuos que se encuentran en la zona plana y se mantienen en ella, la introducción de un subsidio de estas características no genera un cambio en el valor de su tiempo en el mercado laboral, sino que solo cambia el ingreso que pueden recibir a través del crédito, que en este caso sería igual a $\$1500 \cdot 0,3$. Es decir solo genera un efecto ingreso, y dado que la evidencia demuestra que el efecto ingreso es negativo, esto puede traducirse en una reducción de las horas de trabajo.

En el caso que el individuo reciba más de \$1500 entra en la zona de retiro, lo que significa que a medida que la persona trabaje una hora más, el crédito por cada peso

adicional ganado disminuye en una tasa igual a 30%, por lo que actúa como un impuesto marginal implícito implicando una disminución en el salario efectivo que recibe el trabajador. Esto gráficamente se observa con una recta más plana de la restricción presupuestaria. En este caso se genera un efecto sustitución negativo, ya que el ocio se hace relativamente más barato, en comparación a la situación sin este crédito. Además existe un efecto ingreso que en comparación con la situación previa al crédito, incentiva nuevamente a una reducción de las horas trabajadas. Por lo que ambos efectos inducen a la disminución de horas ofrecidas. Lo que nos indica claramente los incentivos perversos que ocurren en las zonas de retiro de los subsidios al empleo.

Por lo que observamos un claro “trade-off” entre la generosidad de los subsidios y los potenciales efectos negativos sobre el empleo que pueden generar. Mientras más generoso es el beneficio, considerando que éste debe ser transitorio y finito, la tasa de retiro es mayor, o bien la zona de retiro tiene que ser más amplia, en donde tanto el efecto sustitución y el efecto ingreso reducen las horas óptimas a trabajar.

Modelo Intertemporal

El modelo observado anteriormente considera las decisiones tomadas por los individuos en un modelo estático de la oferta. Sin embargo, los individuos consideran las distintas etapas de su vida para tomar decisiones laborales. Los trabajadores pueden transar algo de ocio hoy por mayor consumo mañana.

A continuación se expondrá brevemente sobre el modelo neoclásico incorporando las decisiones laborales intertemporales que consideran la relación entre el perfil de horas trabajadas y de salarios a lo largo del ciclo de vida.

En general, un trabajador tiende a recibir un menor salario cuando es joven, el que aumenta a medida que el trabajador envejece. Lo que se traduce en que el precio del ocio es bastante menor para los individuos jóvenes que para los trabajadores de mayor edad. Dado los distintos cambios en el precio del ocio, el individuo puede asignar su tiempo considerando estas diferencias.

El hecho de que este modelo supone un ingreso total constante durante el ciclo de vida implica resultados distintos a los obtenidos en el modelo anterior. Un aumento de remuneración en el periodo actual no genera un efecto ingreso ya que no altera las posibilidades de consumo disponibles durante el ciclo de vida, sino que simplemente causa un efecto sustitución que incentiva a disminuir el consumo de ocio. A partir de lo anterior surge la hipótesis de sustitución intertemporal que nos indica que las personas sustituyen su tiempo a lo largo de su vida en reacción a cambios en el precio del ocio.

Además de predecir las horas trabajadas durante el ciclo de vida, este modelo nos permite observar que ocurre con las tasas de participación. Suponiendo un salario de reserva constante, podemos esperar lo siguiente: que las tasas de participación sean más bajas para los trabajadores jóvenes y que vayan aumentando a medida que los trabajadores desarrollen aptitudes y capacidades laborales y que luego disminuyan en las edades de jubilación debido principalmente a diferencias en salario causado por un aumento en capital humano. Esto nos entrega un sustento teórico importante para la existencia del subsidio al empleo joven, ya que aumenta el salario de mercado incentivando el ingreso al mercado laboral durante este periodo.

Consumo

Utilizando un modelo de ciclo de vida, se observa que los individuos maximizan su utilidad durante el ciclo de vida al igualar la utilidad marginal del consumo entre los distintos periodos. Esto implica que los individuos tienden a ahorrar cuando los ingresos son altos y a endeudarse cuando los ingresos son bajos, suavizando la trayectoria de consumo.

Considerando que los subsidios son focalizados y tomando en cuenta la hipótesis de sustitución intertemporal, se puede esperar que los beneficiarios tengan menores ingresos que el resto de los contribuyentes y una mayor intención de endeudamiento. Sin embargo, se ven enfrentados a restricciones de liquidez que impiden que los individuos maximicen su utilidad durante los periodos de su ciclo de vida. Para aquellos que se enfrentan a restricciones de crédito, subsidios al empleo con estas características pueden permitir que

se suavice la trayectoria de consumo. Sin embargo, esta función solo se cumple cuando los beneficiarios demuestran una preferencia por el consumo presente, optando por un pago mensual anticipado del subsidio²⁹, ya que de otra forma el pago es anual y las implicancias difieren.

Puede existir además miopía entre los individuos que son elegibles al subsidio, caso en el cual problemas de auto control pueden ser persistentes en la economía e influir de forma dominante en las decisiones de los consumidores, impidiendo la acumulación de recursos que aumenten su utilidad en el largo plazo. Por lo que el pago anual del subsidio como suma fija entrega un monto de dinero sustancial que puede ser utilizado para consumir bienes durables o invertir en capital humano.

Capital Humano

Uno de los posibles efectos más bien indirectos de un subsidio al empleo esta relacionado con la inversión en capital humano por parte de los trabajadores. Cossa, Heckman y Locher (1999) analizan de manera innovadora los efectos de un subsidio al empleo en Estados Unidos en la inversión en capital humano. En la sección de evidencia empírica se detallarán los principales resultados, sin embargo, considero importante mencionar el sustento teórico detrás de su investigación.

En general, los modelos de inversión en capital humano enfatizan que la decisión de los trabajadores depende de la comparación entre el costo de oportunidad asociado al tiempo requerido en adquirir estas habilidades con los futuros retornos mas altos que resultan del mayor capital humano. El impacto de los subsidios al empleo difiere dependiendo de si el modelo considera el capital humano adquirido como consecuencia del trabajo (learning by doing, LBD), o es rival a él (on the job training, OJT). Los efectos son aun más sutiles cuando consideramos la no linealidad en los retornos laborales creados por este tipo de programas.

²⁹ En Estados Unidos el porcentaje de beneficiarios de un subsidio al empleo que optan por un pago adelantado es bajísimo. Pero en el caso chileno, el porcentaje llega a ser casi un 60 por ciento.

En un modelo en el que la formación de capital humano es rival con el trabajo (OJT), se observa que los efectos del crédito dependen de los retornos de la inversión en relación a los costos que se dejan de percibir durante la formación. En el caso de un modelo en que la formación de capital humano es complemento del trabajo (LBD), el efecto del crédito depende exclusivamente del efecto que tiene en la oferta de trabajo.

Considerando el modelo OJT en que la formación de capital humano es sustituta del trabajo, para una persona que se encuentra al comienzo de su vida laboral, en la zona de entrada del subsidio, el costo de oportunidad de invertir en capital humano aumenta en comparación a lo que sería en ausencia de este programa. Si esta inversión genera un crecimiento de ingreso suficiente para que la persona entre en la zona plana o de retiro del subsidio, el efecto del subsidio es de reducir la formación de capital humano, debido a que aumenta el costo de oportunidad de invertir en capital, pero mantiene constante los retornos de esta inversión. En el caso que la persona se mantenga en la zona de entrada, el subsidio es neutral en la formación de capital.

En el caso de una persona que se encuentra en la zona plana del subsidio, los efectos dependen de la zona en que se encuentra luego de la inversión en capital humano. Si el individuo se mantiene en la zona plana, el efecto es nulo, ya que no existe un cambio marginal en los retornos posteriores ni en los costos. En el caso de que el aumento en el ingreso proveniente de la inversión es suficiente para que la persona se encuentre en la zona de retiro del crédito, el efecto es negativo en la formación de capital, ya que disminuye los retornos de la inversión. Para una persona que se encuentra en el segmento de retiro, el subsidio promueve la formación de capital, ya que disminuye el costo de oportunidad de invertir en ella, debido al impuesto implícito en los ingresos pero aumenta los retornos a la inversión³⁰.

En el caso contrario, un modelo en que la formación de capital humano es complemento del trabajo, nos indica que los efectos en la formación dependen exclusivamente del efecto del subsidio en la oferta laboral, lo que se ha demostrado que es ambiguo.

³⁰ Considerando que la inversión en capital humano le permite aumentar sus ingresos y salirse de la zona de beneficiarios.

Por lo que distintos modelos producen predicciones muy diferentes en el efecto de los subsidios al empleo en la formación del capital humano, ya que depende del segmento del crédito en que se encuentren los individuos, además del modelo de formación de capital humano utilizado. Se requiere un análisis empírico del efecto de los subsidio en capital humano.

Demanda Laboral

Para estudiar los efectos del subsidio, dado que entrega un beneficio directo a la demanda laboral, es importante estudiar las respuestas que nos entrega la teoría económica respecto a cambios en el precio de los trabajadores. El equilibrio en el mercado laboral, no solo depende de las decisiones tomadas por los trabajadores, sino que además de la disposición de las empresas a contratar estos individuos.

Las firmas obtienen la demanda de trabajo derivada de su decisión de maximizar beneficios considerando las preferencias de los consumidores, por medio de la demanda del bien final. Para esto es necesario considerar la función de producción de cada firma, en la cual normalmente se consideran dos factores: trabajo y capital. Para simplificar el análisis se asume productividad marginal decreciente de ambos factores, indicándonos que los beneficios que se obtienen de la especialización disminuyen a medida que se mantienen constantes los otros factores. Se asume además que la firma funciona en un mercado perfectamente competitivo en el bien final y en el mercado de los factores.

En el corto plazo la solución es bastante simple, ya que considerando los supuestos anteriores, la firma maximiza sus beneficios en el punto en que el costo del último trabajador contratado, es decir su salario, es igual al ingreso marginal que produce. Esto nos indica que a medida que aumenta el número de trabajadores contratados, debido a la productividad marginal decreciente de este factor, observamos una demanda derivada con pendiente negativa igual al precio del bien final por la productividad marginal del factor trabajo que corresponde al ingreso marginal.

En el largo plazo en cambio, la cantidad de capital utilizada no esta fija, por lo que la firma puede aumentar o disminuir el tamaño de su planta además de elegir la cantidad de trabajadores demandados. Esto complica el análisis, en particular debido a los efectos cruzados o la relación productiva que existe entre ambos factores, lo cual hace que la demanda por trabajo sea más elástica que el valor del producto marginal de este factor³¹. Esto no se desarrollara con mayor detalle en este trabajo, pero si es importante tenerlo en consideración para el estudio del subsidio, ya que la demanda laboral en el largo plazo depende tanto del precio del bien final, como de la relación productiva entre ambos factores.

La solución óptima de la firma es la tangencia entre la isocuanta, que representa las combinaciones de trabajo y capital que producen la misma cantidad del bien final, y la isocosto que nos indica las combinaciones de factores que tienen el mismo costo. La condición de tangencia significa que el empresario incurre en el menor costo de producción cuando la tasa marginal de sustitución es igual a la razón de precios de los factores. Esto es bastante lógico ya que nos indica que el último peso gastado en ambos factores produce la misma cantidad de beneficios para el empresario, por lo que no tiene incentivos a cambiar la forma de producción. El empresario maximiza sus beneficios eligiendo un nivel de producción tal que el costo marginal de cada factor es igual al ingreso marginal recibido por su utilización.

Cambios en el salario

Ahora podemos determinar que ocurre cuando la firma se enfrenta a un cambio en el salario, es decir en el precio del factor trabajo. En el caso de una disminución en el salario, disminuye la pendiente de la isocosto que es igual a la razón de precios de los factores, además cambia el intercepto debido a que el costo total en que incurre la empresa no necesariamente se debe mantener igual ante cambios en los precios. Las restricciones de la firma en el largo plazo son la tecnología y los precios de los factores y

³¹ La demanda por trabajo en una firma que optimiza, es igual al valor del producto marginal del factor, el cual depende de la cantidad de capital demandada por la firma. En el corto plazo esta fijo, sin embargo en el largo plazo es una variable endógena, lo que complica el análisis.

del bien final, no el costo total desembolsado, lo que tiene varias implicancias para ver el resultado de una disminución en los salarios.

Ante una disminución en los costos del factor trabajo, el costo marginal de producir una unidad necesariamente tiene que disminuir lo que genera el efecto escala y de sustitución en la producción del bien final. A diferencia de lo que sucedía en la oferta laboral, en cuyo caso el efecto ingreso y sustitución generan cambios en direcciones contrarias, en la demanda laboral ambos efectos impulsan el aumento en la demanda por trabajo.

El efecto escala se refiere a que la firma aprovecha la disminución en el salario aumentando su producción. Asumiendo que ambos factores son normales, la disminución en el costo marginal de producción impulsa a un aumento en la cantidad producida³², lo que significa un aumento en la demanda de ambos factores.

El efecto sustitución proviene de la disminución relativa del precio de factor trabajo. Asumiendo que la firma se encuentra en una situación óptima previa al cambio en el salario, es decir, en equilibrio, una disminución en los salarios impulsa a reajustar el set de factores productivos a uno más intensivo en trabajo, ya que en términos relativos éste es más barato que el capital. La disminución en los salarios incentiva a la firma a cambiar su forma de producción para aprovechar la disminución de costos del trabajo y esto lleva a un aumento en la utilización del factor trabajo en remplazo por el capital. El efecto total es un aumento en la demanda por trabajo y dependiendo de la magnitud del efecto escala en relación al efecto sustitución, puede aumentar la demanda por capital o disminuir en el caso que el segundo efecto sea dominante.

Lo importante de resaltar es el hecho de que ambos efectos impulsan al aumento en la demanda por trabajo, por lo que ante disminuciones en el salario no se generan incentivos perversos o negativos a disminuir la contratación de trabajadores. Por lo que, asumiendo un precio del bien final constante, la disminución en el salario necesariamente lleva a la

³² Asumiendo una demanda por el bien final que no es perfectamente inelástica, caso en el cual el aumento de la oferta se traduce solo en una disminución de precios.

firma a contratar más trabajadores, demostrando que la curva de demanda por trabajo en el largo plazo siempre debe tener pendiente negativa. Lo anterior, se diferencia de lo que observamos en el modelo ocio-consumo en el cual se pudo ver que los efectos impulsan a reacciones contrarias por lo que el resultado es ambigüo y puede llevar a efectos negativos en la oferta de trabajo.

Para observar las magnitudes de los cambios se utiliza el concepto de elasticidad de demanda que nos indica el nivel de respuesta de la demanda laboral ante cambios en los salarios. Tal como ocurre con la elasticidad de la oferta, la medición se enfrenta a un número importante de problemas. En relación a este tema, existen cuatro proposiciones, denominadas las reglas de Marshall respecto a la demanda derivada del trabajo que pueden aportar en el estudio empírico del subsidio al empleo. Estas proposiciones nos indican que la respuesta ante cambios en el salario será mayor en aquellas empresas que utilizan factores productivos con mayor elasticidad de sustitución, que producen un bien final cuya demanda es más elástica, cuyo factor sustituto tiene una oferta más elástica, y cuyo proceso productivo es más intensivo en trabajo no calificado, considerando que el subsidio es dirigido a una proporción pequeña de la fuerza laboral.

Debido a que el subsidio al empleo es focalizado, considero importante mencionar los aspectos teóricos de la discriminación de trabajadores y sus posibles soluciones. La teoría nos indica como las firmas eligen una canasta óptima de factores de producción cuando se produce la condición de tangencia en caso de que la solución sea interior. Cuando existe discriminación y la contratación de ciertos trabajadores produce un costo para el empleador, la solución se aleja del punto de tangencia, ya que este costo le impide tomar la decisión óptima en la cual el costo de producción es el mínimo. Esto ocurre debido a que el empleador no solo contabiliza la productividad marginal de los trabajadores, sino que además incluye el costo personal que tiene la contratación de un cierto grupo de trabajadores. Esto se traduce en la menor contratación de un grupo de trabajadores que

puede tener una productividad marginal aun mayor a su precio³³. Por lo que la discriminación es perjudicial para el empleador y lo lleva a producir a un costo mayor al mínimo.

En el caso que ocurra lo anterior, una política que obliga al empresario a contratar más trabajadores del grupo discriminado puede tener dos resultados positivos debido a la mejor asignación de sus recursos: puede aumentar la cantidad de trabajadores contratados del grupo discriminado, y además, disminuir los costos de la empresa haciéndola más rentable. Sin embargo, estos resultados positivos asumen como condición inicial que el empleador se vea perjudicado por la discriminación debido a los mayores costos. Políticas con estas características no necesariamente generan resultados positivos cuando la decisión de contratar a una cantidad menor de ciertos trabajadores se debe simplemente a diferencias en productividad entre ambos grupos. En este caso, políticas de acción afirmativa³⁴ pueden hasta aumentar los costos de producción, disminuyendo la eficiencia en la economía. Por lo que el efecto de este tipo de políticas es materia empírica.

Incidencia económica en el equilibrio

En las dos secciones anteriores se mencionaron los aspectos relevantes de la oferta y demanda laboral que pueden ser afectados por un subsidio al empleo joven. A continuación se desarrolla uno de los aspectos claves en el equilibrio de mercado con respecto a subsidios y a impuestos, que es la incidencia económica. En el caso del subsidio al empleo joven la incidencia legal ocurre tanto en la demanda como en la oferta de trabajo debido a que se le entrega un beneficio a ambos. Sin embargo, la incidencia económica depende de ciertos aspectos que se revisarán a continuación.

³³Lo anterior también ocurre en el caso que ambos trabajadores pueden tener distintas productividades sea por diferencias en la cantidad y calidad de educación obtenida, o bien por que son contratados en diferentes ocupaciones y por lo tanto entran a la firma con distintos tipos de entrenamientos en el trabajo.

³⁴ Políticas de acción afirmativa incentivan a las firmas a contratar relativamente una mayor cantidad de trabajadores de cierta raza o edad, haciendo que la firma cambie la composición de la canasta de trabajadores que tenían anteriormente. Este tipo de acciones no se relaciona directamente con una disminución en el costo de ciertos trabajadores, si no más bien obliga a las empresas a contratar un ratio fijo de trabajadores.

Un análisis teórico simple enfatiza la equivalencia de los subsidios a la oferta y la demanda, dado que los participantes del mercado actuarán de tal forma que se repartirán los beneficios dependiendo de las elasticidades precio de la oferta y la demanda. Independiente de la incidencia legal del subsidio, los trabajadores aumentarán su oferta laboral y los empleadores aumentarán su demanda por trabajo para beneficiarse del subsidio. En particular, ante el aumento de la oferta laboral, se presionará a la baja de salarios, lo cual beneficia al empleador, pero éste a la vez, dado el aumento en la demanda proveniente de la posibilidad de obtener el beneficio, presionará al aumento de salarios. Por lo que, considerando este análisis simplificado, si la oferta laboral tiene una elasticidad de mayor magnitud que la demanda, un subsidio al empleo joven, independiente de la incidencia legal, beneficiará en mayor proporción al empleador. En el caso contrario, serán los trabajadores los que reciban una mayor proporción de los beneficios.

Sin embargo, existen varios factores que cuestionan la veracidad de este análisis (Torche (2008), Dickert-Colin y Holtz-Eakin (2000)). En particular, se deben diferenciar cambios en la oferta laboral asociados al margen intensivo y al margen extensivo, ya que los efectos y las elasticidades difieren de manera significativa. En el caso de que la demanda laboral fuera más elástica en el margen intensivo que extensivo, debido por ejemplo a los costos de ajuste o costos fijos de contratación y entrenamiento, mientras que la oferta laboral es más elástica en el margen extensivo debido a la ambigüedad que generan los efectos ingreso y sustitución, vemos que el efecto del subsidio y su incidencia pueden variar enormemente dependiendo a que margen esté enfocado. Si es un subsidio marginal que auxilia sólo la entrada al mercado laboral, y considerando que la oferta es elástica, se subsidiará en mayor proporción al empleador a través de una disminución de mayor magnitud en los salarios. En el caso que se subsidie el aumento en las horas trabajadas, se favorecerá en términos relativos al trabajador. Por lo tanto se concluye que la incidencia económica es un tema que debe tratarse empíricamente.

Evidencia Empírica

A continuación, se estudiarán las principales experiencias internacionales con un énfasis en el crédito al empleo de Estados Unidos (Earned Income Tax Credit) debido a su similitud con el subsidio chileno además de la gran cantidad de estudios empíricos disponibles.

Las experiencias internacionales en subsidios a la oferta de trabajo son variadas y han sido aplicados de forma bastante diversa en una gran cantidad de países, como Austria, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Holanda y Nueva Zelandia. Como fue mencionado anteriormente, en este trabajo se revisará en forma mas detallada el Earned Income Tax Credit³⁵ en EEUU. Luego se mencionaran los principales estudios respecto a los subsidios a la demanda laboral y sus principales resultados.

Para comenzar, como se observó en la sección anterior, la magnitud de las elasticidades tanto de la oferta como de la demanda laboral son fundamentalmente relevantes en el impacto del subsidio al empleo joven y sus estimaciones nos permiten contextualizar las diferentes respuestas que tienen los hogares. A continuación se nombrarán los principales consensos respecto a estos valores, sin ahondar en las diferentes estrategias de estimación.

Estimación Elasticidades

Respecto a la elasticidad de la oferta laboral, las estimaciones empíricas son variadas y no existe un consenso sobre el valor empírico que tiene esta relación para todos los trabajadores. Además, se debe separar entre la respuesta en el margen intensivo o extensivo, ya que, como se observó en la sección anterior, es de esperar que ésta última sea relativamente elástica mientras que la primera tiende a ser mas inelástica. En términos empíricos existe consenso respecto a lo anterior, en particular en países con mayores rigideces institucionales y una menor proporción de trabajadores independientes. Por lo

³⁵ Debido a que el EITC ha sufrido expansiones significativas en sus parámetros, investigadores empíricos han sido capaces de identificar de forma bastante clara los efectos del crédito.

tanto las estimaciones de las elasticidades para grupos de trabajadores que tienen bajas tasas de participación como son los jóvenes, tienden a estar sesgados hacia arriba si no se hace esta diferenciación, debido a que la respuesta ante cambios en el salario proviene principalmente del margen extensivo. Esto ocurre de manera significativa en las estimaciones de la elasticidad de las mujeres, las cuales tienden a ser significativamente superiores que la de los hombres³⁶, llegando a valores positivos alrededor de 0,2.

En cuanto a la elasticidad de los trabajadores hombres, existe cierto consenso alrededor de 0, con un rango entre 0,1 y -0,1³⁷, demostrando que un aumento en 10% de los salarios lleva a una disminución o aumento en 1% de las horas trabajadas. Observamos que en la cuota inferior el efecto ingreso es dominante, mientras que el efecto sustitución es de mayor magnitud en la cuota superior, con una oferta inelástica, indicándonos que la respuesta a cambios en el salario es bastante pequeña y que en algunos casos, el efecto ingreso es dominante.

Respecto a la elasticidad precio de la demanda, en el corto plazo existe cierto consenso de que es alrededor de -0,5. Luego en el largo plazo, empíricamente se observa que la demanda de largo plazo tiene una elasticidad alrededor de -1, en el cual un tercio proviene del efecto sustitución y el resto del efecto escala (Hamermesh (1993)).

Transferencias monetarias

Una de las razones principales que impulsan la necesidad de subsidios al empleo como medidas de superación de pobreza, son los incentivos negativos que generan las transferencias monetarias. Por esto es importante mencionar la principal conclusión de varios estudios empíricos respecto el impacto de los programas de bienestar como el AFDC (“Aid to Families with Dependent Children”), que consiste principalmente en transferencias monetarias con un impuesto implícito alto a los ingresos laborales³⁸. Estos estudios indican que programas de estas características han reducido la oferta laboral de un 10 a 50 por ciento en comparación a la oferta laboral que hubiera existido sin estos

³⁶ Sin embargo, un análisis hecho por Ever et al (2008) encuentra que aun al controlar por participación laboral, la elasticidad de las mujeres es mayor a la de los hombres.

³⁷ MaCurdy, Green & Paarsch (1990), Evers et al (2008), Blundell & MaCurdy (1999)

³⁸ Williamson (1996), Moffit (2002).

programas, lo cual claramente es una reducción significativa. Lo anterior nos indica nuevamente la necesidad de generar un estado de bienestar que no sólo proteja a los más desfavorecidos, sino que genere los incentivos correctos y la posibilidad de superar la pobreza por medios propios.

Earned Income Tax Credit

La siguiente sección esta basado en Hotz y Scholz (2001), Borjas (2005), Blundell y MaCurdy (1999) además de minutas del Comité Técnico del Consejo Trabajo y Equidad.

Historia y Contexto

El Earned Income Credit Tax surge como iniciativa para evitar los incentivos perversos generados por las políticas de bienestar social en Estados Unidos. A mediados de los años 1960s existía gran debate en Estados Unidos respecto a las políticas asistencialistas y como éstas han incentivado la salida del mercado laboral, o más bien la no participación en el mercado laboral para muchas familias de bajos ingresos. Esto se debe básicamente a que el impuesto implícito de entrar al mercado laboral era muy grande, ya que la mayoría de las políticas eran focalizadas a aquellos que se encontraban fuera del mercado laboral, y al entrar a él, los individuos perdían la posibilidad de optar a estos beneficios. Se debe considerar que estas familias probablemente podían optar a salarios muy bajos en el mercado laboral, por lo que maximizaban sus ingresos manteniéndose fuera de él. Estas políticas asistenciales además tenían un alto costo burocrático dada la necesidad de administrar y confirmar la elegibilidad de los postulantes.

