

Simulación de políticas sociales

(EXTRACTO DEL DOCUMENTO TITULADO EFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA DISCAPACIDAD EN AMÉRICA LATINA: CHILE Y URUGUAY)

Autores:

Dante Contreras G.
Jaime Ruiz-Tagle V.
Paz Garcés
Irene Azócar

Departamento de Economía
Universidad de Chile
Julio 2006

Departamento de Economía, Universidad de Chile. e-mail: dcontrer@econ.uchile.cl
Departamento de Economía, Universidad de Chile. e-mail: JRT@cantab.net
Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile, e-mail: pgarces@mideplan.cl
FOCUS. e-mail: iazocar@focus.cl

SIMULACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Esta sección está dedicada al análisis de algunas simulaciones de políticas en Chile.

En este país, la legislación contempla el otorgamiento de una pensión asistencial para personas con discapacidad, llamada Pasis,¹ consistente en un subsidio fijo mensual. Este subsidio se asignó a, más o menos, un 90% de las personas bajo la línea de la pobreza en el 2003.

Para poder recibir esta pensión, se debe cumplir una serie de requisitos, por lo cual las comparaciones con los datos de la encuesta en que la discapacidad la declara el propio encuestado, podrían conducir a error. Pese a estas advertencias, comparar la asignación del subsidio Pasis en las encuestas chilenas es un ejercicio útil. La medición indica que 145.962 personas recibieron este beneficio, sin embargo, sólo 99.229 tienen alguna discapacidad. Además, 9.436 personas que reciben el subsidio, y presentan discapacidad, están trabajando, lo que contraviene una de sus exigencias: no tener empleo. Se desprende que la asignación de la Pasis podría mejorarse significativamente. A modo de referencia, el monto total de los recursos destinados al subsidio Pasis es de \$65.528 millones (US\$ 92,7 millones) al año.²

Es interesante señalar que en Chile hay 371.423 personas que viven en hogares pobres con un miembro con discapacidad. La brecha promedio entre el ingreso per cápita y la línea de pobreza es de \$14.341 (US\$ 20). Entonces, el monto total de recursos necesario para sacar a estas personas de la pobreza asciende a \$19.344 millones (US\$ 27,4 millones) anuales.³

¹ Aunque llamamos Pasis sólo al subsidio para las personas con discapacidad, también existen otros subsidios llamados Pasis.

² Esto es 0,13% del PIB, o 0,61% del gasto público o 0,86% del gasto social.

³ Esto es 0,04% del PIB, o 0,18% del gasto público o 0,25% del gasto social.

El resto de esta sección explica los ejercicios de simulación de políticas y analiza los efectos de dichas políticas en los niveles de pobreza y en la distribución del ingreso, además de señalar el costo de cada una.

Ejercicios de simulación de políticas

Este ejercicio consistió en evaluar cuatro políticas en Chile. La primera (a) corresponde al aumento del subsidio Pasis en un 10%, para todas las personas con discapacidad. La segunda (b) implica asignar un subsidio de monto fijo, equivalente al subsidio Pasis, a todas aquellas personas con discapacidad que no reciben este beneficio (es una manera de otorgar correctamente la Pasis). La tercera política (a + b) es la suma de la primera y la segunda política. La cuarta (c) consiste en la inclusión en el mercado laboral de algunas personas con discapacidad.

A la vez, en el Anexo, se presenta un quinto ejercicio de simulación de políticas, que consiste en estimar la cantidad de recursos que podrían ahorrarse al incluir en el mercado laboral a todas las personas que reciben subsidios por discapacidad.

La inclusión en el mercado laboral de personas con discapacidad se concreta en dos pasos. Primero, sólo a aquellos con una gran probabilidad de participar en el mercado laboral se les considerará con empleo. Para este propósito, se ejecuta una regresión de la participación.⁴ Las predicciones de probabilidades de participación se obtienen para cada caso. Luego, aquellos con una probabilidad igual o mayor que 0.4 se les considerará con empleo.

El segundo paso es asignar un salario por hora a cada persona de acuerdo con sus características. Se utiliza una ecuación salarial para obtener una predicción de salario para cada caso.⁵ Finalmente, el promedio de horas trabajado por las personas con discapacidad con empleo se utilizará para calcular el número de horas trabajadas por estos “nuevos trabajadores”.

