

La Contribución Social del Ingreso Ético Familiar

Aún queda mucho para superar la pobreza y el programa llamado Asignación Social que se inicia en abril es un buen comienzo. Es por esta razón que estamos confiados en que el primer paso del IEF será un aporte para las familias que lo reciban. Un aspecto positivo de este programa, innovador dentro de las políticas sociales, es que les exige compromisos a los beneficiados. Además, genera la idea de corresponsabilidad entre el Estado y las personas para salir de su condición de vulnerabilidad.

En esta edición:

La Contribución Social del
Ingreso Ético Familiar

Asociaciones Gremiales y
Libre Competencia

Derrotar la extrema pobreza es un anhelo que une a todo el país. Durante los últimos 20 años, el Gobierno ha destinado miles de millones de pesos para mejorar la calidad de vida de las familias más desfavorecidas, financiando cientos de programas que intentan mejorar las oportunidades y romper con el círculo de la pobreza. Sin embargo, la tasa oficial de pobreza nos sigue revelando una triste realidad: aún persiste un grupo de 3 millones de personas en esta condición.

El Ingreso Ético Familiar (IEF) busca modificar el actual sistema de ayuda, que principalmente consistía en entregar transferencias monetarias a los más necesitados. Este programa propone un nuevo mecanismo de apoyo a esas familias para que cuenten con las herramientas para salir de su estado de vulnerabilidad a través de exigencias de salud, escolaridad e incentivos a la entrada al mundo laboral, específicamente en esta primera etapa a las mujeres.

El programa IEF tiene dos etapas. La primera es la Asignación Social que será llevada a cabo durante este año y la segunda es el programa del IEF que espera ser implementado en 2012. Es importante recordar que la primera etapa quedó condicionada por la Ley de Presupuestos del año 2011 en la glosa partida 21.01.05. Esta glosa restringe el grupo de beneficiarios, la duración del programa, la forma de pago, el porcentaje máximo de gasto administrativo y la información verificada que se puede levantar.

En la segunda etapa existe una mayor libertad en definir los requerimientos, ampliar el grupo de beneficiarios y otras atribuciones necesarias. Por su parte, existe un compromiso por parte del Ministerio de Planificación (Mideplan) de entregar el proyecto de ley durante este año para su discusión en el Congreso.

Con respecto a la primera etapa, la Asignación Social es un apoyo directo a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema. Por esta razón, los beneficiados con esta asignación fueron definidos como las familias que estén recibiendo algún tipo de beneficio del programa Chile Solidario y tengan un puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS) inferior a los 4.213 puntos al 31 de marzo de 2011. Así el universo llega a 130.000 familias.

El monto de la asignación depende del número de integrantes del grupo familiar. En relación a esto último, la composición del grupo familiar se define por la FPS y se congela al momento de ingresar al programa. Esta composición sólo puede variar en casos de fallecimientos y nacimientos de los integrantes.

Las familias pueden entrar al programa de Asignación Social durante el año si demuestran contar con las condiciones anteriormente mencionadas. En este caso, el beneficio será pagado desde la fecha de regulación y de forma retroactiva con un plazo máximo de 3 meses.

A su vez, la Asignación Social se compone de dos partes: (i) una asignación base mensual; y (ii) un monto que varía dependiendo del cumplimiento de los compromisos familiares. El monto base es asignado por cada integrante de la familia y se entrega de forma gradual, dependiendo del nivel de vulnerabilidad de la familia. Para determinar ese nivel se definieron tres tramos dependiendo del puntaje en la FPS de la familia. Para las familias con un puntaje menor a 2.515 puntos se asignan \$7.500 pesos por cada integrante del grupo familiar. Luego, \$ 6.000 si es superior o igual a 2.515 o inferior a 3.207. Por último, se entregan \$ 4.500 por integrante a las familias que tengan un puntaje superior o igual a 3.207 e inferior a 4.213.