En los años 70, el Senador Russel Long, en el contexto de un aumento de los impuestos que afectaron significativamente a los hogares más pobres y una recesión que comienza en 1974, propone un bono al trabajo, el cual intenta estimular la demanda agregada generando un impulso anticíclico al aumentar los ingresos de los más desfavorecidos. Esta propuesta permite la reducción de pobreza y genera una protección social que es alternativa a las políticas asistenciales que impulsaba anteriormente el Congreso.

En 1978 se hace una política permanente denominada Earned Income Tax Credit (EITC) que se diseña con tres etapas, rango de aumento del beneficio, tarifa fija y luego una

disminución del beneficio considerado como el rango de retiro. Tanto liberales como conservadores apoyaron esta iniciativa ya que reduce la carga tributaria de las familias de menores ingresos y recompensa el esfuerzo laboral.

En los años ochenta y noventa, el déficit público en Estados Unidos era un tema a considerar, lo que generó la necesidad de un aumento en los impuestos. En este momento, el EITC permitió alterar las características distribucionales de varios paquetes de reducción del déficit lo que fué un factor importante tras la expansión del EITC durante los años siguientes. En otras palabras, el EITC permitió disminuir las consecuencias negativas de la reducción del déficit público en las familias de menores ingresos. Luego el Presidente Clinton en el año 1994 impulsó una nueva expansión del EITC para las familias con dos o más hijos bajo la promesa de que cualquier ciudadano que trabaje más de 40 horas a la semana y tenga hijos recibirá un ingreso que le permita superar la pobreza. Además, esta expansión permitió incluir a aquellos trabajadores de menores ingresos que no tengan hijos con un pequeño subsidio.

A través de los años, este programa ha jugado diferentes roles en la política de impuesto, en el mercado laboral y en especial en la superación de la pobreza. En particular, ha sido un gran aporte en la disminución de la pobreza debido a un aumento en los ingresos de aquellos que reciben menores salarios, en mejorar las alternativas en el mercado laboral para los empleadores aumentando la oferta además de fomentar el funcionamiento de una institución que sea capaz de administrar eficientemente y eficazmente el subsidio como es el IRS (Internal Revenue Service) en Estados Unidos. En la actualidad, es el mayor programa de beneficios pecuniarios en Estados Unidos, entregando \$35 MMM a hogares de bajos ingresos, ayudando a alrededor de 25 millones de personas.

Funcionamiento

A continuación se explicara brevemente en que consiste el EITC, resaltando aquellas características similares al caso chileno. Se trata de un subsidio a los ingresos brutos

personales de las familias con hijos o sin hijos, en donde el monto y porcentaje que puede recibir depende del ingreso y del número de hijos que tenga el trabajador.

En el año 2009, las familias con tres o más hijos calificados para ser elegibles deben tener un ingreso familiar inferior a US \$43279, y pueden recibir como máximo un crédito igual a US \$5657. Mientras que las con un hijo no pueden superar los US \$35463 y reciben como máximo un crédito igual a US \$3043³⁹. Es importante mencionar que las personas para optar al subsidio deben completar la declaración de impuestos individualmente o en familia para las parejas casadas, por lo que el beneficio se entrega de acuerdo al ingreso del hogar de los padres presentes. Además el ingreso no laboral no debe superar los \$3.100.

Sin embargo, a diferencia del subsidio al empleo en Chile no existe un requisito de pobreza, lo que se debe principalmente a que el EITC solo subsidia la oferta laboral. En relación al pago, los beneficiarios pueden optar por pagos provisionales mensuales que corresponden a un 75% del pago total, sin embargo como se observará con mayor detalle en el desarrollo de este trabajo, una proporción muy pequeña opta por esta posibilidad y la mayoría recibe un pago anual.

Los hijos son los causantes del beneficio y deben ser menores a 19 o 24 años si estudian jornada completa, o de cualquier edad si es discapacitado. Además deben cumplir con el requisito de residencia que consiste en vivir al menos seis meses con la persona beneficiaria y puede ser hijo natural, hijo adoptivo o nieto.

La estructura del subsidio, tal como el caso chileno, es de tres zonas diferentes dependiendo del ingreso laboral. En el caso de una familia con dos hijos, la zona creciente es entre US \$0 y \$12570, y el beneficio corresponde a un 40% de su ingreso, la zona plana corresponde al máximo beneficio igual a US \$5028 (40% de \$12570), y luego, a partir de un ingreso mayor a US \$16420 se ingresa a la zona decreciente, en que el beneficio disminuye a medida que aumenta el ingreso. El monto entregado por el EITC

³⁹ Internal Revenue Service

depende de: la tasa y rango de entrega del beneficio, la tasa y rango de retiro además del número de hijos causantes del beneficio.

Como se mencionó anteriormente, los parámetros del EITC han sufrido varias modificaciones y sólo se revisarán las más importantes. Cuatro años después de la creación del crédito, se generó una zona plana respecto a la tasa de entrega del beneficio, la que intentaba neutralizar los incentivos económicos, ya que es un beneficio de suma alzada que no modifica el salario marginal debido a que por cada peso ganado en esta zona la persona no recibe ningún beneficio adicional pero tampoco disminuye. Esto además surge para reducir el número de personas que se encuentran en la zona de retiro del beneficio.

A partir del año 1987, la tasa de entrega del beneficio ha sido superior a la tasa de retiro lo cual tiene un sentido económico bastante claro y se relaciona con los incentivos económicos que se describieron en la sección de teoría. Al aumentar la tasa de entrega más que proporcionalmente, que refleja la cantidad que aporta el Estado por cada peso ganado, se generan mayores incentivos para el ingreso al mercado laboral o el aumento en las horas trabajadas (en caso que el efecto sustitución domine el efecto ingreso).

Por el mismo efecto anterior, vemos que la tasa de retiro debe ser menor ya que genera un impuesto implícito a los ingresos generados en el mercado laboral e incentiva la disminución de horas trabajadas ya que el ocio es relativamente más barato debido al impuesto.

Es importante mencionar que debido a que los beneficiarios son afectados por impuestos al ingreso, tales como payroll tax y state income tax, las tasas efectivas o el impuesto implícito al aumento en las horas trabajadas difieren de la tasa de retiro. De hecho, las tasas efectivas fueron consideradas para ver la carga tributaria de las familias de menores ingresos, fomentando los cambios en los parámetros para disminuir la carga efectiva a los hogares más pobres. Sin embargo, como se observará más adelante en este trabajo, en el

caso chileno la tasa de retiro es la efectiva ya que los beneficiarios están exentos del impuesto de la renta.

No obstante lo anterior, se observa la importancia de conocer los porcentajes de beneficiarios que se encuentran en cada zona del subsidio. Hotz (2005), en base a información de la declaración de renta de 1997 sobre la distribución de los pagos EITC⁴⁰, indica las proporciones de los beneficiarios respecto a los tramos de ingreso. Alrededor del 23,3 por ciento se encuentra en el rango de entrega del beneficio y reciben 22,3 por ciento de los pagos totales. Luego se observa que alrededor de 18,2 por ciento se encuentran en la zona plana, con una tarifa fija y reciben 26,4 por ciento del total de pagos. Mientras que la mayoría, el 58,3 por ciento están en el tramo de retiro del beneficio y reciben el 51,3 por ciento de los pagos.

Principales Resultados

A continuación se entregará de manera detallada los principales resultados del EITC, haciendo énfasis en las similitudes del crédito con el subsidio implementado en Chile.

Elegibilidad

Está claro que para ver la efectividad de las políticas públicas, en especial aquellas relacionadas con el mercado laboral, es necesario observar la participación en este tipo de subsidio, en este caso el EITC. Es importante saber cuantos de los que cumplen con los requisitos no postulan y debido a qué razones, ya que para postular al EITC por lo menos un adulto del hogar debe tomar la decisión de participar en un trabajo remunerado y luego llenar un formulario en la declaración de impuestos. Por ello es necesario diferenciar aquellos potenciales beneficiarios que no han postulado al EITC debido a problemas de información o por mutuo propio.

Lo más simple en este caso es hacer un análisis costo-beneficio. En el caso de EITC existen costos de transacción pequeños asociados a llevar el formulario de declaración de

⁴⁰ Ajustados por el ingreso bruto y la cantidad de hijos elegibles.

impuestos y juntar la información necesaria para reclamar el crédito, mientras que el beneficio es la cantidad de dinero que recibe cada hogar. Este análisis nos indica que la probabilidad de solicitar el EITC es mayor para aquellos que podrían potencialmente recibir un crédito mayor y mientras mayor es la familiaridad del que declara impuestos con el sistema.

En términos empíricos, el EITC, ha permitido e impulsado la expansión del crédito principalmente debido a sus resultados positivos y la aprobación tanto política como ciudadana de un bono al esfuerzo. Estos cambios han permitido abarcar a una mayor cantidad de la población además de generar los incentivos correctos para que aquellos que son elegibles postulen al subsidio, aumentando de manera significativa la cobertura.

Scholz (1994) demuestra que entre 80 y 86 por ciento de aquellos que declaran impuestos y son elegibles, reciben el beneficio. Lo que nos indica una alta cobertura dentro de los contribuyentes⁴¹. Sin embargo, la alta cobertura no es tan clara en ciertos grupos demográficos que tienden a trabajar como informales y evitan el pago de los impuestos, lo que en particular, ocurre en mayor magnitud en las madres solteras. Scholz (1994) además demuestra que factores como trabajar en el servicio domestico o ser elegible a un pequeño monto están correlacionados positivamente con no postular al EITC cuando se es elegible.

Sería interesante demostrar la efectividad de campañas de información y de mayor alcance en la participación de los elegibles, en particular aquellos que no contribuyen. Una proporción importante de los contribuyentes elegibles para el crédito, estarían en el sistema aún en la ausencia del EITC, y en su mayoría están concientes del crédito. De hecho, en caso de que no postulen, el IRS los notifica de esta posibilidad, por lo que campañas comunicacionales y de mayor alcance pueden tener un efecto significativo en aquellos que no son contribuyentes.

⁴¹ Las altas tasas son influenciadas por el aumento del requisito de ingreso máximo para beneficiarse del subsidio lo que ha hecho elegibles a un grupo de individuos que tienen tasas de formalidad bastante más altas que el resto de la población.

Fraude o Incumplimiento

No obstante lo anterior, es importante mencionar las tasas de fraude o de incumplimiento del crédito, es decir, aquellos que se benefician del crédito sin ser elegibles. En comparación a otros programas de asistencial social, el EITC es de bajo costo de administrar. La mayoría de los recipientes de igual forma declararían impuestos, por lo que el costo marginal de postular es casi nulo y corresponde simplemente a llenar un formulario del EITC una vez al año en la declaración de impuestos. El costo de su implementación y administración, a cargo del Internal Revenue Service (IRS) es bastante pequeño, su presupuesto total es alrededor de US \$8 MMM y el EITC utiliza solo una pequeña fracción del monto total. Sin embargo, un sistema basado en la auto-evaluación o más bien en la auto-declaración como es la postulación al EITC en la declaración de renta, aunque tiene menores costos administrativos que otros procedimientos más burocráticos genera la posibilidad de tener mayores tasas de incumplimiento.

La evidencia respecto del fraude o error en el caso de EITC se relaciona principalmente con el causante del beneficio, es decir del hijo calificado. McCubbin (1999) demuestra que las declaraciones erróneas corresponden a US \$4.4 mil millones, lo que es igual a un 25,5 por ciento del monto total solicitado, de los cuales US \$3.1 mil millones corresponde a problemas con el causante del beneficio, en particular el incumplimiento del requisito de relación y de residencia. Es importante considerar que a diferencia de lo que se esperaba, las mayores tasas de fraude no provienen de declaración incorrecta de ingresos que se puede esperar en el caso que los individuos decidan de manera estratégica la cantidad de ingresos declarados.

Es importante para el estudio de la participación de los elegibles y posibles fraudes en el EITC considerar tres aspectos claves. Primero, el IRS puede corroborar la información entregada por los contribuyentes con información declarada por los empleadores, por lo que no se observa un error sistemático en la información declarada. Segundo, se podría esperar un error constante en las declaraciones de los trabajadores independientes, en especial para manipular de forma estratégica el monto recibido por el EITC, sin embargo McCubbin (1999) demuestra que sólo alrededor de un 5% de los ingresos mal declarados

proviene de trabajadores independientes. Una porción bastante pequeña de los postulantes al EITC son trabajadores independientes (sólo un 17,6 por ciento), de los cuales más de la mitad declara un ingreso que se encuentra en la zona de retiro, por lo que está claro que el fraude en la declaración cometido de forma estratégica no es de mayor preocupación en el caso del EITC. Además, el EITC se recibe en la mayoría de los casos como un pago anual, por lo que hay una brecha significativa entre el periodo de pago y la toma de decisiones laborales, lo que impide ver una clara conexión entre ambos, reduciendo los incentivos perversos.

Para poder aumentar los montos del EITC, los individuos deben tener una amplia información respecto a las zonas de entrega y de retiro y deben comprender las tasas respectivas para poder maximizar su opción, lo cual es bastante complejo por lo que probablemente aquellos elegibles a postular no manejan con claridad esta información.

Sin embargo, para disminuir estos problemas, han existido grandes avances técnicos desde 1994 respecto a bases de datos y el traspaso de información que nos demuestran la relevancia del acceso a la información de distintas instituciones. Los más importantes han sido que los individuos que declaran impuestos ahora deben entregar el número de seguridad social de todos los dependientes, incluyendo a los causantes del beneficio, que se han aumentado los recursos para el IRS, que se le entregó la capacidad de negar ciertas solicitudes previas al pago del EITC y que se ha reforzado la educación respecto al EITC. Además se han hecho esfuerzos para mejorar la calidad de los datos, permitiendo el uso del Federal Case Registry of Child Support que ha mejorado la precisión de los datos⁴².

Disminución de la pobreza

El EITC ha tenido un efecto significativo en la reducción de la tasas de pobreza a través de un suplemento de ingresos para los trabajadores más pobres. Scholz y Levine (2000) calculan que más del 60 por ciento de los pagos del EITC son hacia hogares con ingresos laborales inferiores a la línea de pobreza y que alrededor de la mitad de estos pagos

⁴² Sin embargo, no ha estado exenta de problemas, debido específicamente a que los datos no están actualizados.

permite reducir la brecha de pobreza. El Council of Economics Advisors (1998) demostró que el EITC permitió remover a 4,3 millones de personas de la pobreza.

Considerando que el EITC, a diferencia del caso chileno, no tiene un requisito de pobreza⁴³, la magnitud de estas tasas es bastante significativa. Además, debido a que el EITC se basa en el ingreso anual familiar, no en salarios por hora, es posible que personas con alto salario que decidan trabajar pocas horas anuales reciban el crédito. Sin embargo, la evidencia demuestra que en los mercados laborales de bajos salarios, el ingreso anual y los salarios tienen una relación muy estrecha. Liebman (1997) indica que el 75% de los que reciben EITC trabajan al menos 1000 horas y un 60% trabajan más de 1500 horas anuales. El hecho de que los que postulan al crédito no puedan tener más de \$3100 de capital o ingreso no laboral ha hecho que la relación entre ingreso y salario sea aun más estrecha. Por lo que observamos que el EITC ha beneficiado mayoritariamente a aquellos hogares de más bajos ingresos, independiente de que no exista un requisito de pobreza o de horas mínimas de trabajo. Lo anterior puede ser un problema importante a considerar cuando no existen rigideces institucionales y normativas que disminuyan la elasticidad de la oferta laboral en el margen intensivo, es decir las horas trabajadas, permitiendo a los trabajadores tomar decisiones estratégicas. Pero se observa que esto no necesariamente caracteriza al mercado laboral ni en Estados Unidos ni en Chile.

Sin embargo, otras experiencias internacionales de subsidio al empleo, como es el caso del Working Families Tax Credit en Inglaterra, exigen un requisito de mínimo de horas trabajadas, el cual ha disminuido los costos directos y administrativos del programa además de prevenir que las personas trabajen pocas horas. Pero se debe tomar en consideración que un mínimo muy alto puede desincentivar la entrada al mercado laboral de ciertos trabajadores, generando efectos negativos en la superación de la pobreza, en especial las madres solteras, debido a la imposibilidad de trabajar jornada completa.

⁴³No se utiliza un instrumento de focalización como la ficha de protección social.

Efectos de EITC en el Mercado Laboral

Como se observó en la sección teórica, este tipo de medidas genera incentivos claros a aumentar la participación laboral y un efecto ambiguo en las horas de trabajo. A continuación, se resume la evidencia empírica respecto a los efectos de cambios en el EITC en distintos aspectos económicos. Es importante mencionar que estos cambios generaron un tipo de experimento natural que causó un cambio exógeno necesario para estudiar la causalidad del EITC. A continuación, se discute la literatura respecto a la participación del EITC y de los resultados observados en el mercado laboral, tasas de participación, horas trabajadas, inversión en capital humano y decisiones de consumo.

Estrategias de estimación

Aunque las especificaciones econométricas y modelos utilizados en las investigaciones empíricas son importantes para el desarrollo de esta tesis, dado que la misma se basa en una evaluación de impacto del subsidio al empleo joven en Chile, no serán explicados en profundidad en el desarrollo de este trabajo, sino que solo se nombrarán las distintas propuestas econométricas utilizadas y luego sus principales resultados.

La mayoría de las investigaciones han intentado ver cual es el efecto de los cambios históricos del EITC en la oferta laboral, tanto en el margen intensivo como extensivo. En el caso de este crédito se tiene la ventaja de que han existido cambios importantes que permiten identificar el efecto de cierta expansión en las decisiones económicas de los hogares. Existen varias propuestas econométricas y estrategias de identificación utilizadas en la investigación del EITC. En este trabajo se mencionarán tres que han sido utilizadas en numerosos estudios. La primera línea de investigación, “diferencia en diferencia” o de “forma reducida”, tiene como objetivo determinar el efecto general de una expansión particular en las conductas económicas. Como vimos anteriormente, los cambios en el EITC han sido explotados para generar experimentos naturales, lo cual nos permite aislar los impactos de estas expansiones en las conductas de los individuos, al comparar explícitamente a un grupo de individuos que no se vio afectado por esta expansión, con el cambio en la conducta de un grupo con características similares que si

se vio afectado por la expansión. Sin embargo, los cambios en el EITC difieren en función de las características individuales, por lo tanto no existe una asignación aleatoria que nos permita identificar correctamente un impacto ya que por ejemplo, si solo se utilizan cambios temporales en el EITC, estos se pueden confundir con otros cambios temporales en la economía, como, una crisis económica, que influye en la oferta laboral de los hogares de menor ingreso.

Los grupos de control que generalmente se utilizan son: mujeres solteras sin hijos, mujeres sin hijos que no terminaron la enseñanza media, y hombres negros, ya que han tenido tasas de participación laboral que se han mantenido constante durante el tiempo, y en el caso del segundo grupo de control, estas incluso han disminuido. Lo que permite comparar con grupos de mujeres (con hijos) elegibles para el EITC que han aumentado de forma significativa su participación laboral, en especial después de 1992.

Sin embargo, la investigación empírica de los efectos es limitada debido a la ausencia de diseños experimentales aleatorios donde el contrafacual o el grupo de control sean estrictamente comparables. Esto es bastante relevante para el caso Chileno, ya que el subsidio fue implantado como una medida para la recuperación de la crisis y tuvo una gran cobertura dentro de los trabajadores, por lo que en las estimaciones es bastante complejo aislar el impacto del subsidio. En el caso del EITC, sus expansiones generalmente fueron acompañadas por cambios en otras políticas sociales, como el AFDC, que influyen de forma significativa en la oferta laboral de las mujeres con hijos, a diferencia de su baja influencia en las mujeres sin hijos. Por lo tanto, la comparación entre ambas tiene mas diferencias que solo los cambios en el EITC, sesgando los resultados. Además se deben considerar los cambios en la composición de los grupos tanto de tratamiento como de control, ya que estos no se mantienen constantes durante los periodos, en especial la población femenina que se encuentra en el mercado laboral. Otro problema importante son los cambios simultáneos en los parámetros del EITC, en especial las zonas y tasas de entrega y de retiro. Como vimos anteriormente, las respuestas en la conducta de los individuos difiere dependiendo del segmento en el que se encuentren, por lo que es necesario poder aislar estos efectos para ver la validez de los

modelos ocio y consumo, ya que de otra forma se ve simplemente el efecto general del cambio.

Considerando los problemas anteriores, se han utilizado estimaciones basadas en modelos cuasi estructurales y estructurales para medir el impacto del EITC. Los primeros se enfocan en los parámetros asociados a relaciones provenientes de modelos de optimización, como por ejemplo aquellos relacionados con el efecto ingreso proveniente de la ecuación de oferta laboral. Se explota el hecho de que el EITC altera el salario efectivo que reciben los hogares, o la tasa de impuesto efectiva, estimando los parámetros del modelo neoclásico de la oferta y participación laboral.

Por último, el foco de los modelos estructurales es encontrar los parámetros que caracterizan directamente las funciones de utilidad y restricción presupuestarias en modelos de optimización. Se considera el hecho de que el crédito no es lineal y que genera una restricción presupuestaria con puntos de inflexión y no convexa, por lo que dificulta la dependencia y veracidad de las elasticidades tanto de ingreso como del salario ya que se pueden generar cambios no marginales en las conductas. En este caso es necesario conocer mas allá del efecto de sustitución y de ingreso, y requiere conocimiento respecto a las preferencias de los individuos, lo cual complejiza de manera enorme el desarrollo de la investigación.

Aumento en la participación laboral

Eissa y Liebman (1996), utilizando un método de “diferencia en diferencias”, compararon las tasas de participación y luego, para aquellas que se encuentran en el mercado, las horas trabajadas de dos grupos de mujeres, para aislar el efecto de la expansión del EITC en 1986. Consideraron a las mujeres con hijos como su grupo de tratamiento y aquellas sin hijos como grupo de control. Demostraron que el EITC aumentó en alrededor de 6 puntos porcentuales las tasas de participación de aquellas mujeres con hijos que no han terminado la enseñanza media, es decir trabajadores de bajo capital humano, mientras que en el total de las mujeres con hijos el aumento fue de un 2,8

puntos porcentuales⁴⁴. Esto implica una elasticidad precio de la participación laboral igual a 0,85 aproximadamente, lo que si comparamos con las estimaciones anteriores es bastante alta, demostrando que este grupo demográfico se ve mayormente incentivado a entrar al mercado laboral debido al EITC.

Ellwood(1999) utiliza una estrategia similar pero comparando a padres de acuerdo a la posición en la distribución de sus salarios. De esta forma utiliza a mujeres que reciben salarios en el más bajo cuarto de la distribución como grupo de tratamiento, ya que ellas se ven mas afectadas por el EITC, en comparación con aquellas que no se ven afectadas ya que pertenecen al cuarto más alto de la distribución. Concluye que en términos promedio, alrededor de un 30% del aumento en el trabajo se puede deber al EITC y otras políticas de empleo, sin embargo cree que estos números pueden estar sesgados en un 10%.

Eissa y Hoynes (2005) reportan que entre 1984 y 2003 la tasa de empleo de las madres solteras en EEUU aumentó en un 12%, desde un 73% a 85%, lo que se puede atribuir mayoritariamente a la expansión del EITC, debido a la comparación con las tasas de empleo de las mujeres sin hijos que se mantuvieron relativamente estables.

Utilizando un modelo cuasi estructural, Dickert, Houser y Scholz (1995) reportan que la expansión del EITC en 1993 aumentó la probabilidad de participar en el mercado laboral de las mujeres solteras en 3,3 puntos porcentuales⁴⁵. En su investigación, ellos crearon un modelo que les permitió caracterizar la enorme variación en el presupuesto al cual se enfrentan las familias de diferentes estados. Sin embargo, no utilizan variaciones en el EITC para identificar el efecto por lo que factores idiosincrásicos de cada estado relacionados con el presupuesto familiar y sus decisiones laborales pueden sesgar los resultados.

⁴⁴ A partir de una base de 74,2 por ciento.

⁴⁵ Considerando la base de 56.4%

Considerando lo anterior, Meyer y Rosenbaum (1999) aportan de manera significativa a la investigación empírica al desarrollar un modelo econométrico de la participación laboral, calculando la probabilidad de que la utilidad de trabajar supere la utilidad asociada a mantenerse fuera del mercado laboral. En dicho estudio reportan que del 8,7% del incremento en la participación laboral de madres solteras en Estados Unidos entre 1984 y 1996, un 60% se debe al EITC.⁴⁶

Keane y Moffit (1998) y Keane (1995) estimaron un modelo estructural⁴⁷, encontrando que los cambios en el EITC entre 1984 y 1996 aumentaron la participación laboral en 10,7 puntos porcentuales de una base de 65,4 por ciento.

Por lo que observamos que la evidencia empírica nos demuestra un claro aumento en la participación laboral en grupos que generalmente se han encontrado al margen de este mercado, en particular, las mujeres de hogares de bajos recursos.

Disminución en horas trabajadas

El efecto del EITC sobre las horas trabajadas es ambiguo dado los diversos incentivos laborales dependiendo de la estructura de los hogares al igual que de la distribución de ingreso previo al crédito. Se hace por lo tanto necesario observar la evidencia empírica al respecto.