Algunas estadísticas importantes para la simulación de la política de inclusión en el mercado laboral son el número de horas trabajadas y el salario promedio de las personas con y sin discapacidad. Mientras el trabajador promedio en Chile trabaja 181 horas por mes, el trabajador discapacitado promedio⁶ trabaja 173.

Hay 59.990 trabajadores discapacitados potenciales en Chile (con un umbral de predicción de probabilidad de participación superior al 0,4). Su predicción de salario promedio es de \$144.940, mientras el trabajador promedio gana \$228.598.

Las diferencias en las predicciones de salario derivan del hecho que los años de educación de las personas con discapacidad son significativamente menores que los de las personas sin discapacidad, y de que las personas con discapacidad trabajan menos horas por mes.

⁴ Usamos un modelo de Probit, con las variables explicativas experiencia, experiencia2, años de educación, simulación por género, número de personas con empleo en el hogar, número de niños de 15 años o menos, y una simulación para discapacidad.

⁵ La ecuación salarial utilizada para ingresar las ganancias a aquellas personas con discapacidad integradas en el mercado laboral incluye como variables explicativas experiencia, experiencia2, años de educación, simulación para género y simulación para discapacidad.

⁶ Hay 86.600 trabajadores con discapacidad, equivalente al 1,6% del total de los trabajadores.

Simulaciones de políticas en Chile

La Tabla 1 presenta los efectos en los niveles de pobreza de diferentes políticas en Chile. El efecto de la política (a) “aumentar el subsidio PASIS en un 10% de las personas bajo la línea de pobreza” es escasamente apreciable entre las personas con discapacidad. El nivel de pobreza se reduce de 23,4% a 23,1% y la prevalencia de la discapacidad entre los pobres se reduce de 10,7% a 10,6%. No es sorprendente por dos razones. Primero, las personas que reciben el subsidio PASIS y son pobres corresponden sólo al 22% de los pobres con discapacidad. Segundo, la brecha promedio de pobreza de las personas con discapacidad es aproximadamente tres veces el aumento del subsidio.

El ejercicio de simulación (b) “asignar un subsidio similar a Pasis a todas las personas con alguna discapacidad que actualmente no reciben dicho subsidio” tiene efectos más interesantes. El nivel de pobreza de las personas con discapacidad se reduce a 16,9%, cifra más cercana al nivel de pobreza nacional, 15,4%. Además, la prevalencia de la discapacidad entre los pobres se reduce a 8,2%, cifra significativamente más cercana al promedio del país, 7,0%. La combinación de ambas políticas (a) y (b) tiene efectos bastante similares a los de la (b).

La política (c) “Inclusión en el mercado laboral de trabajadores con discapacidad” tiene efectos menores sobre la pobreza. El nivel de pobreza se reduce de 23,4% a 21,7% y la prevalencia de la discapacidad entre los pobres se reduce de 10,7% a solamente 10,1%. Esta política no es particularmente efectiva para reducir la pobreza, por dos razones. Primero, los trabajadores con discapacidad tienen un capital humano mucho menor que el promedio de los trabajadores y también trabajan un número reducido de horas, de modo que el salario que recibirían no es particularmente importante. Sin embargo, más importante es la segunda razón, el hecho de que de los 59.990 trabajadores discapacitados potenciales en Chile, sólo 13.018 son pobres. Es decir, representan sólo el 11% de los discapacitados pobres.

La Tabla 2 presenta el costo de las políticas simuladas más arriba en función del subsidio Pasis.⁷ Podemos observar que el monto de los recursos necesarios para las políticas (a) y (b) corresponde a menos del 3% del gasto público. Como estas políticas también permiten reducir el nivel de pobreza general de 15,4% a 14,6% al destinar dichos recursos a personas con discapacidad, resultan aún más atractivas.

⁷ La política de inclusión en el mercado laboral no tiene costo directo, por eso no está considerada.



