



Ingreso Ético Familiar: Presentación y Propuestas. Parte I

Luis Hernán Vargas Faulbaum (1)

04/01/2012

Política

Ingreso Ético Familiar:
Presentación y
Propuestas. Parte I

27/12/2011

Política Sectorial
Desarrollo Energético y
Sustentabilidad
Ambiental y Social: Una
Ecuación Compleja

23/12/2011

Economía

Todos contra el "Modelo"

20/12/2011

Política Sectorial

Matriz Energética para el
Futuro: Disyuntiva entre
lo óptimo y sus costos

16/12/2011

Economía

Reforma Tributaria al
impuesto específico a los
combustibles.
¿Es posible aprovechar
sus ventajas como un
impuesto ambiental?

13/12/2011

Economía

Desafíos del
Instrumental Económico
en la Gestión Ambiental.
Un análisis al impuesto
específico a los
combustibles

El gobierno de Sebastián Piñera tiene como objetivo erradicar la extrema pobreza hacia 2014 y sentar las bases para que Chile sea un país sin pobreza para el 2018. Con este fin en la mira, se realizó recientemente –en el mes de septiembre– una reforma institucional para la creación del Ministerio de Desarrollo Social en reemplazo del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Este Ministerio cuenta con dos subsecretarías: Evaluación Social y Servicios Sociales. Su principal importancia radica en que la evaluación de los programas ya no será materia exclusiva de la Dirección de Presupuestos, sino que el nuevo Ministerio tendrá una mayor injerencia sobre la pertinencia y desempeño de los programas sociales del país, buscando una mayor coordinación entre ellos y evitando una superposición de objetivos por dos o más programas.

A la par de la creación del Ministerio, se están realizando algunas reformas programáticas, entre las que se destaca la implementación del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social) que comenzó a ejecutarse en abril de 2011.

Este programa está reglamentado por el Decreto 29 del 7 de marzo de 2011 (2) y está compuesto por una asignación base (transferencia monetaria directa no condicionada) y sucesivas transferencias monetarias, según el cumplimiento de condicionalidades por parte de los grupos familiares destinatarios en materia de escolaridad (matrícula en establecimiento educacional reconocido por el MINEDUC y asistencia mínima del 85%), salud (control de niño sano) e inserción laboral de la mujer (3) cotizaciones continuas entre abril y octubre de 2011). Las personas elegibles son aquellas con ingresos insuficientes para cubrir las necesidades alimentarias básicas (es decir, que están bajo la línea de indigencia), que según la CASEN 2009 representan el 3,7% de la población chilena. Los montos de las transferencias se calculan en función de las características socioeconómicas del hogar utilizando como proxy distintos puntos de corte del puntaje en la Ficha de Protección Social (FPS).

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Particulares de los componentes del Programa

La Asignación Base tiene como miembros elegibles a todos los integrantes del hogar y sus montos para los hogares con puntaje de FPS menor o igual a 2.515 puntos es de \$7.500 por persona, entre 2.516 y 3.207 puntos reciben \$6.000 por persona elegible y para hogares con puntajes mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213 puntos, tienen derecho a una transferencia de \$4.500 por miembro elegible. La Asignación por Escolaridad, tanto de matrícula como por asistencia, y la Asignación con Control de Niño Sano transfieren por cada miembro elegible del hogar (3) y para los mismos tramos descritos anteriormente \$5.000, \$4.000 y \$3.000. Por último, la Asignación por Inserción Laboral de la Mujer se asigna a todas las mujeres mayores de 18 años que cumplen con los requisitos de cotización y los montos se determinan según el promedio de remuneraciones que fueron cotizadas entre abril y diciembre de 2011 según un esquema gradual: Igual o menor a \$172.000: 10% del promedio multiplicado por 3; mayor de \$172.000 y menor o igual a \$215.000: \$51.600; y mayor de \$215.000 y menor a \$387.000: \$17.200 menos 10% de diferencia entre promedio y \$215.000 y este resultado se multiplica por 3.

El 27 de septiembre de 2011, se publicó el proyecto de ley que busca crear el Subsistema de Protección y Promoción Social “Seguridades y Oportunidades” que contempla la ejecución definitiva del Ingreso Ético Familiar y es un elemento del “Sistema Intersectorial de Protección Social” (Ley 20.379). Éste considera un pacto con derechos y deberes entre las familias que conforman el 5% más vulnerable (incluyendo a personas en situación de calle, privadas de libertad y adultos mayores) y el Estado de Chile, y se compone de un conjunto de transferencias monetarias condicionadas (4) y no condicionadas y de los programas de acompañamiento psicosocial y de habilitación sociolaboral. Pero también contempla beneficios para los tres y cuatro primeros deciles de ingresos (dependiendo de la transferencia) a través del pilar de los logros. Es sobre la base de este documento y de la información pública disponible que se exponen las características del Ingreso Ético Familiar y la enunciación de desafíos y recomendaciones en la actual discusión parlamentaria.