Para estudiar las respuestas conductuales en el margen intensivo, es decir en las horas de trabajo, el mayor problema surge de la endogeneidad de los salarios efectivos y del ingreso debido a que el crédito es no lineal. Por ello, el segmento en el cual se encuentran los individuos en relación a la distribución del ingreso considera sus preferencias y gustos, los que están representados en el error, surgiendo el problema de endogeneidad que sesga los resultados. Este problema se hace aun mas grave cuando se enfrenta una

⁴⁶ Consideran además el efecto de otras políticas sociales, como la reforma del sistema asistencial de EEUU que cumple un rol importante en el aumento de la participación laboral entre 1992 y 1996, disminuyendo la importancia del EITC a un 35% en este periodo.

⁴⁷ Para estimar un modelo estructural, ellos contabilizaron de forma detallada el sistema de transferencias y de impuestos en las restricciones presupuestarias. De esta forma ellos encuentran parámetros para las preferencias y restricciones a las cuales se enfrentan los individuos y luego explotan la teoría de las decisiones óptimas en el mercado laboral.

restricción presupuestaria que no es convexa, como en el caso de la zona de retiro. Las estrategias econométricas que pretenden atenuar estos sesgos difieren principalmente en el origen de la variación que utilizan para identificar el efecto de los programas de impuestos y transferencias. La estrategia comúnmente utilizada es el enfoque de variables instrumentales, tal como lo que se propuso por el panel internacional para el estudio del subsidio al empleo joven.

De cualquier modo, estos métodos son vulnerables a la dependencia que se puede tener en las elasticidades, tanto de salario como de ingreso, para hacer inferencia respecto a programas que se caracterizan por ser no lineales y no convexos, como es el caso del subsidio al empleo joven y el EITC. Además, la validez de las estimaciones depende de forma fundamental del poder de la variable instrumental y de que sea un instrumento capaz de reflejar un cambio exógeno a los salarios efectos e ingreso de los individuos.

Eissa y Hoynes (1998) utilizan esta estrategia para estimar variaciones de los parámetros de la ecuación estándar de la oferta laboral, para luego simular efectos en los cambios del EITC en horas trabajadas. Este método reporta que las expansiones del EITC entre, 1984 y 1996, redujeron las horas trabajadas de hombres casados en un 2 por ciento, y de mujeres entre 0,8 y 6 por ciento. Dickert, Houser y Scholz (1995) simulan las respuestas laborales en el margen intensivo utilizando parámetros de experimentos anteriores⁴⁸ encontrando una respuesta negativa a la expansión del EITC de 1993 del orden de -0,09 a -4,04 por ciento. El menor valor en términos absolutos se encuentra en la respuesta de los maridos, mientras que la mayor variación negativa es por parte de las mujeres casadas. Así, se reafirma la hipótesis anterior de la disminución leve en horas trabajadas y una mayor variación en las mujeres casadas.

Trabajadores secundarios

Considerando que la unidad de análisis del EITC es el ingreso del hogar, se observa un efecto negativo en los trabajadores secundarios tal como nos indica un análisis económico simple del modelo ocio y consumo familiar.

⁴⁸ Estos experimentos utilizaron rectas presupuestarias con vértices.

En términos empíricos, el análisis de familias con dos o más trabajadores es más complicado porque requiere modelos para decisiones de oferta de trabajo conjuntas a nivel familiar. Dado que el ingreso conjunto de dos potenciales perceptores de ingreso generalmente los pone en la zona plana o de retiro del crédito, es de esperar que se reduzca la oferta laboral de la familia para poder aprovechar el subsidio.

Eissa y Hoynes (1998) utilizaron una estrategia de diferencia en diferencia, cuyo grupo de control son hogares con solo un hijo, para medir el efecto promedio de la expansión del EITC diferenciando por el número de hijos. Este grupo de investigadores encontró un pequeño efecto negativo del EITC en las mujeres casadas (disminución en la probabilidad de participar en el mercado laboral en 2 por ciento), demostrándonos los posibles efectos negativos de los trabajadores secundarios. Sin embargo, encontraron un efecto positivo en las tasas de participación de los hombres casados en alrededor de 0,2 puntos porcentuales. Esto implica una elasticidad cercana a cero para los hombres y mayor para las mujeres (0,29). En general, las investigaciones han encontrado un efecto negativo bastante modesto en el empleo y particularmente en las horas de trabajo del segundo perceptor.

En resumen, se encuentran 4 conclusiones generales respecto al estudio empírico del efecto en el mercado laboral del EITC. Como es de esperar, el EITC afecta de manera positiva la participación laboral de los padres solteros, con efecto especialmente significativo en las mujeres solteras y de más bajo capital humano. Segundo, los efectos en participación son en general positivos, ya que el EITC no induce a personas a salirse del mercado laboral, aunque sí puede incentivar a que trabajen menores horas. Sin embargo, se ve un efecto más ambiguo en los hogares en cuales existen dos trabajadores que reciben ingresos ya que en este caso se observa un pequeño efecto negativo en la participación laboral de los trabajadores secundarios. Por último, se encuentra un efecto negativo en las horas trabajadas de aquellos que ya se encuentran en el mercado laboral, pero se demuestra que a diferencia de lo esperado debido a la discontinuidad de la tasa de

impuesto implícita, los contribuyentes no se mantienen en los puntos de inflexión,⁴⁹ lo que nos indica que no necesariamente están tomando decisiones estratégicas. Este efecto negativo es bastante pequeño y se relaciona con la complejidad que requiere tomar una decisión estratégica para aumentar los beneficios recibidos, además de la brecha de tiempo entre la toma de decisiones laborales y el recibimiento del crédito. Sin embargo, esta confusión no implica menores tasas de participación en el EITC ya que solo se debe entender como un bono al trabajo para postular.

Como ya hemos observado y analizado los efectos más directos del EITC en el mercado laboral, a continuación se mencionarán algunos efectos más bien indirectos de este subsidio. En particular, la evidencia empírica respecto a su efecto en el consumo y la inversión en capital humano de los trabajadores.

Consumo

Teóricamente el subsidio puede tener una fuerte implicancia en aumento de consumo o cambios en patrones de consumo pudiendo, en particular ser relevante en la suavización del consumo, cuyo efecto depende sustancialmente de la modalidad de pago del beneficio. A continuación se menciona la literatura empírica existente relacionada con este tema.

En aquellos beneficiarios con restricción al crédito que piden un pago adelantado⁵⁰, subsidios al empleo pueden ser relevantes en la suavización del consumo. Souleless (1999) observa patrones inusuales en el consumo relacionado con los periodos en que se entrega el crédito de forma anual, es decir en Febrero y Marzo de cada año. Aunque la teoría predice que los hogares no gastarían inmediatamente su pago para, de esta forma, igualar la utilidad marginal del consumo y maximizar su utilidad, se observa que el periodo de consumo es bastante cercano al periodo en que se recibe el crédito, lo que nos indica que mayoría la de los hogares beneficiarios tienen restricciones de liquidez.

⁴⁹ Liebman (1997)

⁵⁰ En 1998 solo un 1,1 por ciento de los beneficiarios optaron por esta forma de pago. En Chile sin embargo esta proporción es bastante superior, mas de la mitad.

Barrow y McGranahan (2000) encuentran evidencia que aquellos hogares que son elegibles para el EITC, gastan alrededor de un 5% más en bienes durables durante Febrero, en comparación a aquellos hogares que no son elegibles⁵¹.

Thaler (1994) y otros han demostrado que problemas de auto control son persistentes en la economía y por lo tanto tienen una influencia dominante en sus decisiones. Esto nos demuestra que el pago suma fija del EITC, o pago anual, puede servir como un ahorro obligatorio en las familias que tienden a gastarse todos sus ingresos y que no ahorran, permitiendo que los hogares inviertan en bienes durables o en capital humano que fomente la movilidad social.

Capital Humano

Cossa, Heckman y Lochner (1999) analizan el impacto de los subsidios al empleo en la formación de capital humano. Como vimos anteriormente, un análisis a través de un modelo simple entrega conclusiones ambiguas respecto al efecto de los subsidios al empleo en la inversión en capital humano.

Empíricamente, se puede observar que políticas que incentivan el empleo, motivan la inversión en capital humano para poder beneficiarse de estas políticas. Sin embargo, estos autores innovan al intentar estimar los efectos del EITC en aquellos trabajadores que ya se encuentran en el mercado laboral.

Utilizando información de CPS (Child Protective Service) 1989 Cossa, Heckman y Locher (1999) estimaron los parámetros estructurales para los perfiles de horas de trabajo y salarios efectivos en dos modelos de ciclo de vida que se mencionaron anteriormente, “learning by doing” (LBD) y “on the job training” (OJT) que consideran la formación de capital humano. Basado en estos modelos, los autores simulan los efectos del EITC en las decisiones laboral, inversión en capital humano y el crecimiento de los salarios para las mujeres.

⁵¹ En promedio, en otros meses, los hogares elegibles gastan un 4 por ciento menos en bienes durables.

Los autores encuentran que si se considera un modelo de formación de capital humano a través de educación, rival al trabajo, utilizando un modelo OJT, el EITC fomenta la inversión en capital humano para aquellos trabajadores que se encuentran en la zona de retiro del crédito y luego traspasan el máximo del EITC. Como se observó en teoría, en este segmento, los trabajadores se ven incentivados a retirarse del mercado laboral, considerando un efecto sustitución y efecto ingreso negativo, por lo que el costo de oportunidad es menor, pero luego los retornos a la educación no se ven afectados por un impuesto implícito. Sin embargo, el número de posibles beneficiarios del EITC, en particular mujeres de hogares de bajos recursos, es bastante pequeño.

Considerando a las mujeres que se han retirado del colegio y que se mantienen dentro de los límites del EITC durante su carrera laboral, el EITC reduce sustancialmente inversión en capital humano. Esto se debe a que aumenta la oferta laboral en este segmento, sin embargo, dado que impide la formación de capital, el perfil de salarios en el ciclo de vida es bastante plano, y las horas trabajadas disminuyen durante el ciclo laboral. Por lo que en el largo plazo, la baja formación de capital genera efectos negativos.

Si se considera un modelo LBD los impactos del EITC difieren de forma significativa. Aunque el EITC puede tener efectos negativos en la oferta laboral de aquellos trabajadores que se encuentren en las zonas planas y de retiro, el efecto total del EITC en la formación de capital humano es bastante pequeño, ya que las habilidades aumentan marginalmente entre aquellos menos educados, los que no terminan enseñanza media, cuyo perfil de ingresos se mantiene dentro de la zona de entrega durante toda su vida laboral.

Aunque los modelos predicen resultados similares en el impacto del EITC en el margen extensivo, ambos entregan predicciones similares respecto al efecto del EITC en la formación de capital humano a través del efecto en el aumento de la participación laboral femenina, difieren de manera significativa en el margen intensivo. En el modelo OJT, los cambios marginales tienden a dominar, por lo que el EITC reduce de forma leve la

formación de capital⁵². Es decir, los efectos positivos en el margen extensivo superan levemente los efectos negativos del EITC en el margen intensivo. Mientras que en LBD⁵³, los incentivos a entrar al mercado laboral, margen extensivo, son más fuertes que los efectos en el margen intensivo, sin embargo, tienen un efecto marginal en el capital humano de las mujeres.

Como se observa, los resultados no entregan un claro efecto del EITC en la formación de capital. Sin embargo, la evidencia demuestra que el EITC tiene un leve impacto negativo en los niveles promedio de formación de capital de las mujeres menor educadas.

Compatibilidades con Salario Mínimo

Como se mencionó anteriormente, la necesidad de generar políticas pro-empleo que no generen incentivos de dependencia en el largo plazo, pero que a la vez se focalicen hacia los más necesitados y permitan la superación de la pobreza, es un consenso mundial respecto a políticas públicas. En especial, programas como subsidios al empleo o el salario mínimo, cuentan con la exigencia de recibir ingreso por trabajo, por lo que requieren de la participación laboral. Por esto, es importante comparar ambas medidas para ver su efectividad en la superación de la pobreza. Además se debe considerar que Chile tiene uno de los más altos salarios mínimos en términos relativos, lo que puede influir de manera significativa en los resultados del subsidio al empleo joven.

Neumark y Wascher (2000) a través de estimaciones empíricas utilizaron datos de panel para familias de bajos ingresos además de parámetros del EITC, tanto federal como de cada estado, estiman los efectos del EITC en los salarios y la transición de estas familias a superar la línea de la pobreza. Demuestran que ambas políticas tienen un efecto significativo en los salarios de las familias con hijos, aunque los efectos del EITC estatal son mayores⁵⁴.

⁵² En este modelo, el EITC tiene efectos significativos en la formación de capital, pero pequeños en la oferta laboral.

⁵³ En este modelo, el EITC tiene efectos significativos en la oferta laboral, pero pequeños en la formación de capital.

⁵⁴ Evidencia basada en el EITC federal no demuestra de forma tan clara un impacto positivo del EITC en familias pobres.

El mayor impacto del EITC se debe principalmente a que induce la entrada al mercado laboral de hogares pobres que no contaban con un adulto que trabajara. Para las familias con hijos, el efecto del EITC en el aumento de ingresos recibidos es más del doble que el del salario mínimo. Es decir se demuestra que el EITC, al fomentar la participación laboral, ayuda de manera más significativa a aquellas familias que no contaban con un adulto que participe en el mercado laboral previo a los cambios en el EITC (el estudio se basa en las distintas políticas de cambio del EITC y la medición de su impacto), mientras que el salario mínimo tiende a beneficiar a aquellas familias, con hijos, que ya tenían un trabajador adulto. Considerando que las familias beneficiadas por el EITC no contaban con un ingreso laboral previo a esta política, vemos que el efecto del EITC en la superación de la línea de pobreza, es más fuerte que el del salario mínimo.

Además, debemos considerar las posibles incompatibilidades entre ambos beneficios. En especial cuando el salario mínimo es muy alto, un aumento en la oferta laboral debido al EITC no generaría una disminución en salarios, sino que una disminución en el empleo y un aumento en el salario de aquellos que se mantienen en el mercado, por lo que el beneficio se traspasaría al trabajador (Torche (2008)).

Por su parte, Hotz y Scholtz (2000) indican que el bajo nivel del salario mínimo en Estados Unidos permitió la expansión exitosa del EITC, sugiriendo que en el caso de que el salario mínimo sea muy alto, los subsidios al empleador pueden ser una mejor forma de beneficiar a los trabajadores de bajos ingresos.

Considerando que el salario mínimo tiende a afectar de forma negativa a los trabajadores más jóvenes, principalmente por su baja productividad, es importante mencionar otra experiencia internacional de políticas laborales que intentan solucionar este problema enfocándose específicamente hacia los jóvenes. En Estados Unidos existe un salario denominado “subminimum wage”, el cual le permite al empleador pagarle a sus trabajadores jóvenes un salario inferior al mínimo, en específico un 85% de éste, durante los tres primeros meses de trabajo en los cuales se deben encontrar en actividades de

capacitación. Esto permite reducir el precio de los trabajadores jóvenes, considerando que tienen bajas tasas de productividad marginal, durante el tiempo en el cual ellos reciben una capacitación que los hace más productivos. Sin embargo, aunque este tipo de políticas reduce la brecha entre salario y productividad, ha tenido una tasa de utilización bastante baja, ya que solo el 1 por ciento de los empleadores lo han utilizado (Card, Katz y Krueger (1994)).

Declaración Electrónica

Considerando que el subsidio al empleo joven es innovador en relación a la postulación, ya que no requiere un proceso presencial, sino que es un trámite por Internet, es importante mencionar las consecuencias positivas que tuvo el ingreso de la declaración electrónica de impuestos en los niveles de participación del EITC.

Kopczuk y Pop-Eleches (2005) demuestran que la introducción de la declaración electrónica tuvo un efecto significativo en el aumento de las tasas de participación del EITC. Este efecto se debe principalmente al impacto de esta nueva tecnología en la industria de los planificadores tributarios, ya que debido a la disminución en los costos de planificación y de obtención de reembolso, se ven incentivados a buscar a nuevos contribuyentes para aumentar sus rentas. Al mismo tiempo, los contribuyentes de más bajos recursos, al tener que declarar impuestos electrónicamente los contribuyentes de más bajos recursos ven obligados a buscar apoyo en un planificador tributario para su declaración. El estudio es bastante interesante, ya que nos demuestra como la participación en programas sociales puede aumentar en la medida que individuos o empresas tienen la posibilidad y los incentivos de promoverlos.

Subsidio a la demanda

Como se ha observado a lo largo de este trabajo, los subsidios al empleo pueden beneficiar directamente al trabajador, en caso que el objetivo principal sea un suplemento de ingresos, o al empresario cuando se intenta fomentar la demanda laboral. El caso chileno es innovador al juntar ambos beneficios en un subsidio. A continuación, se detallarán experiencias internacionales y la literatura empírica existente respecto a subsidios a la demanda.

En general, los programas de subsidio al empleo, se entregan al trabajador, sin embargo, existen ejemplos mundiales en que el subsidio, que tiene como principal objetivo aumentar el empleo de un cierto grupo, es entregado al empleador generalmente condicionado a la contratación de ciertos trabajadores.

Las experiencias internacionales son variadas y difieren en ciertos aspectos. En su mayoría son específicos, focalizados a grupos que tienen mayor dificultad en emplearse o a aquellos que han estado desempleados por un tiempo prolongado.

Existen varios países que utilizan este tipo de subsidio a la demanda como política de empleo. Las experiencias de EEUU y de Inglaterra son las mas conocidas, y son dos visiones bastante distintas respecto a la forma en que se aplican estos subsidios. En particular, el caso de Inglaterra está inserto en un contexto de reinserción de jóvenes desempleados y requiere de un seguimiento y capacitación que difiere sustancialmente de las características del subsidio al empleo en Chile, por lo que se entregará mayor detalle respecto a la experiencia en Estados Unidos.

Actualmente, en Estados Unidos, existen dos subsidios a la demanda administrados por el sistema impositivo. El primero, Work Opportunity Tax Credit (WOTC), es un incentivo tributario para los empresarios que contraten a individuos que forman parte de uno de los doce grupos objetivos que se han enfrentado sistemáticamente a barreras en el mercado laboral. A modo de ejemplo, en Febrero de 2009, a través del Recovery Act se introdujeron dos nuevos grupos objetivos: jóvenes de 18 a 24 años que tienen problemas de empleabilidad, o desaventajados, y los veteranos desempleados. El subsidio tiene una duración de un año, cubriendo el 40% del sueldo hasta un tope de \$6.000 al año para aquellos que trabajan al menos 400 horas y un 25% para aquellos que trabajen entre 120 y 400 horas al año⁵⁵.

⁵⁵ United States Department of Labor

El segundo subsidio, Welfare to Work Tax Credit (WWTC) es sólo para aquellos que se encuentran recibiendo asistencia social, tanto por los programas AFDC o TANF, que tiene una duración de 2 años cubre el 35 por ciento del sueldo el primer año y 50 por ciento para el segundo año, con un tope máximo de ingresos anuales y una restricción de mínimas horas trabajadas⁵⁶.

Sin embargo, estos programas son muy reciente para tener evaluaciones pero se asemejan bastante al Targeted Job Tax Credit (TJTC) que operó entre los años 1978 y 1997, y al New Jobs Tax Credit (NJTC), que ha sido el más grande programa de subsidio a la demanda por trabajo en Estados Unidos y que comenzó a regir como medida contra cíclica de recuperación de la crisis de 1973-75 en 1977⁵⁷.

El NJTC, tal como su nombre lo indica, era un beneficio monetario para aquellos empleadores que aumentarían la cantidad de trabajadores de bajos recursos⁵⁸. Es un crédito marginal, pero que se recibía como suma fija, por lo que deja inalterado el salario marginal pero permite el desplazamiento de la curva de costos medios de cada firma⁵⁹. Además, aunque no es explícitamente dirigido, dado que es una suma fija independiente del monto del salario, favorece de forma más directa a aquellos de bajos ingresos⁶⁰. Si bien Perloff y Watcher demostraron que en las empresas que conocían este subsidio, se generaron alrededor de 400,000 nuevos empleos, sólo una baja cantidad de empresas estaban concientes de su existencia. De hecho, solo un 27 por ciento de las empresas pequeñas conocían el subsidio y sólo un 6 por ciento de las empresas pequeñas en realidad lo utilizaron. Luego, el aumento en el empleo no necesariamente tuvo una causalidad directa con el crédito y probablemente las contrataciones nuevas se hubieran hecho sin este beneficio.

⁵⁶ Con un tope máximo de \$10.000 y el individuo debe trabajar a lo menos 180 días o 400 horas.

⁵⁷ Su duración fue alrededor de un año.

⁵⁸ Era un crédito tributario del 50% de los primeros \$4200 pagados a un trabajador en la medida que el costo en salarios para la empresa aumentara en más de un 2% en comparación al año anterior.

⁵⁹ Por lo que podemos esperar un aumento en la entrada de las firmas.

⁶⁰ Es importante mencionar esto ya que ciertos autores creen que los subsidios dirigidos generan consecuencias negativas para los grupos objetivos, en especial etiquetas negativas que disminuyen su empleo. Sin embargo, al no ser dirigidos, la focalización es menor y menos efectiva.

De este estudio es importante mencionar ciertos aspectos que pueden ser de utilidad para futuras investigaciones. Como resultados preliminares, se indica que el NJTC puede haber desplazado la distribución de la tasa de crecimiento de empleo, ya que firmas que conocen el subsidio, contrataron a un 3 por ciento más de trabajadores que otras firmas⁶¹, sin embargo este efecto no es permanente y a medida que se retira el beneficio, no se mantienen las tasas de contratación, por lo que debido al plazo fijo del subsidio, los cambios estructurales son mínimos y su efecto en la tasa de empleo de equilibrio (tasa de desempleo natural) es inexistente.

En el caso del TJTC, este tenía una duración de dos años. En el primer año entregaba un crédito del 50% y en el segundo un crédito del 25% para empleadores que contratasen a trabajadores en ciertos grupos objetivos⁶², siendo un subsidio dirigido y marginal⁶³. La escala del programa fue aumentando paulatinamente hasta mediados de los ochenta en que alrededor de 700.000 trabajadores eran subsidiados bajo el programa. Sin embargo, una baja cantidad de empleadores conocía este beneficio, y la evidencia empírica no demostró un aumento particular en los grupos objetivos debido al crédito tributario (Bishop y Montgomery (1993)).

Se cree que este bajo uso del subsidio y su baja efectividad en aumentar el empleo, se relaciona con prejuicios que pueden tener los empleadores con los trabajadores de los grupos objetivos, incentivando la discriminación en las decisiones de contratación. Además, varios autores creen que las razones del bajo uso se deben a altos costos asociados con cumplir con los procedimientos para recibir el subsidio. Esto ocurre particularmente en el caso de Inglaterra con el New Deal, en el cual dado que el grupo objetivo es bastante grande no parece existir un problema de discriminación, sin embargo

⁶¹ Sin embargo, en este calculo existen varios problemas, en especial de variables endógenas y una muestra que no es aleatoria, ya que observan a las firmas que conocen el subsidio, las cuales pueden ser las con mayor crecimiento de empleo o mayores capacidades de emprendimiento. De hecho, los autores demuestran que empresas mas grandes lo conocen con 3 veces mas probabilidad que empresas pequeñas. Por lo que conocer el subsidio no es una variable aleatoria, por lo que los resultados pueden exagerar el impacto del programa en el empleo.

⁶² Luego de la Reforma Tributaria en 1986 el programa entregaba un crédito de 40% de los salarios menores a \$6000 de los trabajadores beneficiarios durante el primer año.

⁶³ Dirigido por que solo ciertos grupos son beneficiarios, no la totalidad de la fuerza laboral y marginal por que solo aquellos nuevos trabajadores contratados son beneficiarios.

las tasas de uso siguen siendo bajas por lo que se cree que las exigencias de capacitación⁶⁴ generan costos burocráticos significativos.⁶⁵ En el caso de Estados Unidos, Bishop y Kang (1991) muestran que las empresas que usaron este subsidio eran empresas grandes que podían financiar el costo fijo de contratar a consultoras que hicieran el proceso de certificación de los posibles beneficiarios.

Bishop y Montgomery (1993) al revisar el impacto de los subsidios a la demanda utilizan los resultados de una encuesta hecha a más de 3,500 empresarios para determinar si la utilización del TJTC altera el nivel de empleo de la firma y el tipo de trabajador contratado. En particular los componentes de este subsidio pueden ser tres, los que tienen consecuencias muy distintas en la eficacia de este subsidio: generación neta de trabajo, sustitución de los no beneficiarios por beneficiarios, o la entrega del subsidio por un trabajador que de igual forma hubiera sido contratado. El primer componente es el más deseable, mientras que el tercero refleja una mera transferencia hacia los empleadores, por lo que el objetivo de este estudio es determinar en qué grado influyen estos tres componentes en aquellos empleadores que reciben este subsidio.

Los resultados de las estimaciones de crecimiento del empleo encuentran evidencia de que el TJTC induce a las firmas que participan a aumentar el empleo, sin embargo la conclusión es mas bien tentativa y lo que los autores reflejan con seguridad es que en el mejor de los casos, siete de cada diez subsidios son para trabajadores que hubieran sido contratados de igual forma.

Considerando lo anterior, los autores estiman el impacto del TJTC en el tipo de trabajadores que contratan las empresas, ya que aunque se demuestra que no se genera un aumento neto en el empleo, se pretende estimar si se cumple el objetivo de generar empleo para los trabajadores pertenecientes a grupos objetivos⁶⁶. Las estimaciones reflejan un aumento directo en el empleo de jóvenes ya que contratar diez trabajadores

⁶⁴ Joven debe participar en capacitación al menos una vez por semana.