Tabla 1: Simulación de políticas sociales en Chile: Efectos sobre los niveles de pobreza

	Porcentaje de la columna			Porcentaje de la fila		
	Sin	Con	Total	Sin	Con	Total
Miembro del hogar con discapacidad						
No pobre	85.3	76.6	84.6	93.6	6.4	100
Pobre	14.8	23.4	15.4	89.3	10.7	100
Total	100	100	100	93.0	7.0	100

Política: (a) Aumentar subsidio Pasis en 10%

No pobre	85.3	76.9	84.7	93.6	6.4	100
Pobre	14.7	23.1	15.3	89.4	10.6	100
Total	100	100	100	93.0	7.0	100

Política: (b) Asignar correctamente el subsidio Pasis

No pobre	85.6	83.1	85.4	93.2	6.8	100
Pobre	14.4	16.9	14.6	91.8	8.2	100
Total	100	100	100	93.0	7.0	100

Política: (a) + (b)

No pobre	85.6	83.3	85.5	93.2	6.9	100
Pobre	14.4	16.7	14.6	91.9	8.1	100
Total	100	100	100	93.0	7.0	100

Política: (c) Inclusión en el mercado laboral de trabajadores con discapacidad

No pobre	85.4	78.3	84.9	93.5	6.5	100
Pobre	14.6	21.7	15.1	89.9	10.1	100
Total	100	100	100	93.0	7.0	100

Tabla 2: Simulación de políticas sociales en Chile: costo de las políticas

POLÍTICA	Número de personas que reciben el beneficio	Costo individual en pesos chilenos al 2003	Millones de US\$	% del PIB	Costo total anual % del Gasto Público	% del Gasto Social
(a) Aumento Pasis en 10%	99.229	3.741	6,3	0,01	0,04	0,06
(b) Corregir asignación	459.796	37.412	292,0	0,41	1,91	2,70
(c) (a) + (b)	559.025	31.435	298,3	0,41	1,95	2,76

La Tabla 3 da cuenta del efecto de las diferentes políticas en la distribución del ingreso, Podemos observar que los efectos sólo son relevantes en las políticas (b) y (a)+(b), El efecto es más notorio en el primer decil, donde la concentración de personas con discapacidad se reduce de 15,9% a 10,6% y a 10,4%, respectivamente, Además, la prevalencia de la discapacidad en el primer decil se reduce de 11,2% a 7,4% y a 7,3%, respectivamente, cifras mucho más cercanas al promedio del país de 7%.

Tabla 3: Simulación de políticas sociales en Chile: efectos sobre la distribución del ingreso

Distribución del ingreso y miembro de la familia con discapacidad

Deciles	(a) Aumento de PASIS en 10%		(b) Asignación correcta de PASIS		(a) + (b)		(c) Inclusión en el mercado laboral de trabajadores con discapacidad			
	población	decil	población	decil	población	decil	población	decil		
% de										
con discapacidad										
I	15.9	11.2	15.7	11.0	10.6	7.4	10.4	7.3	14.5	10.2
II	14.5	10.2	14.4	10.1	14.1	9.9	14.0	9.9	13.9	9.8
III	13.5	9.5	13.6	9.6	13.6	9.5	13.7	9.6	12.9	9.1
IV	12.8	9.0	12.8	9.0	13.6	9.6	13.5	9.5	12.6	8.8
V	11.4	8.0	11.4	8.0	12.6	8.9	12.7	8.9	11.9	8.4
VI	9.8	6.9	9.9	6.9	10.9	7.6	11.0	7.7	10.1	7.1
VII	7.2	5.0	7.2	5.1	8.2	5.8	8.3	5.8	7.3	5.2
VIII	6.5	4.6	6.5	4.6	7.1	5.0	7.1	5.0	7.7	5.4
IX	5.4	3.8	5.4	3.8	5.9	4.2	5.9	4.2	5.8	4.1
X	3.1	2.2	3.1	2.2	3.4	2.4	3.4	2.4	3.2	2.3
Total	100	7.0	100	7.0	100	7.0	100	7.0	100	7.0

CONCLUSIONES

Este estudio aporta pruebas sobre las oportunidades de las personas discapacitadas en el mercado laboral y sus efectos sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Con información de dos encuestas nacionales representativas de los hogares de Chile, realizadas en el año 2003, proporciona evidencias, sin precedente, sobre el efecto de las oportunidades socioeconómicas de las personas con discapacidad en los países menos desarrollados.