Según la propuesta del Ejecutivo, los hogares que tengan derecho a ingresar a este nuevo programa, firmarán un documento de compromiso que los acredita de “usuarios”. Luego, ingresarían al “Programa Eje”, que está compuesto de 4 etapas: diagnóstico, elaboración de un plan de acción con la familia, seguimiento y evaluación del desempeño y logros de las familias beneficiarias. Este programa realiza un acompañamiento tanto a nivel familiar como a sus miembros constituyentes, por lo que, en consecuencia, los apoyos familiares pueden proponer la participación en distintos programas del subsistema “Seguridades y Oportunidades” de acuerdo a su propio perfil y necesidades a nivel familiar como individual. En otras palabras, el “Programa Eje” busca mejorar la intervención a través de la derivación del destinatario a diferentes programas que más se ajusten a sus necesidades y requerimientos y el monitoreo de su evolución, constituyéndose como la puerta de entrada al subsistema “Seguridades y Oportunidades”.

Los objetivos del esquema de acompañamientos (tanto familiar como sociolaboral) son devolver la confianza, generar capacidades y proponer conductas que actúen, en conjunto, para reforzar generación de ingresos autónomos a través de la inserción laboral de los adultos.

El acompañamiento psicosocial incluye el derecho a recibir el Bono de Protección por un plazo máximo de 2 años, y busca desarrollar habilidades que permitan la inclusión social y desenvolvimiento autónomo de los beneficiarios, sin explicitar si seguirá continuando como un articulador entre la oferta pública de servicios y programas y las personas destinatarias, según cada perfil familiar (5).

Mientras, el acompañamiento sociolaboral es una innovación que destaca en el nuevo proyecto de ley, contribuyendo directamente a la empleabilidad y generación de ingresos autónomos (vía participación en el mercado laboral) para incrementar la probabilidad de salida y no retorno de los destinatarios a una situación de extrema pobreza. Este programa está determinado para las personas mayores de 18 años de edad que no se encuentren estudiando, o bien, que sus estudios sean compatibles con la inserción en el programa. Los destinatarios tienen la posibilidad de acceder a un egreso anticipado del acompañamiento sociolaboral siempre y cuando haya demostrado un desempeño exitoso.

Asimismo, se destaca una nueva oferta programática sociolaboral que consiste en la realización de intermediación laboral que acerque la oferta y la demanda de trabajo, reforzamiento y creación de competencias técnicas a través de sesiones de capacitación, sesiones de apresto orientadas a la generación de competencias blandas y, por último, sesiones de habilitación orientadas a superar las barreras de entrada que tienen las personas beneficiarias para el mercado laboral.

Ambos programas de acompañamiento pueden funcionar en forma diferida en 12 meses, empezando primero el familiar, seguido por el acompañamiento sociolaboral, por lo que la estadía máxima de una familia dentro de este esquema es de 3 años.

Los montos de las transferencias cubrirán, en promedio, el 85% de la brecha de ingresos de los pobres extremos, es decir, la diferencia entre los ingresos autónomos, alquiler imputado y transferencias y subsidios estatales respecto a la línea de indigencia. Esta medida se denomina Índice de Aporte al Ingreso Familiar y será reajustado anualmente según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Estas transferencias se estructuran sobre tres pilares: el pilar de dignidad (transferencias monetarias no condicionadas), el pilar de los deberes (transferencias monetarias condicionadas) y el pilar de los logros (transferencias según cumplimiento de metas).

Las transferencias monetarias no condicionadas o directas duran un máximo de 24 meses y dan cuerpo al llamado “pilar de dignidad”, se entrega mensualmente y es calculado en función de cada integrante del núcleo familiar. El monto comenzará a decrecer en los últimos cinco meses de forma lineal a razón de 1/6 por mes. Además, los montos de la transferencia base varían en función de los ingresos totales de la familia y el total que podría recibir en caso de que el hogar cumpla con las condicionalidades (salud y educación) y los logros posibles de alcanzar (inserción laboral femenina y excelencia académica), según la composición familiar y condiciones de elegibilidad de sus miembros. Las familias tienen derecho a seguir siendo beneficiarias del subsidio de agua potable y del subsidio pro-retención escolar, mientras cumplan con los requisitos para hacer efectivo dichos derechos.

Las transferencias que conforman el pilar de los deberes, que también tienen una duración máxima de 24 meses, se ejecutan en función del cumplimiento de condiciones en salud (vacunaciones al día para niños y niñas menores de 6 años) y educación (90% de asistencia en enseñanza básica y 85% en educación media) (6). El monto máximo de las transferencias por deberes o condicionadas debiera representar entre el 35% y 45% del Índice de Aporte al Ingreso Familiar, y las familias deben estar participando en el Acompañamiento Psicosocial o Sociolaboral.

Por último, están los bonos que conforman el llamado pilar de los logros y se estructura a partir de las distintas transferencias vinculadas al cumplimiento de ciertas metas. Hay dos transferencias exclusivas para las familias en extrema pobreza y otras dos donde los destinatarios con derechos a optar por estas transferencias incluyen a sectores de la clase media vulnerable o emergente.