⁶⁵ Blundell et al (2004)

⁶⁶ Esto lo estiman a través del impacto de TJTC en la proporción de jóvenes contratados en relación a la cantidad total de trabajadores de cada firma. Para esto se estima la diferencia entre la proporción de jóvenes en un periodo, en relación a dos periodos anteriores.

beneficiarios del TJTC aumenta la proporción de jóvenes en un 28,2 por ciento y de manera indirecta en un 0,2%. En total, al recibir el subsidio para diez trabajadores en una firma de 100 empleados, cuya proporción de jóvenes inicialmente es de un 24 por ciento, se abren 2,4 puestos de trabajos para jóvenes. Los autores además nos demuestran que al contratar diez trabajadores subsidiados, se generan tres nuevos puestos de trabajo⁶⁷, de que 2,25 de ellos son para jóvenes, y se genera un 0,75 adicional para adultos. Esto nos indica que el efecto de desplazamiento o sustitución dentro de la empresa es pequeño⁶⁸, e incluso se puede generar un aumento en el empleo de adultos debido al efecto escala y por lo tanto un incentivo a la expansión.

El uso de TJTC aumenta entonces la contratación de grupos objetivos, sin un mayor desplazamiento de los adultos. Sin embargo, los resultados sugieren que por lo menos el 70% de los créditos entregados son para trabajadores que hubieran sido contratados independientemente del subsidio, reflejando una transferencia más que una sustitución o aumento neto en el empleo a favor de los grupos objetivos.

Como vemos, la evidencia internacional nos demuestra que estos subsidios tienen una baja tasa de uso y efectos positivos que no son muy claros. Si un objetivo importante de los subsidios es el alivio a la pobreza, el subsidio al empleador es menos eficiente en términos de focalización, por lo que se requiere una estrategia de identificación bastante clara, la que, lamentablemente puede aumentar los costos para la firma⁶⁹ reduciendo los incentivos a la postulación. Además de los problemas de estigma y discriminación de identificar a los trabajadores pobres.

Lo que si está claro es que el New Jobs Tax Credit y los subsidios al trabajo con similares características tienen un efecto más fuerte y positivo en aquellas personas que están

⁶⁷ La estimación mas optimista

⁶⁸ Sin embargo, no se considera el hecho de que puede desplazar a jóvenes que no son beneficiarios. Esto es un problema a considerar ya que estos subsidios pueden perjudicar a aquellos que compiten en el mismo mercado laboral, o que tienen características muy similares pero que no pueden optar al subsidio. Esto se observa debido a que los empleadores de igual forma hubieran contratado a los jóvenes, pero optan por aquellos beneficiarios en relación a los que no lo son.

⁶⁹ Debido a la dificultad de encontrar a los trabajadores beneficiarios.

desvinculadas del mercado laboral, pero este efecto no se mantiene una vez que el beneficio se acaba (Michalopoulos 2005). Esto nos demuestra que los beneficiarios no ganaron habilidades que les permitiera acceder a trabajos mejor remunerados y por lo tanto se requiere una combinación entre un subsidio al trabajo y políticas de asistencia al empleo.

Considerando lo mencionado respecto a la incidencia económica del subsidio, la evidencia empírica (Leigh 2007) nos demuestra que un 10% de aumento de los beneficios del EITC resulta en una caída del 4% del salario de las personas de baja calificación. Es decir que el subsidio a la oferta laboral en este caso genera una transferencia hacia el empleador, ya que disminuye el salario. Esto es bastante importante ya que considerando que no todas las personas de baja calificación son beneficiarias del EITC, esta disminución en salarios puede generar un efecto negativo en ellas.

Las consecuencias del subsidio cambian al considerar el salario mínimo. Leigh (2007) analiza el efecto del salario mínimo en la incidencia, encontrando que a mayor salario mínimo, mayor es la caída del salario asociado a un aumento en el EITC. Aunque el efecto es de baja magnitud, nos indica que los empleadores se ven beneficiados por el EITC en una mayor proporción, debido a la disminución de salarios. Lo cual, considerando que los objetivos principales del EITC se relacionan con el alivio de la pobreza de los grupos de menores ingresos, es un resultado bastante negativo.

III.Subsidio al Empleo Joven en Chile

Contexto

Como se ha mencionado en este documento, durante las últimas décadas, la tasa de desocupación de los jóvenes en Chile ha sido entre tres y cuatro veces mayor que la de los otros grupos de edad, especialmente en el primer y segundo decil. Podemos observar que la tasa de desocupación entre los 15 y 24 años de edad es de 47% en comparación a 27% para aquellos entre los 25 y 35 años de edad en el primer decil, y significativamente mayor al promedio en este grupo etáreo cuya tasa de desocupación es igual a 7,8%.

Los jóvenes no sólo tienen tasas de desempleo más altas, sino también tasas de participación laboral más bajas. En el primer decil, la participación de los jóvenes alcanza sólo un 40%, demostrando que los jóvenes de hogares más pobres son los más afectados por el bajo acceso al mercado laboral. Los trabajadores jóvenes pueden optar a bajos salarios líquidos desincentivando la búsqueda de trabajo además de la carencia de responsabilidades familiares y la inmadurez que los caracterizan, mientras que por el lado de la demanda, dada la baja productividad de los jóvenes, los empleadores se ven desincentivados a contratar jóvenes dado el salario mínimo y tasas de cotización elevadas exigido por ley. Lo anterior sumado a la falta de experiencia laboral, pocas redes sociales y falta de habilidades que caracteriza a los jóvenes más pobres, demuestra que para lograr un desarrollo económico más equitativo es indispensable generar políticas públicas que promuevan el empleo juvenil. Desde 1990 han existido políticas enfocadas hacia los jóvenes, en particular aquellas que han intentado aumentar la capacidad de los jóvenes de sectores más vulnerables de integrarse al mercado laboral. Sin embargo, como nos demuestran las características actuales del mercado laboral, estas políticas no han sido suficientes para mejorar el empleo juvenil.

Considerando lo anterior, el Consejo de Trabajo y Equidad propuso potenciar la política de subsidio a la contratación de jóvenes planteado por la reforma previsional, con una mayor focalización hacia los jóvenes de menores ingresos. Durante este periodo, además,

Chile se vio afectado por la mayor crisis financiera mundial en ocho décadas⁷⁰, y la recuperación de la economía, se convirtió en prioridad central para el gobierno.

Tomando esto en cuenta, se propone un subsidio al empleo joven dentro de los paquetes de medidas de reactivación⁷¹. Esto favoreció la aceptación del subsidio por parte del mundo político por varias razones. En particular por parlamentarios más cercanos a la izquierda que miraban este subsidio como un incentivo a sustituir trabajadores mas antiguos por trabajadores nuevos y consideraban que el subsidio a la demanda era innecesario y poco efectivo en el alivio de pobreza de los grupos más desaventajados⁷². Sin embargo, se demuestra la necesidad de este tipo de subsidio, en especial debido al relativamente “alto” salario mínimo en Chile⁷³, y el aumento del desempleo por causa de la crisis. También es importante mencionar que dado que este subsidio incentiva la formalidad, tiene un efecto positivo en relación a los sindicatos, ya que su funcionamiento y organización requiere la formalización de los trabajadores. Además, el subsidio es innovador ya que tiene como objetivo facilitar la formalización de trabajadores estacionales que tienden a encontrarse fuera del sistema debido a los altos costos de su formalización⁷⁴. Tomando en cuenta los dos puntos anteriores, era de esperar que la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) vea de forma positiva este subsidio, lo cual facilita su aceptación en términos políticos.

Por ello a partir del 1° de Julio de 2009 comenzó a regir la ley N° 20.338 que estableció un subsidio al empleo juvenil, mejorando el sueldo de los trabajadores jóvenes y

⁷⁰ El crecimiento del PIB fue negativo durante cuatro trimestres consecutivos (mediados del 2008 a mediados del 2009) y el desempleo llego a un 11,1 por ciento en Junio 2009 (INE). Esto se debe entre otro factores a la disminución de mas de la mitad del precio del cobre y una contracción significativa de la demanda interna.

⁷¹ Programa de Estimulo Fiscal 2009 comprendía medidas temporales a favor de la inversión pública, subsidio monetario para los hogares de bajos ingresos (transferencias), reducciones tributarias (pagos provisionales mensuales del impuesto de primera categoría) además de medidas permanentes como el subsidio al empleo joven y la ampliación de subvenciones por desempleo para trabajadores con contratos plazo fijo. Su monto ascendió alrededor de \$4.000 millones de dólares que corresponden a 2,8% del PIB. Fuente: OCDE (Estudio Económico de Chile 2010) y Estado de Hacienda Pública 2008, Ministerio de Hacienda.

⁷² Alejandro Micco.

⁷³ En comparación a otros países como EEUU e Inglaterra que tienen subsidios similares pero con bajos salarios mínimos.

⁷⁴ Los trabajadores estacionales se ven beneficiados por este subsidio ya que considera la remuneración anual, por lo que no se generan incentivos perversos que pueden suceder en el caso de renta mensual.

apoyando a quienes los contratan. El subsidio tiene como objetivo mejorar la accesibilidad al mercado laboral de un grupo etéreo que se ha visto desfavorecido, y promover la formalidad del mercado laboral incrementando el ahorro previsional de los jóvenes. En particular, el subsidio permite la focalización hacia un grupo que tiene grandes dificultades en emplearse. Además, exige el cumplimiento de ciertos deberes del trabajador, ya que éste debe decidir participar en el mercado laboral para poder obtener este subsidio además de tener la enseñanza media completa. Este subsidio tiene tres principales objetivos: aliviar la pobreza a través de un suplemento a los ingresos, incentivar la formalidad del empleo en edades tempranas que tienen posibilidades de capitalización, incluyendo a trabajadores que no se han visto favorecidos por políticas de empleo, como son los trabajadores estacionales e independientes, y como último, generar un aumento en el empleo de los jóvenes⁷⁵. A través de un cruce de información de la Ficha de Protección Social y el seguro de cesantía, se estimó que los posibles beneficiarios de este subsidio son alrededor de 300,000 jóvenes que trabajan en aproximadamente 45,000 empresas⁷⁶.

El subsidio también puede generar externalidades positivas que son bastante más difíciles de medir, pero que sin embargo se deben considerar como posibles consecuencias. En particular, al aumentar el empleo en los jóvenes, esto puede disminuir los incentivos a participar en actividades ilícitas, como tráfico de drogas, o de participar en actos de delincuencia. Como vimos en la evidencia empírica, este subsidio también puede fomentar la capacitación laboral en los jóvenes debido a un aumento en la experiencia laboral, o por un aumento en los incentivos a tener capacidades laborales que le permitan trabajar. Otro factor importante a considerar, es que sería interesante observar si existe una inercia entre ser formal y mantenerse formal. Si existe, esto podría ser un efecto positivo del subsidio, ya que al hacer que los jóvenes entren al sistema de cotizaciones previsionales a temprana edad, no solo tienen más posibilidades de capitalización de sus fondos, sino que también puede existir un incentivo a disminuir las lagunas de

⁷⁵ Esto claramente es uno de los objetivos principales pero debido al salario mínimo y las respuestas conductuales que demuestra la evidencia empírica de este tipo de subsidios, no necesariamente se genera un aumento en el empleo, en particular en casos que los empresarios responden de forma minoritaria.

⁷⁶ Ministerio de Hacienda.

cotizaciones que se observan en la actualidad o a ingresar mas tempranamente al mercado formal. Esto puede ocurrir en el caso que las primeras cotizaciones sean las de mayor costo, en especial por problemas de información⁷⁷.

Características Subsidio

Requisitos

Este subsidio corresponde a un beneficio monetario de cargo fiscal, a favor de los trabajadores dependientes y sus empleadores, y los trabajadores independientes que reúnan los requisitos legales. El subsidio corresponde a un 30% para remuneraciones mínimas con un porcentaje decreciente hasta los \$360.000 pesos mensuales, del cual un tercio corresponde al empleador y los dos tercios restantes al trabajador. Es importante mencionar que el empleador puede postular al subsidio de forma independiente al trabajador por el cual se beneficia. Existe en operación una plataforma informática que permite solicitar este beneficio de manera absolutamente automática via internet, sin necesidad de trámites presenciales del empleador ni del trabajador⁷⁸.

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo esta encargado de la administración del subsidio. Para la validación de requisitos se cuenta con el soporte técnico e informático del Instituto de Previsión Social, además del apoyo del Servicio de Impuestos Internos y el Registro Civil. Como vimos en la evidencia internacional, es muy relevante para el correcto funcionamiento de un subsidio que los requisitos sean simples y fáciles de verificar a través de un sistema de información creíble que lo permita.

A continuación se detallaran los requisitos para la elegibilidad de un trabajador⁷⁹ y luego los beneficios que puede recibir tanto el trabajador como el empleador.

⁷⁷ De hecho, el subsidio a la cotizaciones de la reforma previsional tiene como intención disminuir el costo de formalización de los jóvenes, aun que no cubra en totalidad el costo ya que no están cubiertos las cotizaciones de salud.

⁷⁸ Esto es bastante positivo en el caso de los jóvenes debido a que son usuarios masivos de estos sistemas de comunicación, además que la experiencia de otros programas de gobierno muestra que para este segmento etéreo, el desconocimiento y los costos de transacción asociados a la visita a una oficina reduce el atractivo del instrumento. Fuente: Estado de Hacienda Publica 2009.

⁷⁹ Causante del beneficio.

Los trabajadores dependientes deben cumplir con los siguientes requisitos para ser beneficiarios de este subsidio:

- a. Ser trabajadores(as) regidos por el Código del Trabajo.
- b. Tener entre 18 y 25 años de edad.
- c. Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población del país, que equivale a tener un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social (MIDEPLAN)⁸⁰.
- d. Remuneración bruta mensual inferior a \$360.000, en el caso de optar por el pago mensual. Renta bruta anual inferior a \$4.320.000.⁸¹

Además, los empleadores deben tener pagadas las cotizaciones de seguridad social correspondientes al trabajador que postula al subsidio dentro del plazo legal establecido, deben estar vigente en los registros del Servicio Impuestos Internos, y no ser una institución de administración pública o con aporte del Estado igual o superior al 50%.

En el caso de los trabajadores independientes⁸², además de cumplir con los requisitos de edad y pobreza, deben acreditar rentas por un monto inferior a \$4.320.000 en la declaración de impuesto a la renta y encontrarse al día en el pago de sus cotizaciones obligatorias de pensiones y salud de dicho año calendario⁸³. Mientras no sea obligatorio cotizar para trabajadores independientes, se calculará el rango del subsidio en base a las rentas totales, pero se pagará solo una proporción del subsidio igual a la proporción de las rentas por las que haya cotizado.

⁸⁰ Críticas respecto el subsidio han apuntado a que solo un 35% de los hogares del 40% más pobre de la población tienen integrantes jóvenes, por lo que la cobertura del subsidio puede ser más baja de la esperada. De hecho, según la encuesta CASEN 2006, los grupos infantiles y los adultos entre 30 y 39 son los que presentan las mayores tasas de pobreza. Mientras que en el caso de los jóvenes, un 13% vive en situación de pobreza.

⁸¹ Renta Bruta corresponde a las rentas definidas para efecto de la aplicación del impuesto a la renta sumadas las cotizaciones previsionales y sin deducción alguna. (Ley 20338)

⁸² Los trabajadores pueden postular como dependiente e independiente. En este caso pueden optar por los pagos provisionales mensuales y se pagará sobre las rentas que reciben como dependientes.

⁸³ La reforma previsional, el año 2008, inició un proceso activo de educación previsional para que los trabajadores independientes se incorporen en forma gradual al sistema de pensiones. A partir del año 2012, los independientes deberán cotizar por el 40% de su renta imponible, luego el 70% en el siguiente año y sobre el 100% el año 2014. A partir del año 2015 será obligatorio cotizar para todo trabajador independiente.

El subsidio además excluye a aquellos que no han completado la educación media, ya que se extinguirá a los 21 años si el causante no ha terminado el colegio. Sin embargo, esta restricción entra en vigencia el 2011 y se verá en conjunto con el Ministerio de Educación.

Los trabajadores y empleadores pueden optar por plazo adicional cuando el causante del beneficio haya sido madre entre los 18 y 25 años, caso en el cual se puede extender el periodo de pago por 18 semanas, o bien en el caso que el joven haya cursado estudios regulares de educación superior durante este periodo (la extensión del periodo es de tres meses por semestre de estudio, y de 2 años por cuatro o más semestres con título⁸⁴).

En relación al pago de las cotizaciones previsionales, esto es un cambio importante en cuanto al subsidio planteado por la reforma previsional⁸⁵, ya que este exigía que el empleador estuviera al día en el pago de cotizaciones de todos sus trabajadores, no solo del causante del beneficio, lo cual aumentó de forma importante los costos de postular a este beneficio.

Otro cambio relevante a mencionar es que este subsidio está dirigido a los jóvenes de menores recursos, a diferencia del anterior que tenía requisitos de renta y de edad, pero no de pobreza. Esto permite que el subsidio sea más generoso ya que está focalizado a la población más vulnerable, sin embargo, aumenta los costos para los empleadores de encontrar trabajadores beneficiarios. Pero considerando que la elegibilidad de los beneficiarios depende de datos objetivos y conocidos, se reduce la discrecionalidad e incertidumbre a la hora de otorgar los beneficios, lo que disminuye los costos de encontrar trabajadores elegibles para los empleadores, pero además disminuye la posibilidad de fraude por parte de ambos.

⁸⁴ Durante los dos primeros años de vigencia, no se exigirá que las instituciones estén acreditadas, luego se debe acreditar una institución de educación superior conforme a los criterios del ministerio de educación.

⁸⁵ Subsidio a la contratación y cotización de jóvenes, establecido en los artículos 82 a 84 de la Ley N°20.255 que proporciona a los empleadores el derecho a un subsidio mensual equivalente al 5%, o 50% de las cotizaciones previsional de un ingreso mínimo durante las primera 24 cotizaciones a los jóvenes entre 18 y 35 años.

Montos

El monto del subsidio, pagado mensualmente al empleador y al trabajador dependiente que lo solicite y anualmente al trabajador independiente, depende del nivel de ingreso que reciben los trabajadores.

El monto ascenderá a las cantidades que se indican a continuación, correspondiendo al trabajador dos tercios del subsidio y al empleador un tercio de éste⁸⁶:

- a. Cuando las remuneraciones brutas mensuales sean iguales o inferiores a \$160.000, el subsidio ascenderá al 30% de la remuneración imponible.
- b. Cuando la remuneración bruta mensual del trabajador sea superior a \$160.000 e igual o inferior a \$200.000, el subsidio ascenderá a \$48.000 (30% de \$160.000).
- c. Cuando la remuneración bruta mensual del trabajador sea superior a \$200.000 e inferior a \$360.000, el subsidio ascenderá a \$48.000 menos el 30% de la diferencia entre la remuneración mensual bruta y \$200.000.

Como se puede observar, el subsidio es similar a la forma del EITC ya que es creciente en el primer rango de salarios, hasta llegar a un máximo que mantiene un beneficio constante, para luego decaer de forma lineal para ingresos mayores a \$200.000. Esto nos demuestra la relevancia de la evidencia empírica respecto a las experiencias internacionales. Sin embargo, a diferencia del EITC, la tasa de retiro y la tasa de entrega son las mismas. El grafico 2 nos demuestra el monto del subsidio dependiendo de las remuneraciones del beneficiario. Como se puede observar, el subsidio tiene tres zonas de ingreso. En la primera, la tasa de entrega es igual a un 30 por ciento, en la zona plana el beneficiario recibe el monto máximo del subsidio igual a \$48.000, y luego en la zona de retiro, el subsidio disminuye en un 30% a medida que aumentan los ingresos. Lo anterior se puede observar en el grafico 2, que nos indica los montos del subsidio, y en el grafico 3 que nos muestra la proporción de la remuneración efectiva que representa el subsidio.

⁸⁶ Los montos se entregan para remuneraciones mensuales ya que al ser valores menores facilita el análisis y la comprensión del subsidio. Sin embargo, los ingresos que se utilizan para determinar los montos del beneficio son anuales.

En particular, el monto del subsidio depende de los siguientes parámetros⁸⁷. Se pueden observar en la tabla 1:

1. La tasa de entrega del beneficio que corresponde al 30%
2. El rango de entrega del beneficio: \$0-\$160.000
3. Zona Plana: \$160.000-\$200.000
4. Tasa de retiro del beneficio que corresponde al 30%
5. El rango de retiro del beneficio: \$200.000-\$360.000

Como último es importante mencionar que las cantidades expresadas se reajustarán a partir del año 2011, el 1 de Enero de cada año, en el 100% de la variación que experimente el índice de precios al consumidor determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas entre el mes de Diciembre del año anteprecedente y Noviembre del año anterior al reajuste.

Forma de Pago

Los empleadores recibirán el pago mensualmente por medio de un depósito en cuenta bancaria dentro de un plazo máximo de 90 días contados desde la fecha de presentación de la solicitud, al igual que los trabajadores dependientes que opten por esta forma de pago⁸⁸. Los trabajadores independientes reciben un pago anual.

Como observamos anteriormente, el hecho de recibir el pago de manera mensual o anual puede tener distintas consecuencias en los aspectos conductuales de las personas, en especial, hogares con restricciones de liquidez o dificultades de ahorro. Por ello para los trabajadores dependientes se les permitieron las dos modalidades de pago.

Sin embargo, la magnitud del subsidio depende de su ingreso anual cotizado lo que permite que reciban el subsidio aquellos trabajadores que trabajan de manera discontinua durante el año y que pueden obtener ingresos mensuales superiores a \$360.000 aunque

⁸⁷ Estos términos son utilizados para describir el EITC en un documento elaborado por el comité técnico de Equidad y Trabajo en Agosto del 2008.

⁸⁸ Estos pagos corresponderán al 75% del pago del subsidio que le correspondería y se reliquidarán a final de año.

rentas anuales menores a \$4.320.000. Esto es muy relevante en el caso de los trabajadores estacionales y en los incentivos negativos que pueden tener este tipo de subsidios.

Hasta Septiembre del 2009⁸⁹, es decir durante los tres primeros meses de funcionamiento del subsidio, los trabajadores y empleadores pueden optar, si cumplen con los requisitos, por un pago retroactivo que corresponde a los cuatro meses previos a aquel mes en que se presente la solicitud.

Como se mencionó anteriormente, el pago sólo se realizará en la medida que las cotizaciones obligatorias estén pagadas dentro del plazo establecido. En el caso de que las cotizaciones previsionales no estén enteradas dentro del plazo legal, el empleador pierde el derecho a reclamar retroactivamente el subsidio al empleo que le corresponda por esos meses. Sin embargo, el respectivo trabajador mantendrá el derecho a devengar el subsidio correspondiente a dichos meses, pero sólo lo percibirá cuando se encuentren pagadas las cotizaciones obligatorias de pensiones y salud.

Funcionamiento

El subsidio es administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), a quien corresponde concederlo, suspenderlo, exigirlo y pagarlo⁹⁰. El proceso de postulación consta de cinco pasos los cuales se describen a continuación⁹¹. Es importante mencionar que los postulantes también tienen la posibilidad de postular de forma presencial en cualquier centro de atención BCI Nova⁹², sin embargo, debido a su bajo uso y similitud con proceso via web, no se entregará mayor detalle de este proceso.

El primer paso consiste en la consulta de elegibilidad básica: el postulante ingresa su RUT en la plataforma electrónica y se verifica en línea si el trabajador cumple con el

⁸⁹ La información del Ministerio de Hacienda nos indica que se han recibido pagos retroactivos hasta el mes de Diciembre. Esto probablemente se debe a que existe un plazo de 90 días luego de la solicitud para recibir el pago, por lo que estos pagos fueron solicitados previo a Septiembre.

⁹⁰ El pago del subsidio es a través de una transferencia electrónica a una cuenta bancaria, o en efectivo a través de la emisión de un vale vista.

⁹¹ Fuente: Manual Operativo Subsidio al Empleo Joven 2009, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

⁹² Cuando comenzó a funcionar el subsidio, los postulantes también podían recibir atención en cualquier centro SERVIPAG.

requisito de edad y de pobreza, y en el caso del empleador, si además se encuentra vigente en los registros de Servicio de Impuestos Internos y que no pertenezca al grupo de empresas con 50% o más de aporte estatal⁹³.

Si el usuario es elegible, el trabajador y el empleador se deben registrar y sus datos son verificados por el Registro Civil y el Servicio de Impuestos Internos respectivamente. En este momento, el postulante recibe automáticamente un correo electrónico, el cual contiene un link que le permite continuar con el proceso de postulación, en el que debe completar un formulario y solicitar el subsidio.

Luego de esta solicitud, el SENCE, dentro de 90 días debe notificar al postulante del resultado de su postulación, emitiendo una resolución concediendo el subsidio, o en caso contrario, rechazándolo. En caso de conceder el beneficio, el pago en el caso de los empleadores se realizará dentro del plazo de 90 días desde la presentación de la solicitud. Para los trabajadores que opten por los pagos provisionales, pueden obtener hasta un 75% del valor del subsidio, y luego en el segundo semestre del siguiente año se hace una reliquidación para determinar el ingreso anual.

En el caso de los trabajadores independientes, el pago se ejecuta de forma anual, el segundo semestre del año calendario luego del proceso de operación renta, con el monto a pagar calculado en base al monto anual cotizado. Como observamos, una de las principales características de este subsidio es que todo es automatizable a través de Internet, y no requiere hacer un trámite presencial. Sin embargo, como vemos a continuación en los resultados preliminares, el sistema no ha funcionado en su totalidad.

