

EXTENSIÓN DEL INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA: LA NECESARIA TRANSITORIEDAD DE UNA MEDIDA EXCEPCIONAL

- A fines de la semana pasada, el Gobierno y parte de la oposición llegaron a un acuerdo que, entre otras medidas, comprende una extensión del Ingreso Familiar de Emergencia.
- Se establece así su ampliación hasta el 80% de los hogares de menor ingreso según el Indicador Socioeconómico de Emergencia, inclusive aquellos en que uno de sus integrantes se haya acogido a los programas de protección del empleo creados en virtud de la pandemia. Se incrementa también el monto del subsidio y se extiende su entrega en el tiempo, pudiendo la autoridad determinar su prolongación hasta el mes de octubre.
- De esta forma, se calcula que el nuevo subsidio podría llegar a 2.110.674 hogares y tendrá un costo de hasta US\$ 2.200 millones. El monto y la cobertura del subsidio, así como el costo que significa para el Fisco, son cifras inéditas, representando hasta 2,3 veces el gasto normal en subsidios por vulnerabilidad que se entregan en un año. Es clave por ello entenderlo como una medida tan necesaria como inédita, que en adelante deberá retirarse y dar paso a las demás iniciativas del acuerdo, en lo relativo a la reactivación de la economía y el empleo.

El Gobierno y parte de la oposición llegaron a un acuerdo relativo a un marco de entendimiento para un plan de emergencia por la protección de los ingresos de las familias y la reactivación económica y del empleo. Entre otras medidas, éste establece la extensión del Ingreso Familiar de Emergencia, programa que se estaba implementando desde mayo para transferir recursos a los hogares más afectados por la suspensión de actividades. Si bien las bases del programa original se mantienen, tomando en consideración que las medidas de cuarentena se han extendido más allá de lo estimado hace dos meses, el acuerdo plantea que éste se prolongue en el tiempo y se aumente tanto la cobertura como el monto del subsidio.

Es importante señalar que se trata de un programa sin precedentes en el país, que responde a circunstancias excepcionales y de apoyo para el cumplimiento de las medidas de confinamiento. Con todo, es importante no perder de vista que será transitorio y que una vez superado el *peak* de la emergencia sanitaria, deberá ser sustituido por el resto de las iniciativas destinadas a reactivar la economía y así favorecer la generación de ingresos autónomos a través del empleo y emprendimiento.

UN INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA 2.0

El Ingreso Familiar de Emergencia, en su versión original, establecía la transferencia de recursos a los hogares cuyos ingresos provenían íntegra o mayoritariamente de fuentes informales y que, incluso habiéndose acogido alguno de sus integrantes a los programas de protección del empleo creados en virtud de la pandemia, los ubicaran hasta los 6 primeros deciles según un Indicador Socioeconómico de Emergencia (ISE). La versión 2.0 de este beneficio, en tanto, establece una extensión en el tiempo, un alza en el monto y un aumento de la cobertura de beneficiarios.

Previo a la pandemia, los programas sociales que forman parte de la red de protección social del Estado se han entregado a partir de la clasificación en el Registro Social de Hogares (RSH). Éste se construye sobre la base de información a 12 meses provista por cada uno de los hogares, pero además es complementada por los registros administrativos que permiten validar lo auto reportado (cotización para la vejez, seguro de cesantía, emisión de boletas de honorarios, avalúo fiscal de propiedades y vehículos, entre otros). De esta forma, los hogares son clasificados en deciles que definen su elegibilidad para los distintos beneficios disponibles (subsidios monetarios, gratuidad universitaria, subsidio para vivienda, entre otros).

Sin embargo, esta forma de medir vulnerabilidad y focalizar la política social, con una mirada más bien de mediano plazo, hoy tiene la limitación de que no permite recoger adecuadamente la caída de ingresos que han sufrido muchas familias producto de la emergencia sanitaria y la suspensión de actividades. Es por ello que, al crearse el Ingreso Familiar de Emergencia vigente, fue necesario realizar una actualización de la información y una reclasificación socioeconómica sobre la base de la situación de los hogares a contar del mes de marzo. Y junto con lo anterior fue necesario flexibilizar algunos de los demás criterios que inciden en la clasificación de un hogar, como el avalúo fiscal de la propiedad y vehículos que forman parte de su patrimonio, en la medida que, dadas las circunstancias actuales, pasan a ser menos relevantes. De esta forma, sobre la base de dichos cambios, se construyó el denominado Indicador Socioeconómico de Emergencia (ISE), que se utilizará también para focalizar el Ingreso Familiar de Emergencia 2.0.