Los dos bonos exclusivos para los destinatarios del Ingreso Ético Familiar corresponden a la nivelación y consecuente egreso de la educación media para los mayores de 24 años y el egreso anticipado del programa de Acompañamiento Sociolaboral. Los montos o su forma de cálculo no se han determinado en el proyecto de ley y dependerán exclusivamente de los recursos disponibles para el programa.

Los otros dos bonos -que no son exclusivos para las personas que se encuentran en pobreza extrema- son el Bono por Esfuerzo y el Subsidio al Empleo de la Mujer. El primero dice relación con lograr excelencia académica para los estudiantes de enseñanza básica y secundaria (7), específicamente ubicarse en el 30% superior del ranking de promedio anual de notas de los estudiantes de su mismo nivel, con un monto mayor para aquellos que se ubican en el primer 15% de rendimiento académico. Si bien se contempla el inicio del programa para abril de 2012, se anunció en noviembre que se va a ejecutar de forma anticipada este componente del programa de Ingreso Ético Familiar durante marzo de 2012. Esta transferencia cubre a las familias pertenecientes a los 3 primeros deciles de ingresos.

Y ¿quién va a cobrar las distintas transferencias? La apuesta es que la mujer sea la responsable de realizar el retiro, ya sea la madre, jefa de hogar o pareja del jefe de hogar. En caso contrario, el cobro de las transferencias puede ser realizado por el hombre siempre y cuando sea mayor de edad o tutor temporal o permanente.

Por otra parte, el Subsidio al Empleo de la Mujer está dirigido a trabajadoras dependientes e independientes que tengan entre 25 y 60 años de edad y a sus empleadores con una remuneración bruta mensual menor de \$ 369.000. Esta asistencia mantiene los montos en función de los tramos de ingresos del Subsidio al Empleo Juvenil y la postulación de las destinatarias y empleadores se realiza de forma independiente, pero mantiene incompatibilidad con el Subsidio al Empleo de la ley 20.338 del año 2009. Este subsidio cubrirá a los 4 primeros deciles de ingreso de la población nacional y se implementará de forma gradual, empezando con 100.000 cupos para el primer año y contempla un subsidio del 15% para el salario de la mujer y otro 15% para el empleador.

Las principales diferencias entre el Ingreso Ético Familiar y el programa Chile Solidario, implementado a partir del gobierno del Presidente Lagos, radica en el enfoque que se da a cada uno. En Chile Solidario se buscaba integrar a las familias en extrema pobreza a la red de protección y servicios, además de activar las capacidades a través del cumplimiento de metas (identificación, salud, educación, ingresos, vivienda, trabajo y dinámica familiar). En contraparte, el Ingreso Ético Familiar busca entregar un alivio inmediato a la extrema pobreza (vía transferencias condicionadas y no condicionadas) y, con los acompañamientos, las familias puedan generar ingresos de forma autónoma y sustentar una salida exitosa de la condición de pobreza (se aumentarían las probabilidades de una inserción formal en el mercado del trabajo, especialmente para las mujeres).

Los montos de las transferencias sufren un alza significativa, que ya se experimentó con la Asignación Social. Si consideramos una familia con 4 miembros (2 adultos y 2 niños en edad escolar), al mes recibiría alrededor de \$ 20.000 por conceptos de transferencias a través del sistema Chile Solidario. Pero solamente las transferencias por dignidad y deberes del Ingreso Ético Familiar permitirían realizar una transferencia proyectada de \$53.000 mensuales promedio a la familia, sin considerar posibles cumplimientos del esquema de logros y el subsidio al empleo femenino.

Estas son las principales características y propuestas del proyecto de ley sobre el Ingreso Ético Familiar. En el próximo informe de Asuntos Públicos, se expondrán los alcances y ciertos desafíos -que se desprenden de la información pública que se encuentra disponible- con el propósito de hacer referencia a las diferencias existentes entre este programa, el Chile Solidario y la Asignación Social, y plantear algunos retos que se identifican vinculados con la situación de los hogares pobres no indigentes y, por lo tanto, no destinatarios de los beneficios de este nuevo sistema.

- (1) Sociólogo, Universidad de Chile.
- (2) Ha sido modificado por los decretos 59 del 25 de mayo de 2011, el decreto 80 del 25 de agosto de 2011 y el decreto 91 del 22 de octubre de 2011.
- (3) Los miembros elegibles para las asignaciones por escolaridad son los niños y niñas entre 6 y 18 años, mientras que para la asignación por control de niño sano son los niños y niñas entre 0 y 5 años.
- (4) Respecto a las transferencias condicionadas hay que distinguir entre las condicionalidades clásicas (o deberes, según el proyecto de ley) respecto a la promoción para el acceso a la oferta de servicios de educación y salud y los incrementos de las transferencias asociadas al cumplimiento de ciertos logros (inserción laboral formal femenina y excelencia académica).
- (5) Dicha función lo sustituye, de forma parcial, el Programa Eje.
- (6) Según presentaciones públicas del Gobierno de Chile, también se contempla incluir a los niños y niñas que asisten a la educación pre-escolar, con una condicionalidad de 85% de asistencia.
- (7) Está en estudio la inclusión de la educación superior.