Análisis conductual

Dado que el análisis teórico se hace diferenciando los efectos en la oferta y en la demanda, vamos a observar las implicancias de este subsidio en un modelo simple de

⁹³ La verificación de los datos en el caso del trabajador se hace a través de consulta al Registro Civil y Mideplan, en el caso del empleador se consulta base de datos del Servicio Impuestos Internos y del Ministerio del Interior.

ocio y consumo. Hacemos el análisis en términos mensuales para que los montos que se reciben sean más fáciles de observar.

Como se puede observar en el gráfico 4, el subsidio hace que el individuo se enfrente a una recta presupuestaria con puntos de inflexión⁹⁴. Como observamos, la pendiente cambia dependiendo del rango de ingresos en el cual se encuentre el individuo. En particular, cuando el trabajador recibe una remuneración menor a los \$160.000 mensuales, su salario neto es su salario efectivo o real más un 20 por ciento de éste⁹⁵. Esto ocurre hasta recibir los \$160.000, caso en el cual recibe un subsidio de \$32.000 ($\$160.000 \times 0,2$) con un salario neto que es un veinte por ciento más que su salario real, es decir recibe una remuneración total de \$192.000. Con un ingreso mensual mayor a \$160.000, el beneficiario entra a la zona plana del subsidio, en el cual recibe una suma fija o alzada de \$32.000, la que no genera un efecto sustitución debido a que no cambia el salario marginal⁹⁶, hasta llegar a una remuneración igual a \$200.000. En este punto, el beneficiario entra a la zona de retiro del subsidio, en la cual por cada \$1.000 pesos que recibe, disminuye el beneficio en \$0.200, indicándonos que la tasa de retiro es igual a 20%. Por lo tanto, un individuo que recibe una remuneración igual a \$210.000, recibe un subsidio \$2.000 menor en comparación al que recibe \$200.000⁹⁷.

⁹⁴ En la literatura estos puntos se denominan “kinks”.

⁹⁵ Salario real o efectivo se refiere al ingreso generado por cada hora más trabajada independiente del subsidio (salario de mercado). Mientras que el salario neto se refiere al ingreso generado por cada hora adicional trabajada considerando el subsidio.

⁹⁶ En esta zona el salario neto es igual al salario real o efectivo, ya que independiente de la cantidad de horas adicionales que trabaje, mientras se mantenga en la zona plana (remuneración entre \$160.000 y \$200.000) el subsidio será de suma alzada igual a \$32.000 (solo desplaza la recta presupuestaria hacia la derecha, aumentando las posibilidades de consumo a través de un efecto ingreso, pero no cambia su pendiente).

⁹⁷ En el caso de que el individuo tuviera una remuneración igual a \$200.000 su remuneración total es igual a \$232.000 (el salario neto es igual al efectivo, independiente de las horas que trabaje, si se mantiene en la zona plana recibe una suma fija de \$32.000). Si el individuo recibe \$210.000, su salario neto es menor a su salario efectivo o real. Ya que a medida que recibe más ingresos, el subsidio va disminuyendo. En particular, el beneficiario recibe un subsidio igual a \$30.000 ($\$32.000 - (210.000 - 200.000) \times 0,2$), con una remuneración total igual a \$240.000. Como observamos, al recibir \$10.000 más, disminuye el subsidio en \$2.000, por lo que su salario neto (asumiendo que por cada hora de trabajo recibe \$10.000) es 80 por ciento de su salario efectivo. Ya que por trabajar una hora adicional, recibe \$8.000 adicionales ($\$240.000 - 232.000$).

Esto significa que existe un impuesto implícito en esta zona que genera un efecto sustitución que incentiva la disminución de horas trabajadas, ya que el salario marginal que recibe por cada hora adicional, disminuye a medida que trabajo más horas.

Como podemos observar, al disminuir el salario neto o efectivo que recibe el individuo, en comparación al caso en que no existe el subsidio, se genera un efecto sustitución que refuerza el efecto ingreso, incentivando la disminución de horas ofrecidas en el mercado laboral.

Tomando en cuenta el rango de remuneraciones que se benefician de este subsidio (remuneración bruta mensual inferior a \$360.000), podemos comparar los porcentajes de cada zona en relación a los rangos del EITC⁹⁸. Utilizando la tabla 2 se observa en ambos casos, las zonas planas representan un porcentaje menor a las zonas de entrega y de retiro. En particular, la zona plana abarca casi un 10% de las remuneraciones para el EITC y alrededor de un 11% en Chile. En este tipo de subsidio, las zonas planas se han diseñado para disminuir el rango de ingresos de la zona de retiro y para no generar incentivos perversos como los mencionados⁹⁹. Lo importante a mencionar es que las diferencias ocurren en la zona de entrega y de retiro, ya que en el caso Chileno ambas abarcan el mismo porcentaje de remuneraciones (rango de \$160.000 que es equivalente a un 44% de \$360.000) y tienen la misma tasa (30%). En cambio, en el EITC, la fase creciente engloba alrededor de un 31% de las remuneraciones, mientras que la decreciente alcanza casi un 60%. Sin embargo, las tasas de entrega y retiro difieren considerablemente, siendo la primera bastante mayor a la segunda. Por ello, los efectos negativos de una zona de retiro proporcionalmente grande disminuyen considerablemente con una tasa de retiro más pequeña. Es un tema interesante a analizar, ya que el caso Chileno, al ser las tasas y zonas iguales, no aprovecha los incentivos positivos de la zona de entrega al disminuir los negativos de la zona de retiro. Para esto, sería importante analizar si son las tasas de retiro las que generan efectos negativos o las mayores zonas

⁹⁸ Para este análisis, se utilizan los montos del EITC para familias con 2 o más hijos.

⁹⁹ Sin embargo, claramente debe existir una zona de retiro ya que de otra forma el subsidio no sería transitorio y tendría un costo altísimo para el Estado, además de que el castigo por dejar de recibir el subsidio sería enorme (impuesto implícito muy grande) lo que puede incentivar el fraude.

decrecientes. Considerando los cambios que se han hecho en el EITC, además de los estudios empíricos y su longevidad, en comparación al reciente subsidio en Chile, se debe ser meticuloso al priorizar una zona de retiro más pequeña pero con tasas de retiro mayores al EITC.

Sin embargo, a diferencia del EITC el subsidio al empleo joven, debido a la cuota superior del requisito de renta, no se ve afectado por el impuesto a la renta, por lo que la tasa de impuesto implícita es la reflejada por la tasa de retiro.¹⁰⁰

Además, a diferencia del EITC, el subsidio al empleo joven tiene un requisito de pobreza y no solo depende del ingreso del individuo. Esto que es bastante lógico debido a la necesidad de focalizar hacia los más pobres, genera sin embargo incentivos regresivos para salir del 40 por ciento más pobre de la población, ya que se elimina en su totalidad el subsidio a medida que se traspasa esta barrera, por lo que el impuesto implícito es bastante grande y puede generar que hogares tomen decisiones con consecuencias negativas para la superación de pobreza, como por ejemplo el ingreso de un trabajador secundario al mercado laboral.

Como se mencionó anteriormente, los trabajadores dependientes pueden optar a un pago mensual, mientras que los independientes reciben un pago anual. Esto es de alta relevancia debido a los incentivos negativos en la oferta laboral que generan estos beneficios que se mencionarán a continuación.

Como se observó en Estados Unidos, los trabajadores independientes, debido a una mayor flexibilidad, y mayor posibilidad de subdeclarar sus ingresos¹⁰¹, tienen mayores posibilidades de tomar decisiones estratégicas que les permiten maximizar sus beneficios.

¹⁰⁰ Impuesto único de segunda categoría comienza a regir para rentas mensuales superiores a las 13,5 UTM (\$502.618) y el impuesto global complementario deja exento a rentas anuales inferiores a los \$5.971.806.

¹⁰¹ En el caso de los trabajadores dependientes existe un tercero que declara la información por lo que disminuye la posibilidad de fraude.

Esto se observa en que existe una alta concentración en los puntos de inflexión del crédito por parte de los independientes¹⁰².

Mientras más pequeño sea el rango de tiempo entre la toma de decisiones laborales y la recepción del pago, mayores incentivos existen a actuar de manera estratégica y por lo tanto reducir las horas de trabajo para optar por un mayor subsidio, ya que se ve de forma más clara la relación entre ambos. Además, el impuesto implícito a trabajar más horas es más alto en la medida que se considera el pago mensual en comparación al anual.

En este punto es importante mencionar que existe debate respecto a si este subsidio debería considerar las horas trabajadas, ya que de esta forma se considera el margen intensivo de la oferta y demanda laboral, en el cual la oferta laboral es más inelástica por lo que se ve beneficiada en una proporción mayor que los empleadores, lo que concuerda con la focalización del subsidio hacia los trabajadores en términos de alivio de pobreza o de suplemento de ingreso. Sin embargo, esta información es bastante compleja de obtener, en particular del Instituto Previsional Social que no cuenta con ella y generarla aumentaría los costos de implementación de este beneficio.

Considerando que es un subsidio que se entrega tanto a la demanda como a la oferta, es importante conocer la incidencia del subsidio. Es importante mencionar que el subsidio a los empleadores se consideró necesario ya que la evidencia disponible sugiere que el salario mínimo es relativamente alto para los trabajadores no calificados¹⁰³, por lo que un subsidio solo a la oferta de trabajo puede generar desempleo debido a la imposibilidad de ajustar hacia abajo los salarios de los trabajadores jóvenes¹⁰⁴. Sin embargo, tal como vimos anteriormente, aun el análisis simple económico nos indica que los beneficios se

¹⁰² Saez (2002).

¹⁰³ Desde 1997 el salario mínimo ha aumentado a una tasa sustancialmente mayor que el salario promedio y que la remuneración de los trabajadores no calificados. (Estudios Económicos OCDE 2003). De hecho, medido como proporción de la mediana salarial, el salario mínimo en Chile es el segundo más alto entre países de la OCDE. La Tercera Jueves 10 de Junio pg 30. Esto puede tener un impacto negativo en el empleo, ya que los aumentos en el salario no representan un aumento en la productividad de los trabajadores, por lo que los trabajadores no calificados se pueden ver perjudicados ya que no se genera un aumento en la demanda por ellos, debido a que el alza de precios no refleja un aumento en la productividad.

¹⁰⁴ En Junio de 2010, se aprobó un reajuste del salario mínimo del 4,2 por ciento de \$165.000 a \$172.000 que comienza a regir en Julio de ese año.

repartirán de igual forma independiente de a quien se le otorgó el subsidio y que sólo depende de las elasticidades de la oferta y la demanda. Sin embargo, vemos que aún considerando el caso simple, y una economía sin distorsiones, las elasticidades de la oferta y demanda difieren sobre que margen se esta considerando. Si se considera las horas trabajadas, dado que la oferta es más inelástica que la demanda respecto a las horas, los oferentes reciben una mayor proporción del beneficio del subsidio ya que sus sueldos disminuyen en menor medida que si tuvieran una oferta más elástica. Sin embargo, si los subsidios están focalizados hacia un grupo demográfico que tiene bajas tasas de participación, e incentiva la entrada y por lo tanto se considera el margen extensivo de la oferta laboral (en el cual la oferta es más elástica que la demanda) son los empresarios los que se verán beneficiados en una mayor proporción por el subsidio. Por lo tanto, independientemente de las implicancias políticas de subsidiar a los empresarios, es necesario considerar que dependiendo de los grupos objetivos, la incidencia es distinta.

Elegibilidad

En relación a los requisitos de edad, según la CASEN 2006, la población joven entre 15 y 24 años representa alrededor de un 18 por ciento de la población¹⁰⁵. Como hemos mencionado reiteradamente en este trabajo los jóvenes tienen las más bajas tasas de participación, apenas un 30 por ciento en los hogares mas pobres y más altas de desempleo, llegando a ser tres veces mayor a la de los otros grupos de edad. Aunque no son el grupo etáreo más pobre, un 13,1% por ciento de los jóvenes se encuentra en situación de pobreza¹⁰⁶.

En relación a los requisitos de pobreza Chile cuenta con un sistema que permite la focalización de políticas denominado la Ficha de Protección Social. Es importante mencionar que dado que en Chile los impuestos son individuales, a diferencia de EEUU en la cual para obtener el EITC se utiliza como criterio el ingreso familiar, para tener una mejor focalización hacia los hogares más pobres se requiere un sistema condicionado en base a los ingresos familiares. Además, tomando en cuenta que una parte del subsidio se

¹⁰⁵ Lo que corresponde a casi tres millones de jóvenes.

¹⁰⁶ CASEN 2006

paga a los empleadores¹⁰⁷, se requiere una estrategia de focalización que sea eficiente en la focalización de familias pobres pero que no sea muy costosa para la firma. Por lo tanto tiene que ser un instrumento más bien simple y con amplia cobertura. De otra forma los costos para las empresas de encontrar a los posibles beneficiarios son muy altos y la eficacia en la focalización es baja. Por esto, considero necesario abordar en forma resumida las principales características del instrumento de focalización utilizado en Chile.

Resultados Preliminares del Subsidio

La Dirección de Presupuesto en conjunto con el Centro de Micro Datos están trabajando actualmente en una evaluación de impacto del subsidio que sea capaz de medir tanto su cobertura como su efectividad. A continuación se entregarán resultados preliminares del subsidio en relación a las solicitudes y a su alcance, como además posibles problemas que se pueden esperar a futuro o que será necesario evaluar.

*Cuantitativos: Solicitudes*¹⁰⁸

Como se observa en los gráfico 5, 6 y 7, la tendencia de las solicitudes entre los trabajadores tanto dependientes como independientes y de empleadores es bastante similar, aunque difieren de manera significativa en las magnitudes. Como se observa, las solicitudes llegan a su máximo valor en Agosto del 2009 para luego ir decreciendo hasta estabilizarse levemente a partir de Diciembre 2009. En relación a las magnitudes vemos que los trabajadores dependientes han sido los que más han postulado, llegando a 78.021 solicitudes en Agosto para estabilizarse en Diciembre en alrededor de 5 mil solicitudes mensuales, mientras que 5.690 independientes postularon en este mismo periodo y las solicitudes se estabilizan en alrededor de 500. Esto nos demuestra que la campaña de información publicitaria fue bastante efectiva y el subsidio tuvo una buena acogida por parte de los trabajadores. En el caso de los empleadores, tal como la evidencia internacional ha demostrado, las magnitudes son drásticamente menores. Considerando la totalidad de empleadores, personas naturales y personas jurídicas, observamos que la

¹⁰⁷ Con lo cual los efectos en el alivio de la pobreza son más bien indirectos.

¹⁰⁸ La siguiente información fue entregada por el SENCE. Sin embargo, información del Ministerio de Hacienda entrega magnitudes levemente superiores, en particular, la totalidad de trabajadores que solicitaron el beneficio es igual a 189,950 hasta Marzo del 2010 según este Ministerio.

cantidad de solicitudes llega a su monto máximo en 2.245 solicitudes en el mes de Agosto y se estabiliza alrededor de 200 solicitudes por mes.

En relación a la totalidad de postulantes, como observamos en el gráfico 8, 9 y 10, y la tabla 3, el total de solicitudes ha ido aumentando. Hasta Abril del año 2010, 180.319 trabajadores dependientes solicitaron el beneficio, correspondiente a un 93% de total de trabajadores, mientras que 12.751 independientes postularon. Corresponde a un significativo 64% del universo de posibles beneficiarios a solo diez meses de puesta en marcha del subsidio lo que nos indica una alta cobertura dentro de aquellos que son elegibles¹⁰⁹. En relación a los empleadores, 2.359 personas naturales solicitaron el beneficio por 4.207 trabajadores, y 4.070 personas jurídicas lo hicieron para 73.894 trabajadores. Aunque son cifras significantes, y ha aumentando el número de empresas que solicitan el subsidio, la cobertura a los empleadores es pequeña en relación a las 45 mil empresas, que al primero de Julio 2009, tenían jóvenes contratados que cumplían con los requisitos para beneficiarse de este subsidio¹¹⁰.

En relación a las características de los solicitantes del beneficio, se utilizará información proveniente del Ministerio de Hacienda que como se mencionó anteriormente tiene datos hasta Marzo del 2010 y que superan en magnitudes leves a los datos de solicitudes entregados por el SENCE pero en forma más detallada. Hasta Marzo del 2010, un 51 por ciento de los trabajadores postulantes son mujeres. Como se ha observado durante el desarrollo de este trabajo, las características de este subsidio, tal como la experiencia del EITC, llevan a un aumento significativo en las tasas de participación de grupos que se encontraban al margen del mercado laboral, por esto, considerando que las mujeres tienen tasas más bajas de participación laboral que los hombres, el alto porcentaje de mujeres que postula al subsidio nos demuestra de manera preliminar el posible efecto positivo en la participación laboral de las mujeres de hogares de menores recursos.

¹⁰⁹ A diferencia del EITC en Estados Unidos, medir la cantidad de posibles beneficiarios es bastante menos compleja ya que los requisitos son más simples y fáciles de verificar. Por lo que las estimaciones consideran a un alto porcentaje de aquellos posibles beneficiarios, independiente de si se encuentran en el mercado laboral formal o no. Esto no ocurre en EEUU ya que las altas tasas de cobertura consideran solo a aquellos posibles beneficiarios que declaran impuestos.

¹¹⁰ Fuente: Estado de Hacienda Pública 2009.

Respecto a la distribución territorial, un 46,8% de los postulantes proviene de la Región Metropolitana, y un 11,6% de la Región del Bio-Bio, con porcentajes bastante menores en el resto de las regiones, en particular en las Regiones de Aisen y Magallanes¹¹¹.

No se pudo encontrar información más actualizada respecto a la distribución socioeconómica de los postulantes, pero hasta Septiembre del año 2009, un 41,6% de los postulantes pertenece al primer decil según su puntaje en la Ficha de Protección Social, un 22,2% al segundo decil, un 20% al tercer decil y un 16% al cuarto¹¹².

En cuanto a la forma de postulación, de la totalidad de trabajadores un 81 por ciento postuló via web y el resto via presencial. Sin embargo, este porcentaje se debe principalmente a que en Julio del año 2009, solo un 65% de los postulantes utilizó la plataforma electrónica, cifra que ha aumentado significativamente hasta Marzo del 2010 en que casi un 99% de los postulantes utilizo esta opción. Estas cifras son bastante positivas considerando la disminución de costos de transacción y de postulación que significa utilizar la plataforma electrónica. Por lo que el hecho de que los trabajadores estén más familiarizados con la postulación via Internet puede incidir positivamente en un aumento de solicitudes.

Considerando las distintas implicancias que tienen los subsidios en el consumo de los individuos dependiendo de la modalidad de pago, mensual o anual, se observa que en Chile, a diferencia de experiencias internacionales, en particular del EITC, el consumo presente es priorizado, ya que, hasta Marzo de 2010, un 62% de los trabajadores dependientes optaron por el pago mensual. Considerando que el principal objetivo es ser un suplemento de ingreso, y que los postulantes al subsidio probablemente se ven enfrentados a restricciones de liquidez, estas tasas son bastante positivas. Sin embargo, se debe considerar que las experiencias internacionales han demostrado que mientras menor

¹¹¹ Sin embargo, se debe considerar el número de habitantes jóvenes en cada región, en la Región de Aisen y Magallanes, según el Censo 2002, 10.181 y 18.263 habitantes tienen entre 18 y 24 años de edad respectivamente.

¹¹² Fuente: Estado de la Hacienda Pública 2009.

el periodo de tiempo entre la toma de decisiones laborales y la realización del pago, mayor es la probabilidad de que los trabajadores tomen decisiones estratégicas para intentar maximizar su beneficio disminuyendo las horas ofrecidas en el mercado laboral. Por lo que se debe tener preocupación con las altas tasas de pago provisionales¹¹³.

En relación a los empleadores, un 55% es de empresas de tamaño pequeño o micro (25% y 30% respectivamente), 19 por ciento corresponde a empresas grandes y la misma cifra corresponde a empresas medianas. Por lo que observamos que a diferencia de lo esperado, son las empresas de menor tamaño las que han respondido de forma más positiva al subsidio. Considerando que son las empresas con mano de obra menos calificada y más intensivas en trabajo las que tienen mayor probabilidad de postular al subsidio debido a los altos retornos que pueden obtener, y que las empresas pequeñas pueden optar por un menor beneficio que aquellas más grandes por la cantidad de trabajadores, esta información nos indica que no necesariamente son las empresas con mayor probabilidad de postular las que en realidad han postulado. Lo que nos puede indicar que la orientación de la campaña de información del SENCE no ha sido focalizada a aquellas empresas que pueden obtener los mayores retornos y por lo tanto los beneficios más positivos para el empleo joven.

En su mayoría, un 44,4% son empresas de la Región Metropolitana, y tal como en el caso de los trabajadores, la Región del Bio-Bio la sigue en porcentaje. Respecto a las solicitudes, un 98% se hicieron via Internet, de hecho, desde Noviembre solo un empleador ha postulado de forma presencial.

Pagos

Respecto a los pagos del subsidio, se debe tener en consideración, que sólo se han realizado los pagos mensuales a los empleadores que cumplen con los requisitos, y a los trabajadores que han optado por esta modalidad. Sin embargo, tanto para los trabajadores

¹¹³ En el caso que el objetivo del subsidio fuera entregar un “ahorro obligatorio” que permita el consumo de bienes durables en aquellos consumidores que sufren de cierta miopía que no le permite maximizar sus beneficios durante su ciclo de vida, el porcentaje de pagos provisionales es excesivo.

independientes como para el 38% de los dependientes, el pago será recibido de manera anual y aun no ha sido efectuado¹¹⁴. Solo a partir de Julio 2010 se puede observar cuantos trabajadores independientes recibirán un pago, ya que previo a esta fecha solo se ha verificado el cumplimiento de edad y de pobreza¹¹⁵. Se debe considerar además que los pagos son efectuados con un desfase de 3 meses (90 días), es decir, el pago solicitado en Septiembre es realizado en Diciembre.

En la actualidad, a Mayo del año 2010, 50.760 trabajadores recibieron un pago mensual, es decir se encuentran en régimen. En forma más detallada, en el mes de Noviembre, 20.147, 39.069 y 43.675 trabajadores recibieron un pago mensual como retroactivo de Abril, Mayo y Junio respectivamente. El monto promedio del pago fue de \$17.500. Que corresponde a una renta mensual igual a \$272.500, lo que nos puede indicar que en promedio, los trabajadores que postulan se encuentran en la zona de retiro del beneficio. Mientras que, en este mismo mes, 19.477 trabajadores recibieron un pago promedio de \$17.836 por el mes de Julio. En Diciembre del año 2009, 49.429 trabajadores recibieron un pago promedio de \$17.584 por el mes de Agosto. Hasta este mes, la totalidad de los pagos a los trabajadores corresponde a un monto de \$4.524.189.942. En la tabla 4 se puede ver con mayor detalle esta información.

En relación a los empleadores, como se observa en la tabla 5 en Diciembre del año 2010, 3.722 recibieron pagos retroactivos por Mayo, Junio, Julio y Agosto que fueron solicitados en Septiembre. Estos pagos corresponden a 25.889 trabajadores con un monto promedio de \$11.162 por causante. Además durante este mismo mes, 1.581 empleadores recibieron un pago promedio de 11.378 por causante, por aquellos trabajadores que se encontraban en régimen durante Agosto, es decir que solicitaron el beneficio previo a esta fecha y no como retroactivo. Hasta Diciembre del año 2009, la totalidad de los pagos a los empleadores corresponde a un monto igual a \$746.695.665.

¹¹⁴ Para el caso de los trabajadores independientes el pago es anual y se ejecuta el segundo semestre del año siguiente, habiendo finalizado el proceso operación renta.

¹¹⁵ Esta etapa es conocida como verificación de elegibilidad simple y es el primer paso para postular al subsidio. Luego si el trabajador es considerado elegible, se registra y solicita el subsidio. En seguida, para el proceso de validación integral y cálculo de pagos se utilizan datos del IPS y SII, en el cual se verifica el pago de las cotizaciones y los tramos de renta en forma anual de acuerdo al periodo de declaración de renta.

Respecto a la información disponible en la página de Internet del SENCE se observa que en Febrero del año 2010, 2.060 empresas recibieron un pago por 15.297 trabajadores. Además, hay alrededor de 12.000¹¹⁶ pagos pendientes por trabajador, acumulados desde Julio 2009, debido al incumplimiento del pago de las cotizaciones en el plazo legal por parte de los empleadores. En algunos casos, se rechazan las solicitudes debido a información incorrecta del Instituto de Previsión Social que en ciertos casos difiere de la información que tienen los empleadores.

Dificultades

Los resultados preliminares en el caso chileno e información del SENCE permiten mencionar alguno de los problemas que se han observado en el funcionamiento del subsidio, además de posibles dificultades que se han observado en experiencias internacionales que se pueden repetir en el caso chileno.

En el caso de Estados Unidos, existe una fracción importante de beneficiarios del crédito que no son en realidad elegibles (Holtzblatt(1991), McCubbin (1999)). Esto se debe principalmente a errores en la indicación de los causantes del beneficio, los hijos, y considerando que IRS tiene información muy pobre respecto el estatus de los hijos de los beneficiarios.

