
CAPÍTULO 11



POLÍTICAS SOCIALES

La Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Hacienda tiene como misión apoyar a los ministerios sectoriales en el diseño y elaboración de sus distintas iniciativas, con el objetivo de que el país avance hacia un desarrollo sostenible, siempre cuidando el uso eficiente de los recursos administrados por el Estado. Adicionalmente, colabora con distintos organismos públicos y privados en la producción y análisis de documentos sobre política social, participando en mesas, comisiones y consejos técnicos encargados de elaborar propuestas en diferentes áreas, y realizando análisis en torno a temas relevantes, principalmente relacionados con acceso a la salud, educación y desarrollo social, entre otros. De esta manera, el trabajo de la Coordinación busca promover el bienestar de las personas entendido como un concepto integral, más allá de su bienestar económico.

Uno de los principales desafíos del último año ha sido el diseño e implementación de políticas que permitan ir en ayuda de los hogares más afectados por la pandemia, la cual ha generado un fuerte impacto en distintos ámbitos de la economía. Es así como desde inicios de la emergencia sanitaria se han ido incorporando nuevas medidas a la Red de Protección Social, la cual se ha ido fortaleciendo con el paso del tiempo. A raíz de lo anterior, se ha logrado mitigar el impacto negativo que tuvieron eventos adversos como el cese de la actividad económica desempeñada o la pérdida del empleo, y por ende en la pérdida de ingresos de las familias. De esta manera, se ha logrado formar un sistema de protección que permite a los distintos hogares acceder de manera centralizada a beneficios en materia de vivienda, salud, educación, pensiones, subsidios, entre otros. Además, estas políticas han permitido acotar los impactos negativos en pobreza y desigualdad, principalmente a través de la entrega de beneficios a los hogares de mayor vulnerabilidad. Aunque el impacto de la pandemia ha sido significativo en términos económicos, se espera que se consolide un fuerte repunte en este año 2021. De esta manera, un rol importante dentro de la recuperación ha sido el que han tenido las políticas sociales que ha estado implementando el Gobierno Central, las cuales han sido de vital importancia en el contexto de contracción económica vivida.

Uno de los principales hitos del Plan fue la creación del Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19 por un monto de US\$ 12.000 millones. Transcurridos ya más de 18 meses desde la notificación del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional, las ayudas económicas se han debido extender e intensificar, lo que ha llevado que entre los años 2020 y 2021 se destinaran cerca de US\$ 33.700 millones a transferencias directas, donde destacan medidas tales como el Ingreso Familiar de Emergencia, bonos para la clase media, transportistas, pensionados, entre otros.

En términos históricos, el Plan desplegado ha sido inédito, ya que contempla más recursos que los movilizados ante cualquier otra crisis o emergencia ocurrida en el pasado. Asimismo, en términos comparados, el plan se encuentra entre los más robustos de la región. Cabe destacar que este Plan de políticas sociales ha sido posible gracias a una combinación de instrumentos de política fiscal y monetaria, los cuales son fruto de una conducta fiscal responsable que se ha ido construyendo a lo largo de gobiernos

de distinta tendencia y gracias a un trabajo conjunto y coordinado con el Banco Central de Chile y la Comisión para el Mercado Financiero.

A continuación, se presentan las medidas pertenecientes al Plan Económico de Emergencia, diseñadas e implementadas durante el transcurso del año 2021.

INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA

El Ingreso Familiar de Emergencia ha sido uno de los pilares en la serie de beneficios asociados a transferencias directas, implementadas por el Gobierno Central. Su entrega se encuentra garantizada hasta noviembre de 2021 —cuyo pago es efectuado a inicios de diciembre—, por lo que a finales de este año se espera haber entregado un total de US\$ 24.000, distribuidos en 14 aportes mensuales, conformando aproximadamente dos tercios de los montos comprometidos en materia de transferencias directas.