La asignación puede aumentar si se cumple con ciertos requisitos. Los compromisos de las familias son (i) control del niño sano para niños menores de 6 años; (ii) matrícula y 85% de asistencia a los establecimientos educacionales para los menores de edad y mayores de 6 años; (iii) inserción laboral de la mujer. Esto incentiva a las familias beneficiarias a preocuparse por la educación y salud de los niños con una asignación extra (en el caso de educación uno por matrícula y otro por asistencia). Esta asignación extra va entre \$3.000 y \$5.000, dependiendo del tramo de FPS anteriormente mencionado.

El bono por inserción laboral se entrega a las mujeres mayores de edad que no hayan cotizado en 24 meses y comiencen a cotizar 3 meses seguidos. Este bono se paga una sola vez y depende del monto cotizado. La forma en que se entrega esta asignación adicional también se divide en tres tramos. El primer tramo es creciente hasta los \$ 172.000 y se asigna un 10% del ingreso impuesto. Luego, se entrega un monto fijo de \$ 51.600 si el ingreso impuesto se encuentra entre \$ 172.000 hasta \$ 215.000. Mientras que el tercer tramo es decreciente y el monto máximo que permite imponer es \$ 387.000. Esto permite premiar a las mujeres que mejoren el ingreso que imponen, lo que genera un mayor incentivo a mejorar las condiciones laborales. Esta idea es similar a la implementada por un programa muy exitoso para la inserción laboral que actualmente existe en más de 9 estados de EEUU llamado "Earned Income Tax Credit".

Este beneficio será entregado de forma mensual a partir del 1 de abril de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2011 a través del Instituto de Previsión Social. En esta asignación es importante el tema de los compromisos, ya que programa caduca si la persona no va a buscar el beneficio por 3 meses seguidos sin causa justificada.

La Contribución de este Programa

La principal contribución de este programa es que se recalca la idea de compromiso mutuo. Por el lado del Estado, de ayudar de manera digna a las familias más pobres y por el de las familias, de cumplir ciertos requisitos que generen las herramientas para superar su propia condición de vulnerabilidad. Además, se observa un gran esfuerzo por focalizar e identificar las necesidades de estas familias.

En un futuro, esperamos que todos los subsidios converjan a uno solo y las familias acudan a una ventanilla única donde puedan retirarlo. Sólo para enfatizar este punto, encontramos que con este programa un hogar perteneciente al primer decil contará con más de \$ 250.000 mensuales. Un estudio realizado por LyD¹ nos muestra que el 10% de los hogares más pobres tiene en promedio \$ 63.891 de ingreso autónomo, si a esto se les suman los \$ 50.115 promedio de subsidios monetarios, los \$ 41.644 en promedio que reciben por concepto de subsidio no monetario en salud, \$ 66.112 promedio de subsidio no monetario en educación y el valor aproximado de la asignación social de \$38.500 por familia. Nos entrega un valor estimado de \$260.262.

La implementación del IEF va a permitir reformular otras políticas sociales para mejorar su funcionamiento y focalización. Por ejemplo, el hecho de que todas las familias cuenten con un nivel de ingresos mínimo podría permitir eliminar la gratuidad de algunos beneficios, mejorando así su asignación.

Uno de los puntos más importantes de este programa es que intenta hacerse cargo de que las transferencias de dinero puedan distorsionar los incentivos a trabajar. Especialmente cuando éstos no son focalizados y son muy generosos. En el Cuadro N° 1 se observan tres grupos o niveles de subsidio y se controla por el quintil de ingreso al que pertenece el hogar. Se muestra que los hogares donde el monto del subsidio monetario es más alto (sobre los \$ 40.000 per cápita), las horas trabajadas semanales por el jefe de hogar es menor.