Sin embargo, esto no es de mayor importancia para el caso chileno ya que se declaran impuestos individualmente y los causantes del beneficio son los mismos trabajadores. Lo que sí se debe considerar son los problemas de evasión de impuestos, declaración falsa de ingresos, tanto del trabajador como del empleador y de relaciones laborales inexistentes por parte del empleador para beneficiarse del subsidio. En el caso chileno, considerando que la postulación del trabajador es independiente de la del empleador, vemos que puede existir una declaración falsa ya que no existe una conexión entre ambos. Este problema se puede solucionar si para recibir el subsidio se requiere postular de manera conjunta con el empleador. Pero lo anterior puede incentivar el fraude y la posibilidad de que los

¹¹⁶ Fuente: SENCE

beneficios sean recibidos por una de las partes sin mediar una acción deliberada del beneficiario.

Aunque en el caso de EITC existe poca información respecto al fraude relacionado con la declaración incorrecta de ingresos, ya que en su gran mayoría se relaciona con los causantes del beneficio, podemos decir que esto es el potencial de fraude mayor en el caso chileno. Sin embargo, se reduce de forma significativa la posibilidad de hacer fraude al hacer condicional el subsidio al pago de cotizaciones previsionales y de salud.

En particular debido a la información del Servicio Impuestos Internos y el IPS, el SENCE, con un correcto traspaso de información puede evitar y disminuir estos problemas de manera significativa. Esto nos demuestra además, la importancia de la exactitud de la información en el caso Chileno, ya que gracias al sistema de AFP, la base de datos respecto a las cotizaciones, permite evitar faltas de información. Además, en el caso chileno la elegibilidad del postulante es más fácil de verificar lo que permite disminuir la probabilidad de que aquellos que no son elegibles, se beneficien del subsidio. Esto es particularmente importante en el caso del requisito de la pobreza que impide que aquellos que no son de bajos recursos se beneficien del subsidio, a diferencia de experiencias internacionales. Sin embargo, los efectos del subsidio en la disminución de pobreza han sido criticados. Beyer y Dussailant (2009) nos indican que el subsidio va a favorecer a no más del 6% de la población en edad de trabajar.

En relación al funcionamiento del subsidio, como vimos anteriormente, se observan diferencias significativas en las magnitudes de las solicitudes y los pagos realizados. Considero importante mencionar posibles dificultades del funcionamiento y administración del subsidio que se han observado.

En relación al funcionamiento del subsidio, se debe considerar que es primera vez que el SENCE está encargado de administrar un subsidio de tan grande envergadura¹¹⁷ además

¹¹⁷ Generalmente el SENCE se encarga de subsidios o créditos más pequeños, en los cuales hay alrededor de 10000 a 12000 posibles beneficiarios.

de la enorme cantidad de postulantes que solicitaron el subsidio los primeros meses. Por lo que a continuación se mencionan algunas de las dificultades que tuvo el SENCE para responder al ingreso masivo de postulantes¹¹⁸.

Los problemas se asocian principalmente a la verificación de datos, en especial el pago de las cotizaciones previsionales y los montos de renta mensual de acuerdo a los datos del Instituto de Previsión Social.¹¹⁹ La información respecto a las cotizaciones es en algunos casos dispar y no es completamente confiable, lo que ha causado problemas respecto a la verificación de la elegibilidad de los postulantes.

En relación al diseño de la postulación, luego de finalizado el proceso, los postulantes no pueden volver a ingresar, por lo que en algunos casos ocurre que han grabado su postulación sin terminar, y los trabajadores no se enteran hasta 90 días después en que no han recibido ninguna notificación de que su postulación no estaba finalizada. No existe la posibilidad de hacer un seguimiento de su postulación. De hecho, en Diciembre del año 2009, alrededor de 20.000 solicitudes quedaron incompletas.

Lo anterior también se relaciona con el problema de los correos electrónicos y la posibilidad de que estos reboten y no lleguen a los postulantes, impidiéndoles que completen el proceso. Este problema también afecta la etapa de notificación, ya que al haber muchos rebotes, en Diciembre 2009 de 12.000 notificaciones rebotaban alrededor de 4.000, impidiendo la automatización, por lo que se debe gestionar el envío individualmente de forma mecánica, generando un altísimo costo. Sin embargo, aunque sigue siendo un porcentaje alto las cartas y correos electrónicos que se devuelven, en Mayo de 2010, este problema ocurría solo en el 20 por ciento de los caso, por lo que se ha observado una mejora.

En relación al pago, también se observan rebotes en las cuentas bancarias, lo que se debe particularmente a problemas de número de cuentas erróneo o bien porque tanto los

¹¹⁸ Luis Parraguez, funcionario del SENCE, encargado del subsidio al empleo joven.

¹¹⁹ Las solicitudes confirmadas son verificadas en base al Sistema de Datos Previsionales del IPS (instituto previsión social).

trabajadores como los empleadores declaran una cuenta de la cual no son titulares, por lo que al no ser el mismo RUT del beneficiario los pagos no se realizan porque el subsidio es nominativo.

En cuanto a los resultados preliminares cuantitativos, otra de las dificultades que se observa, que será detallado en el siguiente capítulo, se relaciona principalmente con la baja participación por parte de los empleadores. Esto es un tema bastante complejo y tal como la evidencia internacional ha demostrado, los empleadores tienden a no postular de forma mayoritaria a este tipo de subsidio. Esto puede tener una repercusión negativa en el empleo de los menos calificados, en particular en los jóvenes, debido al aumento de oferta laboral proveniente del subsidio en conjunto con las bajas tasas de utilización del subsidio al empleador. Puede ocurrir además que aumente el desempleo en otros rangos etáreos que no se ven favorecidos por el subsidio, pero que compiten en el mismo mercado laboral que los jóvenes¹²⁰.

Como último es importante mencionar los costos de este subsidio. Al observar el informe de ejecución trimestral del SENCE, vemos que el subsidio representa uno de los mayores gastos en conjunto con las transferencias corrientes hacia el sector privado, con 33 mil millones de pesos de presupuesto vigente y una ejecución acumulada al primer trimestre de \$5.001.737 miles de pesos. El informe financiero del proyecto contempla un gasto en régimen de 64 mil millones de pesos.

¹²⁰Evidencia internacional demuestra que debido a los subsidios al empleo, se genera una disminución de salarios a los trabajadores con características similares que compiten en el mismo mercado laboral pero que no son beneficiarios del subsidio. Esto puede generar efectos negativos sobre la participación laboral de aquellos trabajadores con bajas capacidades que no pueden optar por el subsidio.

IV. Estudio Piloto

Uno de los aspectos novedosos de la reforma previsional y del Consejo Trabajo y Equidad es que se exige una evaluación de impacto en relación a los resultados de las nuevas políticas. Chile ha tenido una fuerte cultura e historia de evaluación de impacto en un proceso continuo de desarrollo y mejoramiento de sus procedimientos y prácticas de evaluación. Sin embargo, durante el año 2008 se da un nuevo paso que asegura que Chile permanezca a la cabeza de los países con procesos sistemáticos de evaluación. Este nuevo paso se denomina Línea de Evaluación de Programa Nuevos, se considera un hito importante en el proceso de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas y tiene como finalidad el mejoramiento de las evaluaciones para su utilización como guía para la asignación de los recursos públicos.

Este nuevo paso consta de dos ideas principales. En primer lugar, existe un énfasis en el uso de evaluaciones de impacto basadas en diseños experimentales que utilicen la asignación aleatoria del tratamiento para la construcción de grupos de control. En segundo lugar, hay un esfuerzo para edificar el proceso de evaluación en las etapas tempranas del diseño de la política. Esto tiene la obvia ventaja de permitir que el proceso de evaluación retroalimente el diseño en un punto en el que las políticas son susceptibles de cambio.

Considerando lo anterior, el Panel Asesor Internacional discutió preliminarmente la posibilidad de evaluar el componente de la Reforma Previsional asociado al subsidio de contratación y la cotización de jóvenes. En particular, en dicha oportunidad se evidenció la dificultad de este esfuerzo al constatar que se trata de una iniciativa aplicada de manera universal al rango etéreo y de ingresos beneficiario, sin posibilidad de contar con un grupo de control.

Las dificultades para la evaluación del beneficio de la Reforma Previsional se incrementaron, posteriormente, con el anuncio y expedita aprobación de la Ley de Subsidio al Empleo Juvenil. El nuevo subsidio al empleo juvenil domina en monto y

rango de salarios a quien se aplica; la reforma previsional establece un subsidio al empleador de 5%, mientras que la ley reciente lo establece en 10%¹²¹, cubriendo salarios que abarcan hasta 2,25 ingresos mínimos, mientras que la primera cubre hasta salarios de 1,5 ingresos mínimos. Además, la Reforma Previsional entrega un subsidio al trabajador de 5%, mientras que la nueva ley establece un subsidio del 20%.

Sin embargo, debido a que ambos subsidios son asimilables desde el punto de vista de sus objetivos ya que apuntan a incentivar el trabajo formal de los jóvenes y facilitar el acceso al mercado laboral de un grupo que se encuentra en desventaja, se propone evaluar exclusivamente el subsidio al empleo joven.

Considerando lo anterior, además de las dificultades de encontrar una estrategia creíble de identificación a nivel individual¹²², debido principalmente a las características del subsidio, la amplia demanda que ha tenido por parte de los trabajadores, y las bajas tasas de participación por parte de los empleadores, el Panel propone concentrarse en la evaluación de la ley de subsidio al empleo juvenil, siguiendo una estrategia de promoción aleatoria de sus beneficios a los empresarios.

El objetivo de la estrategia de promoción es evaluar el efecto del nuevo subsidio para jóvenes en las planillas de las empresas, y así, conocer el efecto en el tipo de trabajador que contratan y sus salarios. Considerando que las empresas más grandes tienen mayores incentivos a postular al subsidio debido a los mayores posibles retornos, y que aquellas mejor gestionadas pueden estar asociadas a mayor nivel de empleo y por lo tanto mayor uso del subsidio, es fundamental que para identificar el efecto casual del subsidio al empleo joven, se promueva de manera aleatoria el nuevo subsidio para jóvenes en empresas que no tengan este beneficio.

¹²¹ Es importante mencionar que los beneficios de ambos subsidios son incompatibles para el empleador, y dado que el subsidio de la nueva ley es superior, debería ser preferido por los empleadores.

¹²² Las características del programa impiden plantear una estrategia que entregue una identificación clara de sus efectos, debido principalmente a que corresponde a una política universal en la cual los jóvenes no tienen ningún costo de inscribirse para recibirlo. Si bien el “take up” en la actualidad aún no es completo, es posible que éste alcance un alto porcentaje en el marco de tiempo en el cual sería interesante evaluar sus resultados. Esto impide realizar una estrategia de información aleatoria del subsidio a individuos.

De esta forma, dada la característica aleatoria del experimento, la promoción puede ser utilizada como una variable instrumental para analizar el impacto del subsidio en los resultados de interés. Esto se debe a que la promoción está correlacionada positivamente con el uso del subsidio pero es ortogonal con cualquier otra variable, por lo que no hay un sesgo en el estimador de impacto. Esto nos permite evaluar el efecto del subsidio sobre quienes se ven afectados por la promoción.

Considerando que los cálculos de poder estadístico, que nos permiten validar el uso de la estrategia de promoción como evaluación de impacto, dependen crucialmente de la veracidad de ciertos supuestos, el Centro de Micro Datos propuso realizar un pequeño piloto sobre 50 empresas, antes de iniciar una implementación de mayor magnitud, para corroborar los supuestos necesarios para implementar una evaluación de impacto por medio de una estimación vía variables instrumentales. Específicamente se requiere comprobar los supuestos de baja adopción del subsidio en la actualidad y de la efectividad de la política de promoción para convencer a las empresas para adherir a éste¹²³.

A continuación se presenta de manera detallada una descripción de las actividades y resultados asociados a la realización de un estudio piloto de una estrategia de promoción aleatoria del subsidio al empleo juvenil aplicado a 50 empresas realizado entre el 20 de Enero y el 12 de Febrero de 2010.

Descripción

Como los cálculos de poder estadístico dependen crucialmente de los supuestos de baja adopción del subsidio en la actualidad, corroborado con las estadísticas del programa, y de la efectividad de la política de promoción para convencer a las empresas para adherir a éste, el Panel Internacional propuso realizar un pequeño piloto sobre 50 empresas para

¹²³ Imbens y Angrist (1994) muestran que si la variable instrumental cumple con la condición de monotonicidad, el coeficiente de la estimación vía variables instrumentales puede ser interpretado casualmente.

corroborar los supuestos, antes de iniciar una implementación de mayor magnitud¹²⁴ recomendada del orden de 1.386 empresas.

La implementación del piloto se realizó entre el 20 de Enero y el 12 de Febrero de 2010 en la Región Metropolitana con una base de alrededor de 400 empresas, con el objetivo de realizar 50 encuestas en total.

La promoción del subsidio consistió en una entrevista con el propietario o gerente general de la empresa, en la que se entregó material explicativo del subsidio, enfatizando los siguientes puntos:

- Los tramites requeridos para obtenerlo
- Los requisitos
- Los beneficios

En la entrevista, además se aplicó una pequeña encuesta en la que se recogió información general sobre la empresa y sobre la percepción de los empresarios sobre el subsidio. El formulario de la encuesta se encuentra en el anexo.

La realización del piloto corroboró los supuestos necesarios para utilizar la promoción como variable instrumental, demostrando la baja adopción del subsidio por parte de los empleadores en la actualidad, en especial la falta de información respecto a éste, al igual que la reacción positiva por parte de los empleadores respecto a la promoción. En general se mostraron interesados y agradecidos con la información entregada.

Sin embargo, como se podrá observar a continuación, los empresarios aunque respondieron de forma positiva a la promoción, esta no fue efectiva, ya que se corroboró que sólo 5 de las 50 empresas entrevistadas postularon en realidad al subsidio.

¹²⁴ El Panel recomendó una implementación del orden de 1.386 empresas.

Trabajo de Campo

A continuación se resume el trabajo de campo realizado. El informe completo fue realizado por Sandra Quijada y Sonely Ramirez.

El piloto se realizó sólo en la Región Metropolitana y se contó con una base de 397 empresas, representadas por categorías (Grande, Mediana, Pequeña y Micro). El objetivo era realizar 50 encuestas en total, también divididas proporcionalmente por categorías.

El trabajo de campo para los encuestadores consistió básicamente en 2 etapas, una primera etapa en la que se trabajó como Call-Center, donde a cada uno de los encuestadores se les entregó un listado de empresas a las cuales debía llamar y conseguir un primer contacto, nombre de la persona indicada a entrevistar y finalmente concertar cita para la realización de la entrevista.

Para llevar a cabo esta labor se invitó a 5 encuestadores con experiencia en encuestas y que cumplieran con el perfil buscado para entrevistar a gerentes, dueños o jefes de área de las distintas empresas, este es principalmente, poseer buena dicción, buena presencia, cordialidad, etc.

En cuanto a la logística, se le entregó a cada una de las encuestadoras una base en Excel con los nombres de las empresas a las cuales debían contactar, igual número de empresas siempre divididas por las categorías definidas en la muestra, debiendo registrar el estado de cada uno de los llamados realizados. Además se envió una carta con información del proyecto por email en caso de que el entrevistado lo solicitara.

Se prepararon carpetas para cada una de las entrevistas concertadas las cuales se entregaban al entrevistado, incluyendo un tríptico con información del SENCE sobre el subsidio, un instructivo con los pasos a seguir para postular por Internet, una carta personalizada explicativa del proyecto y un juego de tacos de escritorio con el logo del Centro de Microdatos como presente para cada entrevistado.

Para capacitar a los encuestadores se hicieron dos procesos. El primero consistió en una descripción del programa, con énfasis en lo que es el proceso de promoción del subsidio y el otro consistió en una revisión completa de la encuesta con especial énfasis en el trabajo a realizar dentro del call-center. Fue fundamental la revisión de procedimientos, tips y protocolos a seguir tanto para el call-center como para la aplicación de la entrevista en terreno, con énfasis en los requisitos y beneficios del subsidio al empleo joven. Los encuestadores fueron capacitados para responder y entregar toda la información necesaria respecto al subsidio.

El trabajo de call-center fue fundamental para conseguir la entrevista, ya que es acá donde el encuestador sabe a quien deberá entrevistar finalmente. En una primera instancia, se intento dirigirse al Gerente General pero al contactarlos y explicarles el tema de nuestro estudio, la gran mayoría de los casos fueron derivados al Gerente o Jefe de Recursos Humanos quien era la persona indicada ya que ve el tema que concierne al Estudio del Subsidio al Empleo Joven.

La segunda etapa del trabajo de campo, una vez concertada la cita, consistió en la entrevista dirigida y luego la promoción del Subsidio al Empleo Joven. La promoción del subsidio fue precisa, utilizando material grafico como apoyo, entregando información sobre los beneficios y requisitos del subsidio, enfatizando en el proceso de postulación. Este proceso, y en especial los folletos, permitieron al empresario conocer con claridad las ganancias del subsidio, al igual que lo simple del proceso de postulación.

En cuanto a los resultados del trabajo de campo, específicamente de los llamados realizados para la obtención de citas, observamos que de las 267 empresas que se trataron de contactar, se realizó un total de 498 llamados para concertar 55 citas, de las cuales se obtuvieron 50 encuestas.

Es importante mencionar que la duración de las entrevistas fue en promedio de 19 minutos. Esto ayudó a que los empresarios agradecieran la información entregada, ya que la encuesta fué de corta duración y la promoción fué precisa.

Considerando que la finalidad del Piloto era corroborar los supuestos necesarios y sentar las bases para el futuro desarrollo de una estrategia de mayor magnitud, se realizó un focus group luego de haber finalizado el proceso de entrevistas. Al focus group asistieron los 5 encuestadores guiados por una asistente del Centro de Microdatos. El focus group permitió conocer la percepción de los encuestadores respecto de la apreciación de los empresarios respecto al subsidio y la entrevista. Se pudo levantar valiosa información tanto para la corroboración de los supuestos como también formas de mejorar el trabajo de campo.

Resultados

Como el objetivo principal de la realización del Piloto era obtener información básica respecto a la utilidad de la estrategia de promoción como variable instrumental, se realizó una pequeña encuesta, enfocada en recoger información respecto a la percepción de los empresarios en relación al subsidio y a su conocimiento previo.

Además, la realización de un focus group con los encuestadores al finalizar el proceso de entrevistas, permitió obtener información respecto a la percepción de los encuestadores respecto a la apreciación de los empleadores respecto a estos temas, pero además permitió levantar información útil respecto a temas relacionados con los formularios y el trabajo de campo.

Luego, para estudiar la efectividad de la estrategia de promoción se utilizó la base de datos del SENCE para hacer un cruce entre las empresas entrevistadas y aquellas que han postulado al subsidio. Como mostraremos a continuación un número pequeño de las empresas en realidad postularon al subsidio luego de la promoción. Esto difiere de manera significativa con la respuesta positiva que se obtuvo por parte de los empresarios luego de la promoción, demostrándonos que existe un quiebre entre sus respuestas y la postulación al subsidio.

Desarrollando con mayor detalle la información recolectada en el estudio piloto podemos ver que el punto principal es la verificación de la baja utilización que ha tenido el

subsidio por parte de los empresarios. De hecho, de las 400 empresas de la base (la cual fue escogida aleatoriamente con el comando *bsample* en STATA dentro de todo el universo de empresas) sólo dos han sido beneficiadas con el subsidio, mientras que sólo 3 de las 50 finalmente entrevistadas han postulado al subsidio sin obtener una respuesta definitiva por parte del SENCE. Esto nos demuestra que aún existe una baja acogida por parte de los empresarios, corroborando las estadísticas del SENCE que nos demuestran que, hasta Mayo del 2010, eran alrededor de 6.300 empleadores los que habían postulado al subsidio, lo cual es una proporción bastante baja de las 45.000 empresas que en Agosto del año 2009 tenían a jóvenes empleados que cumplían con los requisitos.

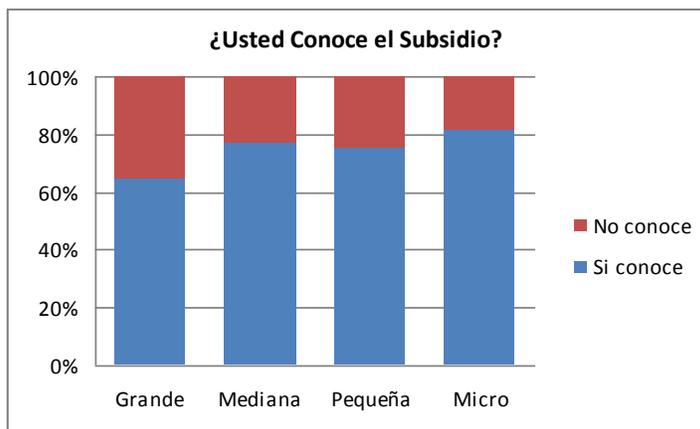
Sin embargo, luego de corroborar este supuesto es importante entender porqué los empleadores no han utilizado el subsidio y si la promoción puede fomentar la utilización de este. Para corroborar este supuesto, era fundamental entender porqué los empresarios no se han beneficiado de este subsidio. Tanto la encuesta como el focus group permitieron responder esta pregunta.

A continuación se explican con mayor detalle los resultados encontrados en la encuesta, para luego detallar la información levantada del focus group.

Resultados Encuesta

El 74% de los entrevistados, en su mayoría los entrevistados fueron el gerente o subgerente del área de Recursos Humanos, respondió positivo a la pregunta respecto su conocimiento del subsidio. En particular, las empresas más pequeñas son con las que en mayor proporción conocen el subsidio.

Gráfico 11



Fuente: Encuesta Piloto Subsidio Empleo Joven, Tabla 6.

Elaboración Propia.

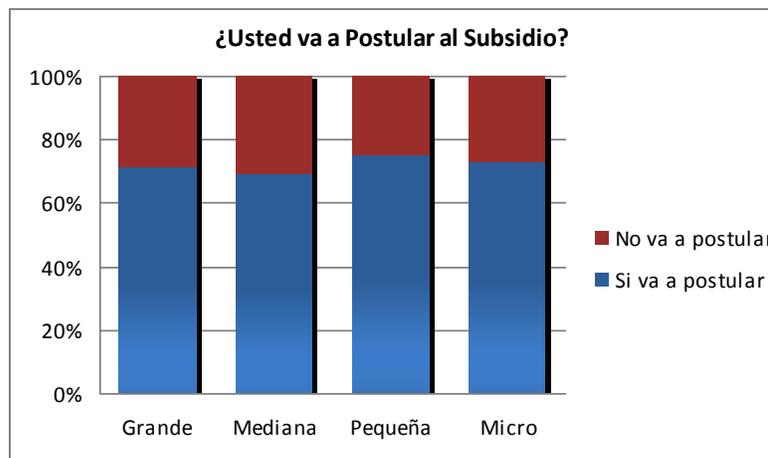
Sin embargo cuando se les pregunta sobre detalles específicos del subsidio, los empleadores no conocen ni los beneficios ni los requerimientos para postular con claridad. Esto demostró una falta de información concreta. Aunque muchos han escuchado hablar del subsidio, los empleadores no se han dado el tiempo de conocer información más precisa sobre el proceso de postulación a éste. Esto nos demuestra que la promoción es efectiva ya que permite informar a los empleadores respecto a detalles más específicos del subsidio.

En cuanto a las razones de porqué los empleadores no se han informado de forma más concreta, se cree que es porque ven el beneficio como un aporte para el trabajador más que una forma de disminuir costos y de aumentar la productividad en su empresa, y consideran, como percepción general que los programas del SENCE están enfocados a empresas bastante más precarias que las suyas. Lo que nos demuestra un cierto prejuicio respecto a los programas del SENCE. En particular, algunos empresarios consideraban que programas anteriores del SENCE no habían funcionado de manera correcta y que las exigencias para recibir un beneficio eran altísimas, además de los altos costos, en particular exigencias de capacitación. Es importante mencionar que los empleadores que conocen el subsidio con claridad, es decir, conocen sus beneficios, requisitos y el trámite para la postulación, y tienen empleados que cumplen con los requisitos, han postulado al

subsidio pero no han obtenido una respuesta definitiva por parte del SENCE. Esto ocurre en cuatro casos. Lo que nos demuestra que el subsidio si les interesa a los empresarios que lo conocen con claridad, demostrando que la promoción, al dar la información necesaria, puede ser bastante efectiva. Sin embargo, se debe destacar que el SENCE no ha respondido de forma ágil a la demanda por parte de los empleadores, y se debe considerar que esta institución debe buscar un mecanismo para agilizar la respuesta a estas.

Luego de la promoción a los entrevistados se les pregunta sobre la posibilidad de postular al subsidio. Podemos observar que el 72% de los empleadores entrevistados dicen que van a postular al subsidio, esto es 36 empresas, mientras que el restante 28% responden que no van a postular al subsidio o bien que lo van a evaluar. En el siguiente grafico se observa el resultado por tipo de empresa.

Gráfico 12



Fuente: Encuesta Piloto Subsidio Empleo Joven, Tabla 7

Elaboración Propia.

De los que responden positivamente, un 30% lo ve exclusivamente como un beneficio para el trabajador, mientras que solo un 8%, es decir 3 empresas, consideran el subsidio como un beneficio propio. Esto puede incidir en la baja cantidad de postulaciones efectivas ya que aquellos que tienen la capacidad de postular no reciben un fuerte incentivo debido a que no consideran el subsidio como un beneficio propio.

De hecho, solo una empresa responde tener problemas con el pago de las cotizaciones, una con los requisitos de pobreza, y una con la incompatibilidad con otros subsidios, por lo que observamos que los requisitos no necesariamente son un impedimento relevante para la postulación. Ocho de los encuestados dicen tener contratados trabajadores que cumplen con los requisitos para la postulación, por lo que de manera certera pretenden postular al subsidio, sin embargo, no postulan.