A inicios del presente año, el Ingreso Familiar de Emergencia se centraba en aquellos hogares que residieran en comunas que se hubiesen encontrado en fase de cuarentena durante el mes previo a la postulación, junto con haber recibido el aporte de octubre del IFE o encontrarse dentro del 60% más vulnerable. Lo anterior, les permitía acceder a un subsidio de hasta \$100.000 por integrante del hogar. De esta manera, aquellos hogares que se encontrasen en comunas de transición también podían acceder, pero a montos menores y solo si se encontraban dentro del 60% más vulnerable según el Registro Social de Hogares.

En su inicio, el Ingreso Familiar de Emergencia se concebía como un subsidio a los hogares que tuvieran como fuentes de ingresos empleos pertenecientes al sector informal, dado que para acceder era necesario no contar con ingresos formales superiores al monto a recibir. Sin embargo, el rebrote de los casos activos de Covid-19 para el mes de marzo del presente año implicó un aumento en el número de comunas en cuarentena, por lo que para abril del 2021 se implementó el Ingreso Familiar de Emergencia Ampliado, el cual tenía como principal novedad el no considerar los ingresos del hogar al momento de realizar el cálculo del monto a transferir. De esta manera, para su acceso bastaba con encontrarse dentro del 80% más vulnerable, para así acceder a un subsidio de hasta \$100.000 por integrante del hogar. Bajo estas condiciones, se logró durante el mes de mayo beneficiar a 12.645.950 personas, distribuidas en 5.704.500 hogares, por un costo mensual de US\$ 1.600 millones dólares.

Desde el mes de junio, y luego de un amplio acuerdo político, se implementó el IFE Universal, siendo esta una de las transferencias directas más ambiciosas entregadas a lo largo de la pandemia. El monto del beneficio se incrementó significativamente, de manera que ningún hogar a lo largo del país quede por debajo de la línea de la pobreza. De esta manera, un hogar unipersonal recibe \$177.000 mensuales, mientras que un hogar integrado por cuatro personas recibe \$500.000 mensuales.

Los requisitos para integrar la nómina de beneficiarios también se flexibilizaron, por lo que aquellos hogares que se encuentren en el 90% más vulnerable según el Registro Social de Hogares reciben el beneficio de manera automática, mientras que aquellos que se encuentren en el último decil solo deben demostrar no recibir más de \$800.000 por integrante del hogar para poder acceder. De esta manera, al mes de agosto se benefició a 16.282.182 personas, lo que implicó un costo fiscal de más de US\$ 3.000 millones.

BONO CLASE MEDIA, BONO PENSIONADOS, PRÉSTAMO SOLIDARIO Y BONO TRANSPORTISTAS 2021

De forma complementaria al primer diseño del Ingreso Familiar de Emergencia, durante el año 2020 se entregaron distintos beneficios para la clase media, producto del foco en los hogares con ingresos informales que tenía el IFE. En este ámbito, destacaron medidas como el Aporte Fiscal y el Préstamo Solidario para la clase media, que permitieron aliviar la carga financiera de estos hogares a raíz de la pandemia. Dichas medidas, fueron reiteradas durante el presente año, previo a la implementación del IFE Universal.

La ley N° 21.323 concentra una serie de medidas que apuntan a favorecer a ciertos sectores de la sociedad que no habían podido acceder a otros beneficios durante los inicios del año 2021. Estas medidas replican algunas de las que fueron implementadas durante 2020, a las cuales se les hicieron mejoras y se complementaron con beneficios especiales para personas pensionadas. La principal medida a destacar es el Bono Clase Media, entregado por el Servicio de Impuestos Internos, el cual permite a los trabajadores que tengan un ingreso promedio mensual durante el año 2019 menor a \$1.500.000 acceder a un bono de \$500.000.

Uno de los principales requisitos para acceder a este beneficio era haber tenido una caída de ingresos de al menos un 20% entre los ingresos promedios del segundo semestre del año 2019 y el segundo semestre del año 2020. Aun así, aquellos trabajadores que tuvieran un ingreso promedio mensual mayor al salario mínimo, pero menor a \$408.125 durante el segundo semestre del año 2020 podían acceder de manera automática al Bono Clase Media (Cuadro 11.1).