Mediante diferentes estrategias de simulación, evaluamos las diferentes intervenciones de las políticas y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad en las personas discapacitadas. En Chile un subsidio asignado a personas con discapacidad (Pasis) se viene otorgando desde 1975. En 2003, este subsidio se otorgaba al 90% de las personas bajo la línea de pobreza. Modelamos un aumento de un 10% en el subsidio otorgado en Chile y sus efectos sobre la pobreza y la distribución del ingreso.

Los datos indican que el aumento de 10% del subsidio no es efectivo para reducir la pobreza en Chile, lo que se explica, principalmente, porque la asignación es demasiado baja y no puede producir un efecto significativo en los niveles de pobreza. En cambio, si en un país como Uruguay se asignara ese tipo de subsidio, se observaría un efecto significativo en la pobreza.

Sin embargo, en Chile este subsidio exhibe problemas graves de asignación. Observamos que sólo el 70% de quienes lo reciben realmente tiene discapacidad. Según la encuesta Casen, cuando se simula una corrección de esta asignación errónea, observamos en nuestro modelo una disminución importante de la pobreza en este grupo, y obtenemos niveles de pobreza similares en los hogares con y sin miembros con discapacidad: los niveles de pobreza se reducen de 23% a 16% y los cambios en el subsidio representan el 3% del gasto social público.

Otra política evaluada en este estudio es la inclusión en el mercado laboral de los trabajadores con discapacidad. Simulamos cambios en los ingresos, la pobreza y la distribución del ingreso. Si los responsables de las políticas logran incorporar al mercado laboral a un grupo de personas con discapacidad, se observarían dos aspectos importantes: primero, sería posible incorporar sólo una pequeña fracción de personas con discapacidad en el mercado laboral; segundo: condicionados a esta participación, éstos recibirían salarios bajos principalmente por su baja acumulación de capital humano (educación formal).

Sumados esos efectos, la reducción de la pobreza bordearía, más o menos, los dos puntos porcentuales. Además, los efectos sobre la distribución del ingreso no son significativos. Por ello, los datos indican que las políticas de inclusión en el mercado laboral deberían ir acompañadas de actividades de capacitación, orientadas a aumentar el capital humano y la productividad. Sólo de esa manera se observaría un efecto positivo en el bienestar de las personas.

Enlaces de Internet

- www.mineduc.cl
- www.fonadis.cl
- www.minsal.cl
- www.who.int/en/
- www.paho.org
- www.ilo.org
- www.un.org
- www.ine.gub.uy

ANEXO

Simulación de políticas

Un ejercicio simple de simulación de políticas es calcular el monto de los recursos que podría ahorrar el gobierno insertando a las personas con discapacidad al mercado laboral.

La Tabla 4 muestra que, según la encuesta Casen 2003, hay un total de 146.482 personas que reciben el subsidio Pasis en Chile. Eso implica un costo mensual de US \$8,8 millones (US\$ 105.000 anuales). Luego, si incluyéramos a todas estas personas en el mercado laboral, el Gobierno se ahorraría unos US\$ 100 millones al año, según datos de la encuesta Casen 2003. Si el número de personas incluidas en el mercado laboral se redujera a los que actualmente no tienen empleo, la cifra se reduciría en alrededor de US\$ 93 millones.

Tabla 4: Simulación de recursos mensuales asignados al subsidio Pasis en Chile

	Con discapacidad		Subtotal	Sin discapacidad		Subtotal	Total
	Empleado	Inactivo y cesante		Empleado	Inactivo y cesante		
Nº discap. c/Pasis	7.546	61.691	69.237	6.382	37.262	43.644	112.881
Monto (\$)	451.698	3.692.774	4.144.471	382.021	2.230.474	2.612.495	6.756.966
Nº discap. mental c/Pasis	2.182	28.162	30.344	578	2.679	3.257	33.601
Monto (\$)	130.613	1.685.755	1.816.368	34.599	160.363	194.961	2.011.329
Total Pasis	9.728	89.853	99.581	6.960	39.941	46.901	146.482
Monto total (\$)	582.310	5.378.529	5.960.839	416.620	2.390.836	2.807.456	8.768.295

Fuente: Casen 2003

Nota: El valor del subsidio Pasis es de \$37.412 = US\$ 68,7 (US\$ 1 = \$544 a febrero del 2007)