De los que responden negativamente, un 50% dice no contratar trabajadores que reciben un sueldo inferior a \$360.000 y el 50% restante dice no cumplir con el requisito de edad, principalmente porque requieren trabajadores con más experiencia o en 2 casos particulares, por falta de confianza hacia los trabajadores más jóvenes. Como observamos en esta pregunta, los requisitos de edad y de ingresos permiten filtrar a una gran mayoría de trabajadores que no son posibles beneficiarios, mientras que el requisito de pobreza tiene mayor implicancia para trabajadores que cumplen ambos requisitos anteriores.

Una cantidad importante de empleadores han escuchado del subsidio por la radio, sin embargo, en su mayoría, son los que no lo conocen claramente. De hecho, los con mayor conocimiento se han informado por Internet. Otra fuente de información es la entregada por el SENCE, ya que en general los que recibieron información del SENCE (a través de material entregado o charlas del SENCE) conocen con detalle el subsidio. Varios empleadores se enteraron respecto al subsidio a través de sus propios trabajadores que han postulado de forma independiente a él.

Es importante mencionar que cuando se les pide a los entrevistados especificar, porqué, conociendo el subsidio, no lo han utilizado, casi el 50% culpa la insuficiente información que ha recibido. Demostrando claramente una posibilidad de generar un efecto positivo en la postulación del subsidio luego de la promoción. A los entrevistados que responden de forma positiva al conocimiento previo del subsidio se les hizo la siguiente pregunta.

Tabla 8 ¿Por qué no ha utilizado el subsidio?

¿Por qué no ha utilizado el subsidio?	Nº	%
Trabajadores no Cumplen Requisitos	3	8,82%
Problemas en la Postulación	5	14,71%
Insuficiente Información	16	47,06%
Otro	10	29,41%
Total	34	100,00%

Fuente: Encuesta Piloto Subsidio Empleo Joven

Elaboración Propia.

En cuanto a los requisitos que no cumplen los trabajadores, estos se relacionan mayoritariamente con el requisito pobreza, ya que varios empleadores que se muestran interesados dicen tener problemas con la Ficha de Protección Social. Mientras que los problemas en postulación se deben básicamente a que los empleadores han postulado al beneficio pero no han recibido una respuesta definitiva por parte del SENCE luego de los 90 días de espera.

Es importante destacar que muchos empresarios cambian su opinión luego de la promoción. En su mayoría, los que conocían remotamente el subsidio, pensaban que el trámite era bastante más engorroso de lo que es en realidad. Sin embargo, luego de la promoción, los empleadores consideran que el trámite es bastante más simple y están abiertos a la posibilidad de postular al subsidio.

Como son pocos los empresarios que conocen con claridad el subsidio, la encuesta no permitió levantar suficiente información respecto a los requisitos del subsidio. Es decir, una de las razones de la baja acogida por parte de los empresarios puede ser que los requisitos eran demasiado estrictos o difíciles de verificar. Sin embargo, la encuesta demuestra que esto no es necesariamente el caso ya que en más del 50% de los casos los entrevistados acusan a la falta de información como razón de no haber postulado al subsidio. De hecho, sólo 3 de los 50 entrevistados da como razón a no haber postulado al subsidio el hecho de que sus trabajadores no cumplan con los requisitos.

Son las empresas pequeñas y micros las que se ven menos dispuestas a postular a este tipo de subsidio. En general es porque no contratan a gente joven, porque no confían en ellos y los encuentran irresponsables o bien por que requieren técnicos o trabajadores mas especializados que reciben una renta mayor a \$360.000 o bien no obtienen menos de 11.735 puntos en la FPS.

El 96% de los empleadores cree que ha recibido información útil en esta promoción.

En síntesis, todos los empleadores que tienen trabajadores que cumplen con los requisitos de edad y de renta responden positivamente a la promoción, y dicen que van a postular a sus trabajadores. Aquellos que responden de forma negativa se debe básicamente al incumplimiento de los requisitos de edad y de renta, pero sin embargo consideran útil la información en el caso que la utilicen en futuras contrataciones.

Esto nos demuestra que la promoción puede incentivar a que los empresarios contraten a una mayor cantidad de jóvenes, ya que el costo de este grupo etáreo se ve disminuido por el subsidio en relación a otra edad. Demostrando ser efectiva aun en los casos en que los empleadores no cuenten actualmente con trabajadores que cumplan con los requisitos.

Por último es importante destacar que la estrategia se debe aplicar a los gerentes del área de Recursos Humanos, gerentes generales o propietarios. De otra forma el empleador cree que es necesario entregarle la información a otro integrante de la empresa. Esto se pudo observar cuando se entrevistó al contador de la empresa o al subgerente en el área de Recursos Humanos que indicó la necesidad de entregarle la información a sus superiores, ya que son ellos los que tienen la capacidad de tomar decisiones como la postulación al subsidio.

Resultados Focus Group

La segunda fuente de información fue la realización de un focus group luego de finalizada la encuesta. Este focus group consistió en varias preguntas a los encuestadores, cuyo formulario se encuentra en el anexo, relacionadas con temas prácticos como la capacitación, el cuestionario y los manuales, y con temas relacionados a los empresarios y su percepción de la promoción, específicamente del subsidio. El focus group permitió obtener información más descriptiva que no se pudo levantar a través de la pequeña encuesta realizada.

A continuación podemos ver la información más relevante que se pudo recoger en relación a la percepción de los entrevistados y a temas más prácticos de la propia entrevista.

Los encuestadores se sorprendieron con la acogida positiva por parte de los empleadores en relación a otras encuestas hechas a empresas. Creen que lo preciso que es la promoción y la corta duración de la encuesta fueron factores claves para el buen desempeño. En general, los empleadores quedaron conformes con la información entregada. Lo más complejo fue el contacto previo realizado en el Call Center, pero una vez en la oficina la cooperación fue excelente.

Es importante mencionar que el trabajo en el Call Center fué fundamental ya que permitió a los encuestadores agendar citas que en la mayoría de los casos fueron respetadas y le entregaron una mayor formalidad a la encuesta, en especial el documento del Centro de Microdatos que fue mandado por mail y entregado al empleador en el momento de la entrevista en la totalidad de los casos.

Las empresas pequeñas y micros fueron los casos más complejos al momento de comunicarse por el Call Center. Los propietarios de estas empresas se mostraron desinteresados en la información respecto al subsidio y se mostraron desconfiados con estos estudios. En estos casos, la carta del Centro de Micro Datos fue de gran utilidad. En

cuanto a las razones de acogida más negativa por parte de estas empresas se cree que se debe básicamente a la mayor informalidad dentro de estas empresas, impidiendo que tengan las cotizaciones pagadas al día, o que los trabajadores que contratan generalmente tengan estudios universitarios o técnicos que reciben un sueldo mayor a \$360.000 dada su especialización. También debemos mencionar que, obviamente, dada la menor cantidad de trabajadores contratados, el monto al cual pueden acceder los empleadores es menor que en una empresa grande.

En relación al subsidio, la mayoría de los empresarios había escuchado algo respecto al subsidio, sin embargo no conocían con claridad los detalles respecto a este. La mayoría no estaba al tanto de los beneficios, requisitos y menos del proceso de postulación, por lo que se mostraron interesados en conocer información más detallada del subsidio.

Los entrevistados reaccionaron positivamente a la promoción dado que la encontraron muy efectiva y precisa, en especial el folleto de postulación paso a paso logró desmitificar que el trámite de postulación era muy largo y complejo.

Los encuestadores creen que los empleadores no han postulado debido a la falta de información y de interés. Aunque en su mayoría han sido invitados a charlas del SENCE, ellos creen que los programas de esta institución están enfocados a empresas bastante más precarias que las suyas, relacionándolo directamente con que los requisitos necesarios para obtener beneficios por parte de este organismo, son extremadamente estrictos. Sin embargo, luego de la promoción, los empresarios cambian su percepción respecto específicamente a este subsidio. Existe un cierto prejuicio por parte de los empresarios respecto a los programas generados por esta institución que se relacionan básicamente con lo estricto de alguno de sus requisitos en programas anteriores, por lo que no se habían interesado en obtener más información respecto a este subsidio. Lo anterior nos demuestra que una promoción es efectiva ya que al recibir la información, los empresarios se dan cuenta de que tienen posibilidades de postular a este beneficio.

No obstante lo anterior, los empresarios consideran que ciertos requisitos, en especial el de pobreza es el que más acota las posibilidades de postular al subsidio, sea porque sus trabajadores no tienen la Ficha de Protección Social, por que utilizan la de sus padres que es un puntaje superior al requerido, o bien porque debido a sus estudios reciben un mayor puntaje superando los 11.735 puntos.

Otra razón de la baja acogida por parte de los empresarios se debe a que en la mayoría de los casos, los empresarios ven este beneficio como un aporte a los trabajadores más que una disminución de costos o aumento de productividad en beneficio directo para ellos. Se ve como un beneficio más para el empleado que el empleador. Por esto, muchos empleadores no encuentran incentivos para buscar información y hacer los trámites necesarios para postular. Por esto es importante que se enfatice en el aporte que pueden recibir directamente los empleadores gracias al subsidio. No obstante lo anterior, los empresarios encuentran muy importante que se les entregue esta información además a sus trabajadores, para que ellos independientemente puedan postular.

En general, luego de recibir la información, los empresarios se mostraron interesados en ella. Esto demuestra que aunque no le tomaban atención a la información o charlas del SENCE, si responden de manera positiva a una charla explicativa personalizada en su oficina como es la estrategia de promoción.

Por esto creen que los empresarios van a reaccionar con respecto al subsidio:

- i. Postulando a sus trabajadores actuales.
- ii. Considerando la contratación de empleados más jóvenes.
- iii. Contratando a empleados jóvenes que cumplan con los requisitos necesarios.

Sin embargo los encuestadores temen que los empresarios no reciban el beneficio, sea por el funcionamiento incorrecto del proceso de postulación (en especial la respuesta definitiva del SENCE), o bien por el incumplimiento de los requisitos más estrictos.

Efectividad Postulación

No obstante lo anterior, luego de la realización del estudio piloto se pudo corroborar la efectividad de la promoción a través de base de datos de postulaciones al subsidio disponible en el SENCE, la cual sorprendentemente entregó resultados negativos. Al ingresar los RUT de las empresas en la plataforma electrónica del SENCE se pudo observar si han iniciado los trámites de postulación. Solo cinco de las cincuenta empresas entrevistadas postularon al subsidio. De hecho, de estas 5 empresas la mayoría corresponde a aquellas que ya habían postulado al subsidio previo a la promoción pero que, dado que no habían finalizado el proceso de postulación, no aparecían como beneficiarias en la base de datos disponible.

Aunque esta información es bastante desalentadora se debe considerar que el 27 de Febrero pasado Chile sufrió uno de las mayores catástrofes naturales en su historia lo que puede haber tenido un efecto significativo en las prioridades de los empresarios, lo que sumado a un cambio de gobierno en Marzo generó incertidumbre respecto a la continuación del subsidio. Además, tal como las experiencias internacionales han demostrado, los subsidios a la demanda tienden a tener una baja respuesta por parte de los empleadores. Sin embargo, como observamos tanto en los resultados de la encuesta como del focus group vemos que los entrevistados tenían una buena disposición y se vieron muy interesados en postular al subsidio. Por lo que la baja efectividad de la promoción también se puede deber a que aquellos entrevistados no toman las decisiones de contratación, en el caso de las empresas que no contaban con trabajadores jóvenes, o por que no tienen una influencia significativa en la decisión de postular al subsidio. Esto último se tomó en consideración previo a la encuesta, por lo que se les preguntó a los entrevistados si consideraban necesario entregar esta información a otro integrante de la empresa y en su mayoría respondieron negativo. Además, al seleccionar a los entrevistados, en especial el trabajo en el call center, se enfatizó en que el entrevistado fuese un gerente de recursos humanos o finanzas que tuviera una influencia importante en las decisiones laborales de la empresa. Por lo que, aun tomando este posible problema en

consideración existe una baja efectividad de la promoción demostrándose que las dificultades pueden ser otras.

En particular, se cree que lo anterior se debe principalmente a un problema más bien cultural de las empresas chilenas y en general en los países en desarrollo, en donde recursos humanos no es una prioridad dentro de la empresa. Esto se traduce en que aquellos que toman las decisiones laborales, como de contratación y de pago a sus trabajadores, no tienen un contacto directo con aquellos relacionados con las finanzas y la gestión de la empresa. Al entregarle menor importancia y prioridad a este segmento de la empresa y no otorgarle un canal directo de influencia en las decisiones laborales, aquellos que valoran el subsidio y entienden su importancia, no tienen una influencia significativa en los gerentes de mayor rango o en aquellos de finanzas. De hecho, es interesante observar como los temas relacionados con capacitación de los empleados no se consideran con la misma prioridad que los incentivos por ejemplo tributarios. Sin embargo, experiencias internacionales, especialmente en el caso de Inglaterra y Estados Unidos, han demostrado un baja participación por parte de los empleadores en los subsidios a la demanda laboral¹²⁵.

En el caso chileno, las bajas tasas de participación tienen origen en diversos factores los cuales se deben estudiar con profundidad en futuros trabajos. No obstante, mencionare posibles factores que pueden influir y deben ser tomados en consideración para analizar los resultados del estudio piloto. Como se menciona anteriormente, la mayoría de los entrevistados consideran el subsidio como un beneficio exclusivo para los trabajadores, lo cual, sumado a la baja importancia relativa que tienen los temas de capacitación y recursos humanos dentro de las empresas, puede generar un problema de agencia, en el cual, el que tiene la capacidad de toma de decisiones dentro de la empresa, no es el que se ve beneficiado por ellas o no lo considera de mayor importancia, disminuyendo los

¹²⁵ Sin embargo, las bajas tasas de participación en Inglaterra se relacionan mas bien con las altas exigencias de capacitación que exige el subsidio, mientras que en Estados Unidos las bajas tasas se deben principalmente a que los grupos a los cuales los subsidios están dirigidos, tienden a ser marginalizados o estigmatizados.

incentivos a la postulación. Lo anterior, sumado a temas de cultura empresarial, puede llevar a una respuesta insignificativa a subsidios al empleo.

Respecto a los requisitos, la evidencia internacional ha demostrado que, debido a que los subsidios a la demanda afectan de manera más bien indirecta a los trabajadores, estos requieren de cierta focalización para que sean efectivos en el alivio de la pobreza o los objetivos principales del subsidio. Sin embargo, el instrumento de focalización no debe ser complejo y debe ser fácil para los empleadores determinar qué trabajadores son elegibles para este tipo de subsidios para y de esta forma disminuir significativamente los costos de postulación y uso del subsidio, que ha llevado a empresarios a no postular a él. En el caso del subsidio chileno, se intentó hacer el beneficio y el proceso de postulación lo más simple posible para disminuir de manera significativa los costos de postulación. Por lo que se debe estudiar en mayor profundidad la cobertura de la Ficha de Protección Social y los costos en los que se debe incurrir para obtenerla.

Los empleadores también se ven afectados por prejuicios respecto a los programas del SENCE además de considerar los beneficios estatales como una posibilidad de fiscalización hacia la empresa. Sin embargo, los resultados de la encuesta indican que una cantidad pequeña de empleadores se ve restringido por estos temas a la postulación, por lo que los problemas de baja efectividad se pueden deber a otros factores que no se han considerado, y que pueden ser posiblemente solucionados con una inscripción automática del subsidio.

Lo que parece primordial para aumentar la efectividad de la promoción es utilizar la información del seguro de cesantía y considerar solo empresas que ya tienen dentro de su planilla a trabajadores jóvenes que cumplen con los requisitos necesarios. De esta forma el costo de postular al subsidio es cercano a nulo y puede aumentar la efectividad de la promoción.

Recomendaciones para la evaluación de impacto

Como podemos observar en el informe, la realización del piloto permitió verificar los supuestos necesarios para hacer de la estrategia de promoción una evaluación de impacto del subsidio al empleo joven. Esto se debe básicamente a que los empleadores reaccionaron positivamente a la promoción, se demostró la baja calidad de la información que manejaban antes y se corroboró las bajas tasas de participación por parte de los empleadores. Sin embargo, la información del SENCE respecto a las empresas entrevistadas demostró la baja efectividad de la estrategia de promoción ya que las empresas no efectuaron el proceso de postulación.

Por lo tanto, podemos concluir que para implementar la estrategia de promoción propuesta por el Panel Internacional que permita identificar el efecto causal del subsidio, es fundamental que la promoción sea focalizada a empresas que tienen trabajadores que cumplen con los requisitos pertinentes para de esta forma poder hacer una inscripción automática luego de la entrevista. Debido a la respuesta positiva por parte de los entrevistados observada en la promoción, es probable que al tener la posibilidad de postular de manera directa y automáticamente, utilicen esta oportunidad, aumentando la efectividad de aquella.

De esta forma, la implementación del plan de promoción del subsidio, de manera aleatoria dentro de un rango de empresas, permitirá estimar cómo el subsidio afecta los resultados de las empresas, en particular, número de trabajadores jóvenes, número de trabajadores con subsidio, número de nuevas contrataciones por edad, salario por edad, y salario de nuevas y antiguas contrataciones. Se debe considerar además, debido a la baja tasa de uso de los empleadores, otras estrategias de evaluación que puedan identificar el efecto del subsidio directamente en los trabajadores, ya que estos han respondido de manera significativa al subsidio. Además, sería interesante que en futuras investigaciones se intente comprender las bajas tasas de participación que se observan en los subsidios a la demanda por trabajo.

No obstante lo anterior, luego de la información recolectada en el piloto, se sugiere para la aplicación de la estrategia de promoción a mayor magnitud, lo siguiente:

- Para aumentar la efectividad de la promoción se propone de manera tajante que se promoció el subsidio dentro de empresas que tienen trabajadores jóvenes que cumplen con los requisitos, para de esta forma disminuir a casi cero los costos de la postulación.
- Es necesario trabajar con un call-center, ya que este primer contacto es de vital importancia para saber a quien se debe dirigir el encuestador y facilita conseguir una buena recepción del estudio.
- Es necesario contar con una carta explicativa del estudio, la cual es un documento firmado por el Centro de Micro Datos, ya que muchas empresas entrevistadas luego de leer esta carta, enviada por mail, accedieron a la entrevista.
- Mantener el hecho de que la entrevista no dure más de 20 minutos. Esto agradó en gran medida a los entrevistados y fomentó que ellos accedieran a la entrevista.
- Se debe considerar que los empleadores ven este beneficio como un aporte para el trabajador, no como un beneficio directo para ellos. Por esto es importante en la promoción enfatizar en los beneficios que recibe el empleador para que esta sea lo más efectiva posible.
- Mantener los folletos del proceso de postulación, ya que estos tuvieron una muy buena acogida por parte de los empleadores, y demostraron lo simple que es el trámite de postulación.
- Contar con un sistema que agilice el proceso de postulación y respuesta por parte del SENCE. En el caso que fuera posible la inscripción debería ser automática, para de esta forma hacer efectiva la promoción.
- Se deben entrevistar a personas que ocupen cargos importantes dentro de la empresa que tengan una influencia significativa en las decisiones empresariales.

El proceso del piloto fue en general, exitoso. Sin embargo dejó en clara evidencia ciertos problemas de coordinación dentro de las empresas, ya que aunque los entrevistados respondieron de forma muy positiva a la promoción, esto no se vio reflejado en una postulación efectiva. Por ello para aumentar la efectividad de la estrategia de promoción

se recomienda entrevistar a empresas que han contratado a trabajadores jóvenes, de tal manera de hacer una promoción focalizada que permita una inscripción automática en caso de recibir una respuesta positiva por parte de los empleadores. En el caso que fuera posible, se sugiere además hacer un seguimiento a las empresas entrevistadas, en particular las que respondieron de manera positiva a la postulación del subsidio, para entender las razones que dificultaron e impidieron su postulación efectiva.

V. Conclusión

Las experiencias internacionales y la nacional, de los programas de subsidio al empleo han demostrado tener un efecto positivo en la participación laboral de aquellos grupos que se encuentran al margen, con efectos mas ambiguos entre aquellos que se encuentran participando en el. En el caso chileno, la simplicidad del subsidio y el proceso de postulación han permitido que una gran cantidad de trabajadores postulen y se beneficien de el, sin embargo, siguen existiendo problemas en el funcionamiento y administración del subsidio que deben ser considerados en un análisis mas profundo.

Los resultados preliminares nos indican que a solo 10 meses de su implementación, un porcentaje significativo de los posibles elegibles, 64 por ciento, han postulado al subsidio. Lo que demuestra una alta demanda por este beneficio por parte de los trabajadores y una cobertura significativa respecto a los posibles beneficiarios. Por ello, el subsidio es una herramienta factible para ser un suplemento de ingreso hacia aquellos que se han visto generalmente desfavorecidos por las características del mercado laboral. Se requiere una evaluación de impacto que permita identificar el efecto causal del subsidio en las características laborales de los jóvenes, en particular las tasas de empleo y los salarios a los cuales pueden acceder, pero los resultados preliminares entregan conclusiones positivas respecto a sus efectos.

No obstante lo anterior, las bajas tasas de uso de los empleadores continúan siendo una preocupación, y tal como el estudio piloto permite corroborar, una estrategia de promoción no necesariamente aumentara las tasas de participación de este grupo. La simplicidad del proceso de postulación, la facilidad de verificar el cumplimiento de los requisitos, y las bajas exigencias del subsidio, deberían llevar a mayores tasas de uso por parte de los empleadores. En particular, Chile cuenta con un instrumento de focalización bastante simple que permite disminuir los costos de la postulación y aumentar su efectividad para superar la pobreza. Sin embargo, estas características no han sido suficientes para aumentar el uso del subsidio, por lo que se requiere un análisis más

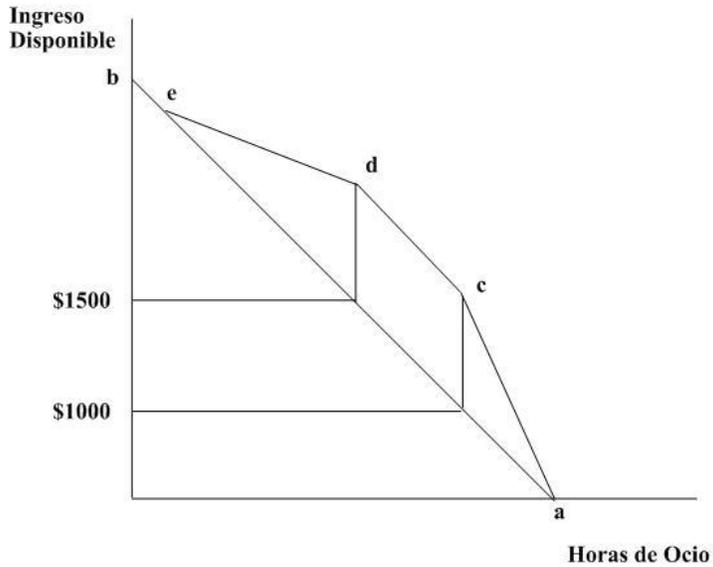
profundo para explicar estas bajas tasas. Se recomienda campañas publicitarias que enfatizen los beneficios que recibe exclusivamente el empleador, focalizándose en aquellas empresas de mayor tamaño.

Respecto a la estructura del subsidio, aun es muy reciente para evaluar si existen incentivos perversos que disminuyan la oferta laboral, sin embargo la experiencia del EITC nos ha demostrado que los individuos no toman en su mayoría decisiones estratégicas, por lo que se puede esperar que los efectos perversos sean pequeños. Considerando que el SENCE puede corroborar la información de ingresos con el Servicio Impuestos Internos y el IPS, la posibilidad de cometer fraude disminuye de manera significativa.

Para la futura evaluación de impacto, se recomienda que la estrategia de promoción este focalizada exclusivamente a empresas que dentro de sus planillas contengan posibles beneficiarios al subsidio. De esta forma, el costo de postulación es cercano a cero y permite la posibilidad de inscribir de manera automática al empleador, aumentando la efectividad de la promoción.