FIGURA 11.1

Bono Clase Media según tramo de ingresos

Ingreso promedio mensual 2019	Monto Bono Clase Media
Desde \$298.833 hasta \$1.500.000	\$500.000.-
Desde \$1.500.001 hasta \$1.600.000	\$400.000.-
Desde \$1.600.001 hasta \$1.700.000	\$300.000.-
Desde \$1.700.001 hasta \$1.800.000	\$200.000.-
Desde \$1.800.001 hasta \$2.000.000	\$100.000.-

Fuente: Ley N° 21.323

Adicionalmente, el bono consideraba un incremento en función de los integrantes del hogar. De esta manera, todos aquellos hogares que tuvieran miembros que sean menores de edad, mayores a 65 años, beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria o Aporte Previsional Solidario por invalidez, o cuenten con alguna discapacidad debidamente certificada, se beneficiarían de un incremento que variaba según el número de integrantes que cumpliera alguna de las condiciones anteriores.

De esta manera, si el hogar contaba con un miembro que cumpliera alguna de las condiciones señaladas anteriormente, el monto equivalía a \$125.000, si dos miembros cumplían la cifra aumenta a \$187.500, llegando a \$250.000 en el caso de los hogares que tuvieran tres o más miembros que cumpliera alguno de los requisitos. Para lograr el cálculo fue necesario conocer los integrantes inscritos en el Registro Social de Hogares, lo cual fue posible gracias a la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en conjunto con el Servicio de Impuestos Internos. De esta manera, el Bono Clase Media permitió beneficiar a más de 1,8 millones de personas, irrogando un gasto total cercano a \$922.000 millones.

El Bono Pensionados, similar al Bono Clase Media, fue puesto a disposición de todos los pensionados por rentas vitalicias. Para acceder a este bastaba con demostrar tener una pensión bajo dicha modalidad que no sea superior a \$408.125 mensuales. El monto del beneficio era de \$100.000, lo que permitió llegar a más de 1,3 millones de pensionados, por un monto total de \$130.000 millones. Los pensionados bajo la modalidad de retiro programado o bajo otros regímenes previsionales del Instituto de Previsión Social también podían acceder, siempre que su pensión fuera superior a la Pensión Básica Solidaria.

Por último, el sector transportes se vio considerablemente afectado por la pandemia ante la imposibilidad de operar en condiciones normales debido a las cuarentenas. De esta manera, durante el primer semestre del 2021 se entregó el apoyo extraordinario a los transportistas de pasajeros. Dicho apoyo equivalía a un bono de \$500.000, beneficiando a más de 144 mil personas, con un monto de \$72.000 millones, entregado a aquellos que integraran los distintos registros que mantiene el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones para estos fines.

Considerando que los efectos de la pandemia continuaban, se puso a disposición de la ciudadanía el préstamo solidario, el cual permitía acceder a un crédito reajustado únicamente según la variación en el Índice de Precios al Consumidor, contingente a la capacidad de pago del contribuyente. En el caso de la clase media, el préstamo podía solicitarse dos veces, con una tercera solicitud excepcional en caso de que el beneficiario no haya recibido el Bono Clase Media.

El monto máximo por solicitud fue de \$650.000, y era necesario que el contribuyente hubiese sufrido una caída de al menos un 10% de sus ingresos del segundo semestre del año 2019 y el segundo semestre del año 2020, junto con haber tenido una renta promedio mensual durante el año 2019 inferior a \$298.833. En el caso de los pensionados por renta vitalicia, el monto a solicitar puede ser igual o menor al de su pensión, y para poder acceder al beneficio esta no debe superar la cifra de \$408.125. Por último, el sector transportes también pudo acceder a un préstamo blando, por una cifra no mayor a \$320.500, el cual se solicitaba hasta dos veces entre el 15 de abril y el 15 de julio de 2021, y una vez adicional, entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2021.