- **Monto y duración del programa**

El Ingreso Familiar de Emergencia inicialmente implementado, entregaba en mayo \$ 260.000 a los hogares de cuatro integrantes que no habían recibido ningún ingreso formal durante el mes anterior. Este valor se reduciría al 85% (\$ 221.000) durante junio y al 70% (\$ 182.000) en julio. El retiro gradual estaba pensado en el contexto de una eventual reducción de las restricciones a la movilidad de las personas y por

ende, la posibilidad de retomar sus fuentes de ingreso previas, circunstancia que hemos visto no se dio. A su vez, para los hogares que registraban algún tipo de ingreso formal en el mes anterior, pero sin alcanzar el umbral mínimo definido acorde el monto del subsidio, el monto del beneficio se reducía en un 50%.

De esta forma, como consecuencia de la prolongación de las cuarentenas en distintas comunas de Chile, se optó por extender un mes más el beneficio y también aplazar el retiro gradual del mismo. Así, durante los meses de junio y julio la transferencia por hogar será de un 100% del subsidio, reduciéndose recién a partir de agosto a un 80%, lo que podrá ser modificado por el gobierno según la evaluación que en su momento se realice. Asimismo, se podrá alargar por dos meses más el programa -septiembre y octubre- si la situación regional de cuarentenas así lo hace necesario. Adicionalmente, el acuerdo contempla un aumento en el monto del subsidio en un 54%, de manera que, para un hogar de cuatro personas que no percibe ingresos formales, éste se incrementará desde los actuales \$ 260.000 hasta una suma de \$ 400.000, tal como establece la Tabla N° 1.

AUMENTO DE 53% RESPECTO AL MONTO DE LA PRIMERA VERSIÓN DEL BENEFICIO

Tabla N° 1. Monto máximo del Ingreso Familiar de Emergencia según integrantes del hogar.

Número de Integrantes del Hogar	Montó Máximo del Nuevo Beneficio	Beneficio Vigente hasta Mayo
1	\$ 100.000	\$ 65.000
2	\$ 200.000	\$ 130.000
3	\$ 300.000	\$ 165.000
4	\$ 400.000	\$ 260.000
5	\$ 467.000	\$ 304.000
6	\$ 531.000	\$ 345.000
7	\$ 592.000	\$ 385.000
8	\$ 649.000	\$ 422.000
9	\$ 705.000	\$ 459.000
10 o más	\$ 759.000	\$ 494.000

Fuente: LyD sobre la base del texto del acuerdo.

- **Hogares beneficiarios**

En el diseño original, el programa estuvo destinado a los hogares pertenecientes al 90% de menores ingresos del RSH y i) al 60% del ISE en el caso de los hogares sin ingresos formales o ii) al 40% del ISE en el caso de los hogares con algún ingreso formal pero inferior al umbral de \$ 260.000. De esta forma, según la información presentada por el Ministerio de Desarrollo Social, en mayo se benefició a 1.149.888 hogares (3.307.265 personas), de los cuales un 75% no percibía ingresos formales y cerca de 7 de cada 10 era liderado por una jefa de hogar mujer. Asimismo, 9,5% de los beneficiarios fueron hogares que presentaron una peor clasificación en el ISE que en el indicador de mediano plazo (RSH), es decir, previo a la pandemia. En esta

nueva versión del beneficio, en tanto, se plantea ampliar su cobertura hasta los hogares pertenecientes al 80% según el ISE, sin diferenciar si se recibe o no algún tipo de ingreso formal. De esta forma, se estima que se llegará a 2.110.674 hogares.

- **Hogares con algún ingreso formal**

Como se señaló, a diferencia de la versión actual del beneficio, ahora no se hará distinción entre hogares que no reciben ingresos informales y aquellos que sí perciben ingresos con algún grado de formalidad, incluidas las pensiones contributivas y no contributivas y la pensión básica solidaria de invalidez, así como las transferencias desde otros programas creados en respuesta a la pandemia, tales como el seguro de cesantía y el apoyo a trabajadores con honorarios. Pero en el caso de estos últimos, es decir, los que perciben ingresos desde fuentes formales, el monto a recibir por hogar será la diferencia entre la suma de éstos y el umbral máximo del subsidio según el número de integrantes del grupo familiar.