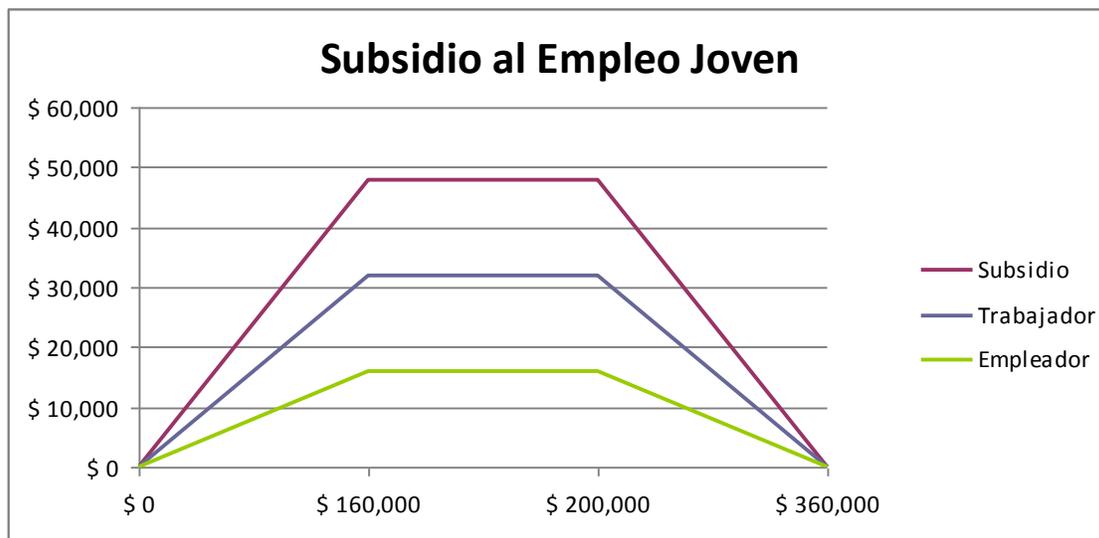
VI. Gráficos y Tablas

Gráfico 1: Modelo Ocio Consumo



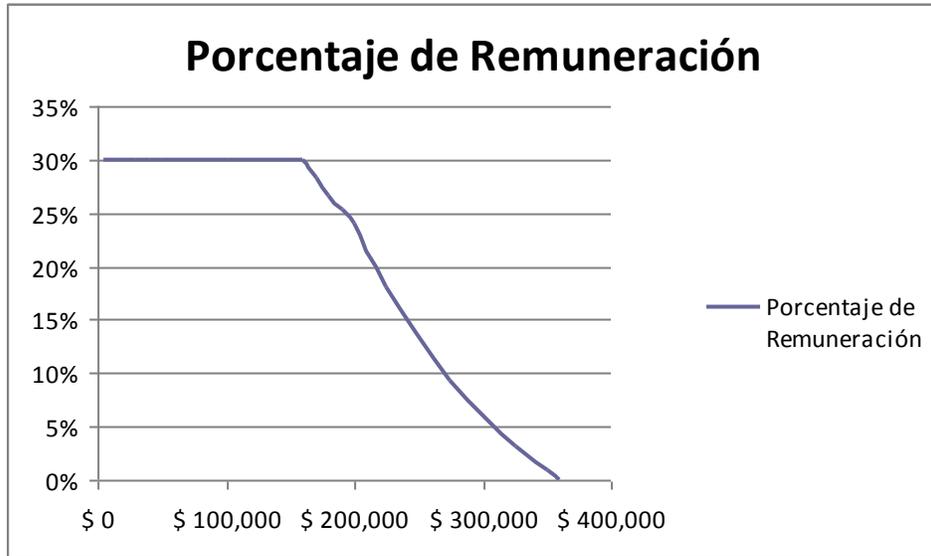
Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 2: Montos de Subsidio



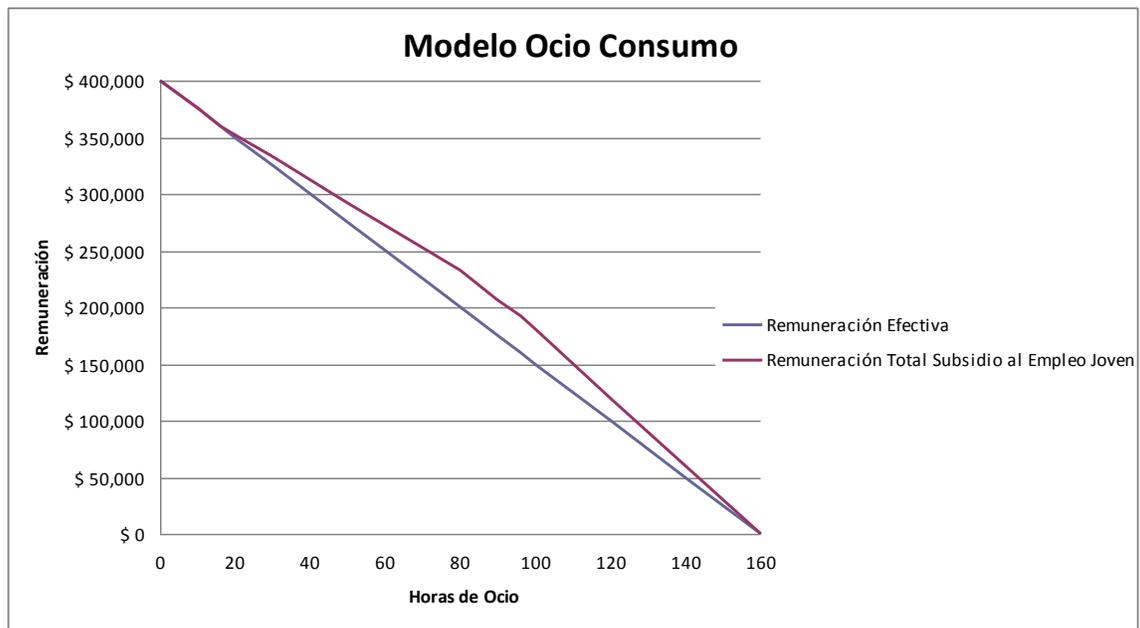
Elaboración Propia en base a información SEJ

Gráfico 3: Porcentaje de Remuneración



Elaboración Propia en base a información SEJ

Gráfico 4: Modelo Ocio Consumo



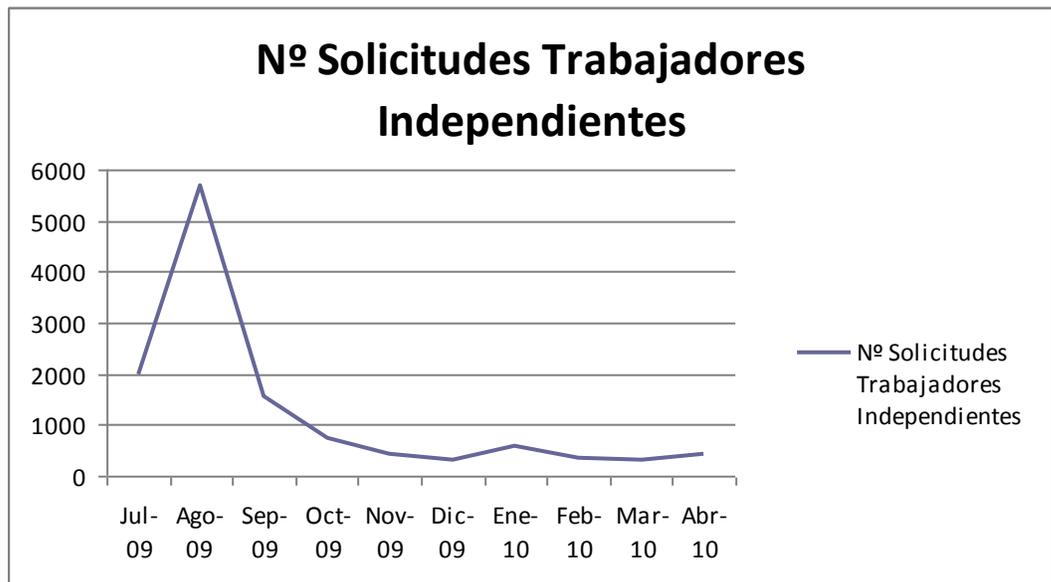
Elaboración propia en base a información SEJ.

Gráfico 5: Solicitudes Trabajadores Dependientes



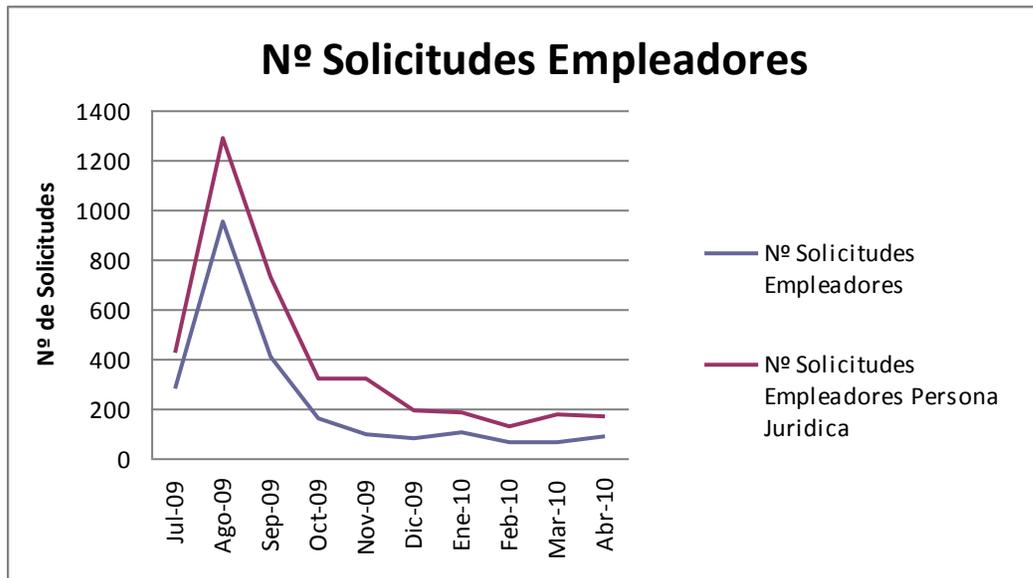
Elaboración Propia en base a información del SENCE

Gráfico 6: Solicitudes Trabajadores Independientes



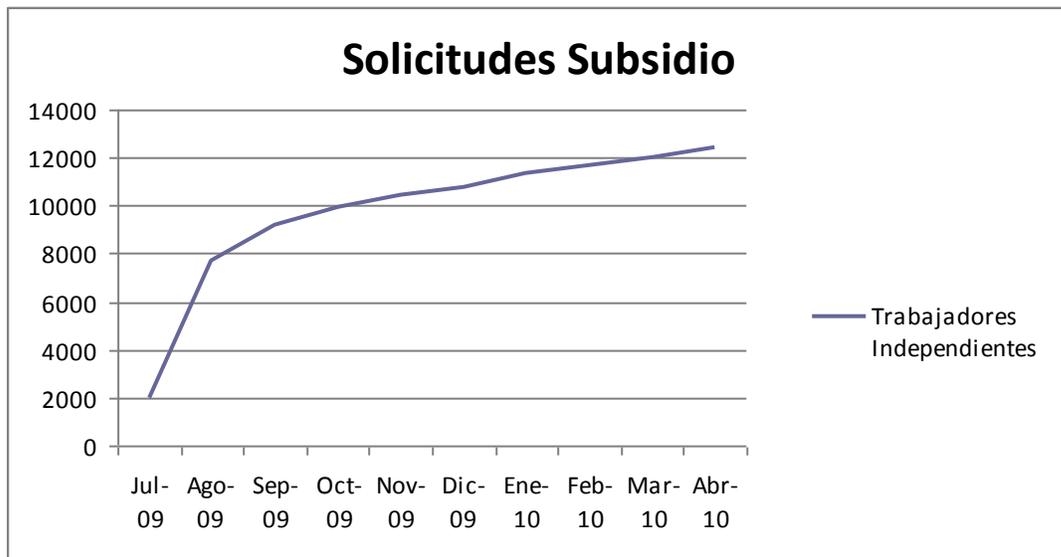
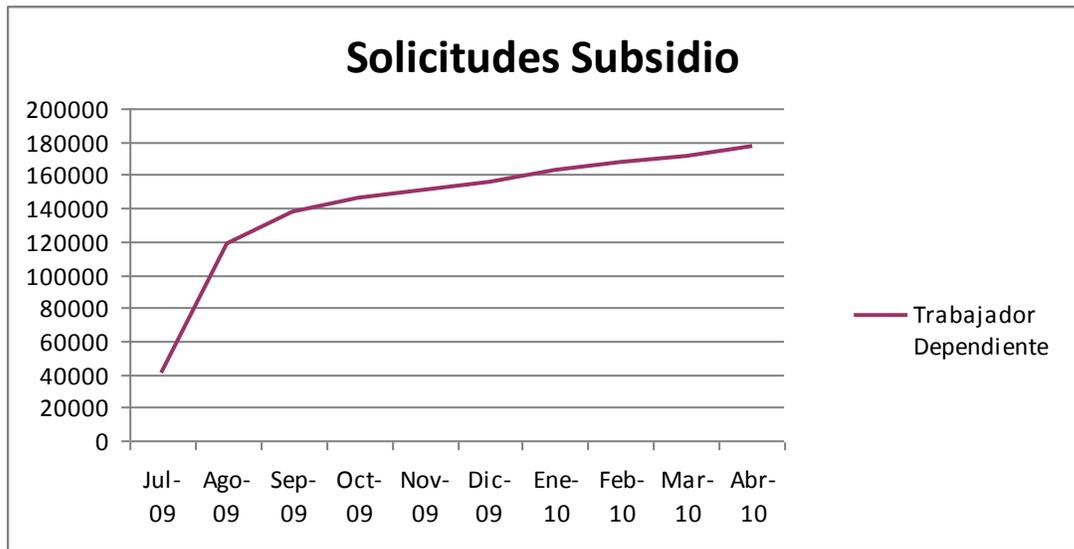
Elaboración Propia en base a información del SENCE

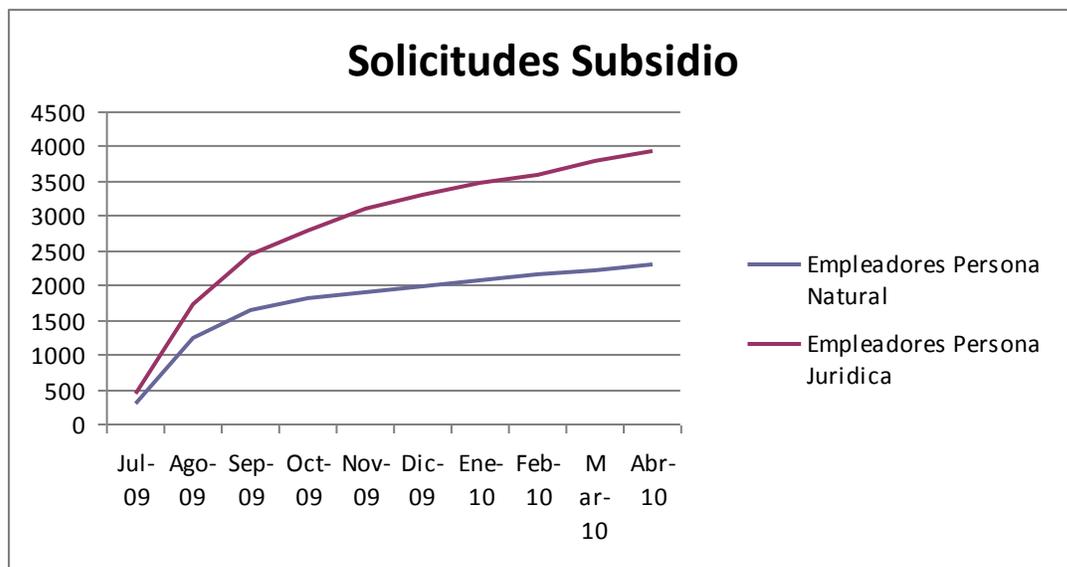
Gráfico 7: Solicitudes Empleadores



Elaboración Propia en base a información del SENCE

Gráfico 8-10: Total Solicitudes





Elaboración Propia en base a información del SENCE

Tabla 1: Montos Subsidio

Remuneración Beneficiario (x)	Segmento	Monto del Subsidio
\$0-\$160.000	Zona de Entrega	$x * 0,3$
\$160.000-\$200.000	Zona Plana	$\$160.000 * 0,3 = \48.000
\$200.000-\$360.000	Zona de Retiro	$\$48.000 - 0,3 * (x - \$200.000)$

Elaboración Propia en base a información del SEJ

Tabla 2: Comparación EITC

	EITC (2 hijos)			SEJ		
	Inicio	Termino	Total	Inicio	Termino	Total
Zona de Entrega	\$ 0	\$ 11.340	\$ 11.340	\$ 0	\$ 160.000	\$ 160.000
Tasa de Entrega	40%			30%		
Porcentaje	31,20%			44,44%		
Zona Plana	\$ 11.340	\$ 14.810	\$ 3.470	\$ 160.000	\$ 200.000	\$ 40.000
Porcentaje	9,55%			11,11%		
Zona de Retiro	\$ 14.810	\$ 36.348	\$ 21.538	\$ 200.000	\$ 360.000	\$ 160.000
Tasa de Retiro	21,06%			30%		
Porcentaje	59,25%			44,44%		

Elaboración Propia en base a información del SEJ e EITC

Tabla 3: Solicitudes SEJ

Periodo	Trabajadores		Empleadores	
	Dependientes	Independientes	Persona Natural	Persona Jurídica
Jul-09	40820	1983	278	428
Ago-09	78021	5690	956	1289
Sep-09	18294	1561	405	730
Oct-09	8619	741	164	320
Nov-09	5529	435	94	320
Dic-09	4462	326	80	195
Ene-10	6909	585	101	184
Feb-10	4467	347	61	131
Mar-10	4035	312	68	174
Abr-10	5670	445	87	169
Total	176826	12425	2294	3940

Elaboración Propia en base a información del SENCE

Tabla 4: Pago Trabajadores

Fecha de pago	Mes pagado	Número	Monto Promedio
Septiembre	Retroactivo Marzo-Abril	11.478	\$32.427
Octubre	Retroactivo Marzo-Abril	6.963	\$27.344
Noviembre	Retroactivo Abril	20.147	\$17.170
	Retroactivo Mayo	39.069	\$17.691
	Retroactivo Junio	43.675	\$17.837
	Régimen Julio	19.477	\$17.836
Diciembre	Retroactivo Mayo - Junio - Julio - Agosto	8.051	\$52.542
	Régimen Julio	28.828	\$17.549
	Régimen Agosto	49.429	\$17.584

Fuente: Ministerio de Hacienda

Tabla 5: Pago Empleadores

Fechas de pago	Mes pagado	Numero Empresas	Numero Trabajadores	Monto Promedio	Costo Total
Octubre	Retroactivo Marzo-Abril	502	2157	\$ 10.866	\$ 23.438.920
Noviembre	Retroactivo Abril	702	4863	\$ 10.821	\$ 52.623.166
	Retroactivo Mayo	1369	8862	\$ 11.396	\$100.988.526
	Retroactivo Junio	1476	10650	\$ 11.534	\$122.834.789
	Régimen Julio	501	3078	\$ 11.501	\$ 35.398.899
Diciembre	Retroactivo Mayo - Junio - Julio - Agosto	3722	25889	\$ 11.162	\$288.976.326
	Régimen Agosto	1581	10761	\$ 11.378	\$122.435.039

Fuente: Ministerio de Hacienda

Tabla 6: ¿Usted conoce o ha oído hablar del subsidio al Empleo Joven?

Muestra	Empresa Grande	Mediana	Pequeña	Micro	Total
Si conoce	9	10	9	9	37
No conoce	5	3	3	2	13

Fuente: Encuesta Piloto Subsidio Empleo Joven, Elaboración Propia

Tabla 7: ¿Usted va a postular al subsidio?

Muestra	Empresa				Total
	Grande	Mediana	Pequeña	Micro	
Si va a postular	10	9	9	8	36
No va a postular	4	4	3	3	14

Fuente: Encuesta Piloto Subsidio Empleo Joven

Elaboración Propia.

VII. Bibliografía

“Acta de la Reunión del Panel Asesor Internacional para el Sistema de Evaluación y Control de Gestión”, 23 de Septiembre, 2008, en Dirección de Presupuestos (2008), en Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009, Octubre, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

“Acta de la Reunión del Panel Asesor Internacional para el Sistema de Evaluación y Control de Gestión”, 28 de Septiembre, 2009, en Dirección de Presupuestos (2009), Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2010, Octubre, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

Alessina, A. y D. Rodrick 1994 “Distributive Politics and Economics Growth: A Critical Survey of the Recent Literature” *The World Bank Economic Review* 8.

Barrow, L. y L. McGranahan, 2000 “The Effects of the Earned Income Tax Credit in Seasonality of Household Expenditures” Federal Reserve Bank of Chicago, Abril.

Bishop J. y M. Montgomery “Does Targeted Jobs Tax Credit Create Jobs at Subsidized Firms?” *Industrial Relations* 32, Fall 1993: 289-306.

Beyer H. y F. Dussailant L. 2009 “Un Subsidio a los Ingresos del Trabajo Demasiado Modesto” *Puntos de Referencia* No. 309, Centro de Estudios Públicos.

Blundell, Richard y Thomas MaCurdy, 1999, “Labor Supply: A Review of Alternative Approaches” *Handbook of Labor Economics*, O.Ashenfelter and D.Card eds., Vol 3A, 1999, 1560-1695.

Consejo Asesor para la Reforma Previsional (2006).

Card D., L. Katz y A. Krueger “Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws” *Industrial and Labor Relations Review* 47, April 1994, 487-497.

Centro de Microdatos, “Informe N°2. Diseño Evaluación de Programas Nuevos. Subsidio al Empleo Juvenil (Ley N°20338)”, Versión final revisada, Octubre 15, 2009.

Centro de Microdatos, “Informe Trabajo de Campo, Pretest Encuesta Subsidio al Empleo Joven ” Enero 2010, Sandra Quijada.

Centro de Microdatos, “Informe de Resultados Estudio Piloto: Estrategia de Promoción Aleatoria del Subsidio al Empleo Juvenil (Ley N°20338)”, 15 de Abril, 2010.

Cossa, Ricardo, James J.Heckman y Lance Lochner, 2002 “Learning-By-Doing Vs. On-the-Job-Training: Using Variation Induced by the EITC to Distinguish Between Models of Skill Formation” NBER Working Paper No. 9083

Dickert-Conlin, S. and D. Holtz-Eakin. 2000. “Employee-Based versus Employer-Based Subsidies to Low-Wage Workers: A Public Finance Perspective” pp. 262-295 en R. Black and D. Card. Eds. *Finding Jobs: Work and Welfare Reform*. NY: Russell Sage.

Dickert-Conlin, S. Houser y J.Scholz 1995 “The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation” *Tax Policy and the Economy*, National Bureau of Economic Research and the MIT Press, 9, 1-50.

Dirección de Presupuestos (2009), “Modelo Conceptual. Subsidios a la Contratación y Cotización de Jóvenes, Subsidio al Empleo de Jóvenes”. División de Control de Gestión, Julio.

Eissa, N. y J. Liebman 1996 “Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit” *Quarterly Journal of Economics*, May, 605-637.

Eissa, N. y H.Hoynes 1998 “The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples” NBER Working Paper No. 6856

Eissa, N. y H. Hoynes 2005 “Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply” NBER Working Paper No. 11729

Estado de Hacienda Pública 2009. Ministerio de Hacienda.

Evers, M., R. De Mooij, y A. VanVuuren. 2008. “The wage elasticity of labour supply: A synthesis of empirical estimates” *De Economist* 156:25-43.

Hamermesh, Daniel S. *Labor Demand*, Princeton University Press 1993.

Hotz, J. y J. Scholz 2001 “The Earned Income Tax Credit” NBER Working Paper No.8078

Hotz, J., C. Mullin y J. Scholz 2005 "Examining the Effect of the Earned Income Tax Credit on the Labor Market Participation of Families on Welfare" NBER Working Paper No. 11968.

Informe Final Consejo Trabajo y Equidad "Hacia un Chile Más Justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social" Agosto 2008.

Katz, L. 1998. "Wage Subsidies for the Disadvantaged" pp. 21-53 in Freeman, R. and P. Gottschalk, eds. *Generating Jobs*. New York: Russell Sage.

Keane, M. 1995 "A New Idea for Welfare Reform" *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Spring, 2-28.

Keane, M y R. Moffit 1998 "A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply" *International Economic Review*, 39, 553-589.

Kopczuk, W y C. Pop-Eleches 2005 "Electronic Filing, Tax Preparers, and Participation in the Earned Income Tax Credit" NBER Working Paper No. 11768

Leibman, J. 1997 "The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution" *Tax Policy and the Economy*

Leigh, A. 2007. "Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence Among Recipients, Coworkers and Firms". Discussion Paper # 494, Centre for Economic Policy Research, Australian National University.

Ley 20.338, Subsidio al Empleo Joven

MaCurdy, T., D. Green y H. Paarsch: "Assessing Empirical Approaches for Analyzing Taxes and Labor Supply," *Journal of Human Resources* 25 (Summer 1990): 415-490.

Manual Operativo Subsidio Al Empleo Joven, SENCE.

McCubbin J. 1999 "EITC NonCompliance: The Misreporting of Children and the Size of the EITC" Treasury Department.

Meyer, B. y D. Rosenbaum 1999 "Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers" NBER Working Paper No. 7363

Michalopoulos, C. 2005. Does Making Work Pay Still Pay? *Working Document MDRC*, August.

Moffitt, Robert 2002 “Welfare Programs and Labor Supply,” NBER Working Paper No.9168

Neumark, D. y W. Wascher 2000 “Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and Comparison with the Minimum Wage” NBER Working Paper No. 7599

“Protocolo de Acuerdo que acompaña el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009” (2008), Comisión Especial Mixta de Presupuestos y Ministerio de Hacienda, 17 de Noviembre.

Perloff J. y M. Watcher “The New Jobs Tax Credit-An Evaluation of the 1977-78 Wage Subsidy Program” *American Economic Review* 69 (May 1979) 173-179.

Scholz, J. 1994 “The Earned Income Tax Credit: Participation, Compliance and Antipoverty Effectiveness” *National Tax Journal*, Marzo, 59-81.

Souleles, N. 1999 “The Response of Household Consumption to Income Tax Refunds,” *American Economic Review*, September, 947-958.

Torche, Florencia, 2008 “Programas de Subsidio al Trabajo: Evidencia Internacional”

Williamson, Hillary 1996 “Welfare Transfers in Two-Parent Families: Labor Supply and Welfare Participation under AFCD-UP” *Econometrica* 64 Marzo 1996: 295-332.