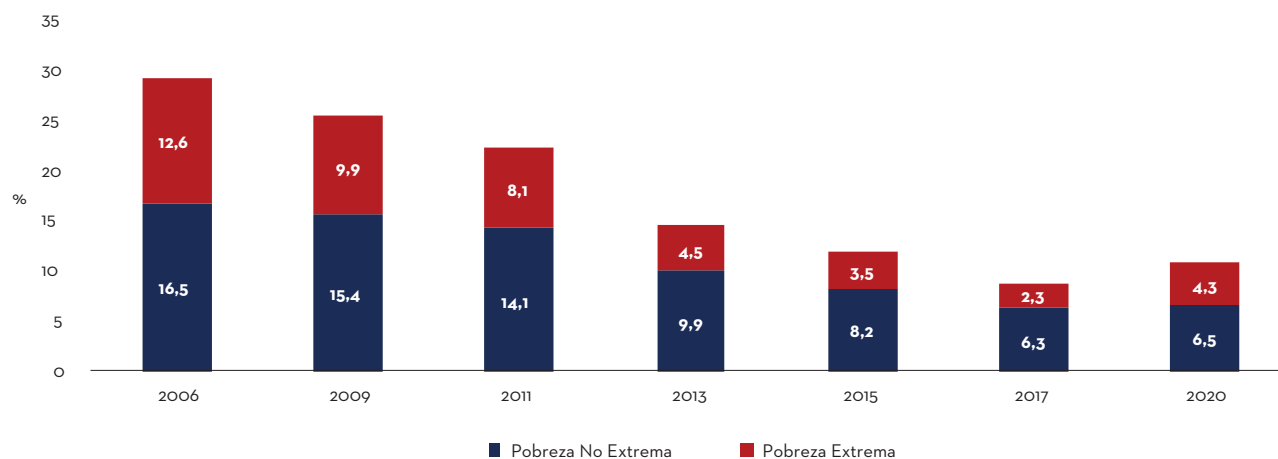
Dentro del desarrollo y fortalecimiento de la Red de Protección Social, cabe destacar el bono de cargo fiscal, establecido en la ley N° 21.339, el cual consiste en un depósito de hasta \$200.000 (doscientos mil pesos) a las cuentas de capitalización individual de cotizaciones obligatorias para pensiones, para personas que tienen un saldo inferior a \$200.000 (doscientos mil pesos), y que adicionalmente cumplan alguna de las condiciones establecidas en la mencionada ley, según se explica en detalle en el capítulo de Políticas Laborales.

Con el devenir de la pandemia, fue necesario avanzar hacia una red de protección que tuviera como máxima prioridad el llegar a todo hogar que se hubiera visto afectado, de la forma más oportuna posible. Lo anterior, se tradujo en un aumento considerable de los beneficiarios efectivos de las iniciativas incorporadas en la Red de Protección Social, lo que conllevó un fuerte aumento del gasto público. Entendiéndose que las medidas antes descritas tienen un carácter transitorio dada la situación sanitaria del último año, el uso de instrumentos financieros para el financiamiento del gasto público tuvo una fuerte alza. Lo anterior, se ve evidenciado en la actual proyección de déficit estructural a final de año de 11,5% del PIB.

Al mismo tiempo, la pandemia ha dejado grandes secuelas en lo que respecta a distribución de ingresos y pobreza. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia publicó este año la denominada “Encuesta CASEN en Pandemia año 2020”, la cual, a raíz del Covid-19, se diseñó bajo una modalidad mixta, implicando que la recopilación de datos se realizó principalmente vía telefónica. Uno de sus principales hallazgos fue que la tasa de pobreza a nivel nacional se ubicaba en 10,8% (el año 2017 era de 8,6%), lo cual se explicaba principalmente por un aumento de los hogares en situación de pobreza extrema (Figura 11.2).

FIGURA 11.2

Tasa de incidencia de pobreza y pobreza extrema, periodo 2006-2020.



Fuente: Encuesta CASEN en Pandemia, año 2020, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Al mismo tiempo, la distribución de ingresos se vio fuertemente afectada, retrocediéndose más de 15 años en esta materia. Se observa que la Red de Protección Social ha ayudado de forma mayúscula en la contención de los efectos económicos de la pandemia, lo cual se evidencia en las diferencias entre los indicadores de desigualdad al considerar las distintas fuentes de ingresos (Figura 11.3).