Así, en el caso de un hogar de cuatro personas que no percibe ingresos formales, se le concederá una suma de \$ 400.000, mientras que si percibe ingresos formales totales por un monto inferior a \$300.000, se le otorgará el adicional necesario para completar los \$ 400.000. Se establece un monto mínimo de \$ 25.000 por integrante, de manera que si el mismo hogar percibe \$ 390.000 de ingresos formales, se complementarán con un subsidio no de \$ 10.000, sino que de \$ 100.000, permitiéndole llegar a los \$ 490.000.

UN APOYO INÉDITO PARA ENFRENTAR LA EMERGENCIA

En el texto mismo del acuerdo político alcanzado se señala que este nuevo Ingreso Familiar de Emergencia 2.0 está “indisociablemente ligado a una situación sanitaria excepcional que deriva en cuarentenas o restricciones a la movilidad que impiden a las familias obtener ingresos suplementarios”. Ello explica lo inédito del monto, así como el alcance en su cobertura.

Como referencia, el nuevo subsidio será superior al planteado por la mayoría de los economistas convocados por el Ministerio de Hacienda para formular un plan de emergencia para los próximos dos años y que entregaron sus propuestas días antes de cerrarse el marco de entendimiento. En esa instancia el monto sugerido estuvo en un rango de entre \$ 320.000 y \$ 360.00 para un hogar de 4 personas, lo que se consensuó a partir de la estimación de un ingreso necesario en cuarentena, conformado por ítems como alimento, comunicaciones, cuentas y alojamiento, entre otros, y excluyendo aquéllos que se consideraron como prescindibles durante la emergencia, como cultura y recreación, restaurantes o alcohol. De esta forma, se

estimó que el consumo en cuarentena representa el 62,7% del gasto total de una familia del 20% de menores ingresos en tiempos normales, según la Encuesta de Presupuestos Familiares del año 2018. Adicionalmente, se trata de un beneficio inédito en términos de los recursos públicos que éste requiere. De acuerdo al informe financiero del proyecto de ley, su costo podría oscilar entre US\$ 1.400 y US\$ 2.200 millones, según el plazo y cobertura que finalmente exhiba. Sumado a los recursos destinados al beneficio entregado durante el mes de mayo (estimados en US\$ 315 millones según el informe financiero de dicha versión del proyecto), esto podría llegar a representar hasta 2,3 veces el gasto normal en subsidios por vulnerabilidad que se entregan en un año, incluyendo los subsidios familiares, bonos del programa seguridades y oportunidades, entre otrosⁱ.

¿UNA HERRAMIENTA PARA SUPERAR LA POBREZA?

Queda de manifiesto que el beneficio debe entenderse como un instrumento “que busca proveer ingresos de emergencia a las familias e incentivar a que sus integrantes puedan respetar las cuarentenas y quedarse en casa”, y no como un programa permanente para hacer frente a los desafíos en materia de pobreza que el país aún enfrenta. En esa línea, es clave no perder de vista que la pobreza es una situación dinámica, no un estado permanente de los hogares y que el propósito de las transferencias estatales es asegurar un mínimo sobre el cual las personas puedan salir adelante de manera autónoma.

La experiencia del país desde 1990, cuando la pobreza se redujo desde un 68,5% a un 8,6%, da cuenta de la relevancia que tiene el crecimiento económico y el empleo. El asistencialismo por sí solo, en cambio, no puede pretenderse como la herramienta para que los hogares en situación de pobreza superen su condición. La dependencia de las transferencias monetarias y programas del Estado, sin una real mejora en las posibilidades de ingresar al mercado laboral y generar ingresos autónomos, es más bien un alivio temporal que no resuelve el problema de fondo respecto a la falta de capacidades u oportunidades. Es por todo esto que, en adelante, la superación de las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentran las fuentes de ingresos de muchas familias no pasará por la generosidad de las transferencias estatales, sino que requerirá que, transcurrido el *peak* de la emergencia sanitaria, se avance en las demás iniciativas que contempla la segunda parte del acuerdo para reactivar la economía, favoreciendo la generación de empleo y espacios para el emprendimiento, únicos mecanismos capaces de hacer que las familias que se han visto perjudicadas por la crisis salgan adelante.

ⁱ Estimación propia sobre la base del Informe de Desarrollo Social 2019.