Cuadro N° 1

ANÁLISIS DE HORAS A LA SEMANA TRABAJADAS PROMEDIO DE LOS JEFES DE HOGAR DEPENDIENDO DEL QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO HOGAR Y EL MONTO DEL SUBSIDIO MONETARIO

Quintil	Subsidio Monetario Per cápita menor \$ 20.000	Subsidio Monetario Per cápita entre \$ 20.000 y \$ 40.000	Subsidio Monetario Per cápita mayor a \$ 40.000
I	40,91	35,98	31,59
II	43,93	43,07	37,91
III	44,73	44,41	38,09
IV	45,37	43,28	40,47
V	45,60	45,73	41,24

Fuente: LyD a partir de la CASEN 2009.

Esto último nos preocupa y nos invita a reflexionar cómo afectan los subsidios a los incentivos al trabajo. Por ejemplo, consideremos el caso de la reforma previsional. El Cuadro N° 2 muestra los ingresos totales de los jubilados en 2006 y 2009 por quintil de ingresos del hogar, antes y después de las reformas en materia de previsión impulsadas por el Gobierno anterior. Las cifras están expresadas en pesos de noviembre de 2009. No se observan mayores aumentos en los niveles de ingreso de los jubilados, excepto entre los jubilados del quintil más pobre.

Llama la atención la caída en la proporción de personas mayores que trabajan (aquellos que perciben algún ingreso por trabajo). Es poco probable que este cambio se deba a la crisis económica del año 2009, ya que las tasas de desempleo entre adultos mayores son bajas y no sufrieron mayores cambios entre 2006 y 2009. De hecho, se aprecia una leve disminución del desempleo de adultos en edad de jubilar en el quintil de hogares de menores ingresos. La disminución en la proporción de adultos mayores que trabaja nos indica que se pudo haber producido una sustitución de los ingresos que antes se generaban en forma autónoma, por ingresos que ahora se perciben como transferencias desde el Estado, manteniendo el nivel de ingresos totales sin mayores cambios.

Cuadro Nº 2
INGRESOS DE LOS JUBILADOS Y PORCENTAJE QUE TRABAJA

Quintil	Ingresos Totales		% Trabaja	
	2006	2009	2006	2009
I	81.690	89.318	22,0%	15,8%
II	114.669	115.725	22,9%	16,4%
III	149.982	147.641	25,1%	20,7%
IV	225.698	229.983	35,3%	29,7%
V	743.006	717.460	43,6%	41,3%

Fuente: LyD a partir de la CASEN 2009.

Por esta razón, nos preocupa el cómo se aborde este tema y creemos que el énfasis del proyecto de ley del IEF tiene que venir por el lado de los incentivos a trabajar, tales como los que la asignación social está ofreciendo con las mujeres. Sin embargo, esperamos que este tipo de asignación también se extienda a los hombres.

Conclusión

Aún queda mucho para superar la pobreza y la asignación social es un buen comienzo. Por esto, estamos confiados en que IEF será un gran aporte para las familias que los reciban. Un aspecto muy positivo de este programa es que les exige compromisos a los beneficiados. Además, genera la idea de corresponsabilidad entre el Estado y las personas para salir de su condición de vulnerabilidad. Esperamos que en la Ley definitiva se incorporen más incentivos a la inserción laboral tanto para hombres como para mujeres, preocupándose de la sustitución entre los ingresos provenientes de subsidios de los ingresos autogenerados trabajando.

Este es un programa innovador dentro de las políticas sociales, que en los últimos años han perdido su efectividad y focalización, constituyendo una enorme carga fiscal. Creemos que es muy positivo que exista un importante énfasis en la focalización e identificación de los beneficiarios. Además, nos parece muy favorable que los incentivos laborales vayan alineados con los esfuerzos de las personas.

¹ Henoch, P., Troncoso, R. y Valdivieso, E. "Evolución de la Pobreza y Focalización de los Subsidios. ¿Por qué hay más Pobres en Chile?". Libertad y Desarrollo. Serie Informe Social Nº 30, 2010.