FIGURA 11.3.

Indicadores de distribución del ingreso de los hogares, según fuente de ingresos.

Indicador	Ingresos		
	Trabajo	Autónomo	Monetario
Índice 20/20	35,1 (+21,5)	23,8 (+11,9)	11,7 (+2,8)
Índice 10/40	4,3 (+1,6)	3,4 (+0,9)	2,5 (+0,4)
Índice 10/10	416,6 (+377,5)	251,3 (+220,5)	27,4 (+10,4)
Coefficiente de Gini	0,527 (+0,026)	0,530 (+0,028)	0,510 (+0,022)

Nota: cifras en paréntesis reflejan variación respecto a última cifra reportada (año 2017).

Fuente: Encuesta CASEN en Pandemia, año 2020, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

En términos de porcentajes del PIB, las medidas incorporadas a la Red de Protección Social a raíz de la pandemia supera con creces a lo hecho por otros países de la región, lo cual al mismo tiempo establece nuevos desafíos. Chile ha logrado grandes mejoras en la situación sanitaria gracias a un exitoso proceso de vacunación llevado a cabo por esta Administración, por lo que uno de los próximos objetivos debe ser reducir la incidencia de la pobreza en el país, junto con lograr que los hogares de la clase media no sufran el riesgo latente de caer a una situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, es necesario continuar avanzando en materia de desigualdad, tal como lo había hecho el país en las últimas décadas.

De esta manera, se hace necesario no solo el mejorar la capacidad de generar ingresos por parte de los hogares, sino también el tener políticas sociales que permitan focalizar los recursos en aquellos sectores de la sociedad que requieran de mayor ayuda, especialmente en aquellas iniciativas que se caractericen por la entrega de transferencias directas. En este sentido, la universalidad de beneficios como el Ingreso Familiar de Emergencia ha permitido llegar a todos los hogares a lo largo del país que pudieron verse afectados por la pandemia, y de manera expedita, dado que el 90% califica de manera inmediata por el solo hecho de pertenecer al Registro Social de Hogares. En el contexto actual, llegar de manera oportuna es primordial, pero al mismo tiempo es necesario avanzar en modernizar el Estado, de manera que la focalización de recursos y la llegada oportuna de los beneficios sociales no sean elementos contrarios. Debe ser un objetivo permanente el avanzar en políticas sociales que, siendo fiscalmente responsables, al mismo tiempo permitan ir en ayuda de los hogares más vulnerables del país. Asimismo, el aumento de los índices de pobreza también es un llamado para enfocar los recursos en quienes más los necesitan, de manera de devolverle a los hogares una situación de bienestar y la capacidad de desarrollarse de manera íntegra a lo largo del tiempo. Cabe recordar, que el uso de instrumentos de focalización en la política social de las últimas décadas ha contribuido a reducir los índices de pobreza y desigualdad manteniendo, al mismo tiempo, una política fiscal responsable. Para lograr esto es necesario mejorar los instrumentos que tiene el Estado actualmente, de manera de que estos reflejen con mayor exactitud la situación de los hogares del país, junto con un trabajo coordinado interministerial que permita un flujo de la información expedito entre las instituciones públicas.

El uso de instrumentos de focalización, el trabajo coordinado entre los distintos ministerios y la modernización del Estado son elementos que se hacen especialmente esenciales en la situación actual. Al mismo tiempo, se debe seguir fortaleciendo la Red de Protección Social con un foco en la clase media, de manera de evitar que un hogar caiga en situación de vulnerabilidad al sufrir algún evento catastrófico, como la pérdida del empleo o que algún integrante sufra una enfermedad de alto costo. En este último aspecto, la formalización laboral es fundamental, ya que esta permite mejorar la densidad de cotización del sistema de pensiones, disponibiliza mejor información para dirigir ayudas y permite a los trabajadores y sus familias acceder a los beneficios de la seguridad social.