



### Ingreso Ético Familiar: Alcances y principales desafíos. Parte II

Luis Hernán Vargas Faulbaum (1)

06/01/2012  
Política  
Ingreso Ético Familiar:  
Alcances y principales  
desafíos. Parte II

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?

#### 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.

En el informe anterior (Asuntos Públicos N° 932), se examinaron los diversos componentes que considera el proyecto de ley "Ingreso Ético Familiar", sus principales características, propuestas y condicionalidades a las que están sujetos los grupos familiares destinatarios de estos apoyos. En el presente artículo, se abordan los alcances del programa y exponen recomendaciones para atender los desafíos pendientes de esta propuesta.

#### Alcances y principales desafíos

Las siguientes propuestas y recomendaciones de política, se basan en la información pública que se encuentra disponible sobre el proyecto de ley que envió el Ejecutivo a la Cámara de Diputados (2). Los alcances hacen referencia a cambios en el diseño de este programa respecto al Chile Solidario y a la Asignación Social. Los desafíos que se identifican están vinculados con la situación de los hogares pobres no indigentes que no son destinatarios del Ingreso Ético Familiar (excepto para quienes son elegibles para las transferencias del pilar de oportunidades), la sostenibilidad del egreso de los hogares para que no vuelvan a su condición original y el cambio del patrón de reajuste de la línea de indigencia de referencia que se utiliza para el cálculo de los montos de las transferencias (para que se considere el IPC de los alimentos y bebidas no alcohólicas).

#### Alcances

El primer alcance e innovación que trae consigo el proyecto de ley sobre el Ingreso Ético Familiar son los bonos por logros, principalmente académicos. Los bonos por logros se inspiran en el diseño del programa *Opportunity NYC* de la ciudad de Nueva York, donde no sólo se buscaba incrementar el uso de servicios públicos para fortalecer las capacidades humanas de las familias destinatarias, sino que también promover un alto desempeño e inserción en mecanismos que logren hacer sustentable la tarea de erradicación de la pobreza a través del empleo femenino.

La principal diferencia radica en que en el programa neoyorkino –que cerró el ingreso de nuevos beneficiarios en 2010–, el logro académico se medía a través de pruebas estandarizadas (English Language Arts (ELA), PSAT (Preliminary SAT (3)), entre otros) solamente para alumnos de cuarto y séptimo año de primaria con montos diferenciados. Este programa también evaluaba el desempeño grupal, introduciendo un componente de solidaridad en el desempeño académico de los estudiantes.

En Chile, la transferencia se realiza en función del ranking académico del alumno en su generación, en principio para todos los cursos según el promedio de notas durante el año escolar correspondiente. Un segundo alcance, es la introducción del acompañamiento sociolaboral que considera apresto, capacitación y apoyo laboral para los destinatarios y es realizado por personas naturales (profesionales o técnicos altamente capacitados) o con personalidad jurídica. Una ejecución exitosa de esta modalidad permitiría una estrategia de salida que sea sostenible y que impida el retorno de los hogares a una situación de extrema pobreza debido a una inserción en condiciones favorables en el mercado laboral. Pero, posiblemente la participación efectiva de los miembros elegibles en el acompañamiento sociolaboral puede ser difícil, especialmente para las mujeres con hijos pequeños u hogares que tengan entre sus miembros a personas discapacitadas o de la tercera edad que necesiten de cuidados especiales, o para personas que viven en zonas rurales, debido al costo temporal y económico del transporte. En consecuencia, se podría evaluar la pertinencia y el costo de introducir transferencias destinadas a incentivar esta estrategia, así como facilidades para el acceso de mujeres con hijos menores de 5 años, entre otras a ser consideradas según las particularidades locales y del ciclo de vida.

## Desafíos

Según el INE, la variación acumulada a noviembre del 2011 del IPC total es de 3,8%, mientras que la del IPC de alimentos y bebidas alcohólicas para el mismo período es de 7,8%. Si observamos el IPC a doce meses, los valores son de 3,9% y 7,9%, respectivamente. Pero, si revisamos el encarecimiento de los alimentos entre 2006 y 2009, la CEPAL señala que en Chile el IPC de los alimentos subió más de 5 veces respecto al IPC de los productos no alimenticios, situándolo como el país en que dicha relación sufrió un mayor crecimiento dentro de América Latina y el Caribe.

Como bien se sabe, los hogares en situación de extrema pobreza destinan gran parte de sus ingresos en alimentos y ante un escenario de alta volatilidad y alza de los precios de éstos, un reajuste anual basado en el IPC total no logra adecuarse al esquema de gastos de las personas destinatarias del Ingreso Ético Familiar. Lo anterior conlleva a una pérdida del poder adquisitivo de los hogares y del valor real de la transferencia, por lo que posiblemente la meta de erradicación de la extrema pobreza sea algo más difícil.

- En consecuencia, el primer desafío para la discusión parlamentaria es lograr un reajuste anual (o incluso semestral ante la volatilidad de precios) de la línea de indigencia referencial, para el cálculo del Índice de Aporte al Ingreso Familiar, en base al IPC de alimentos y bebidas no alcohólicas.

También cabe destacar que hay una excesiva focalización en esta política. Las familias que tienen sobre 4.213 puntos en la Ficha de Protección Social quedan excluidas de este programa, pero ¿qué pasa con una familia que tiene un puntaje levemente superior a dicho puntaje de corte? Puede que en algunos meses del año, por cesantía o enfermedad, un número significativo de hogares pobres no indigentes caigan en extrema pobreza sin posibilidad de ser beneficiarios del Ingreso Ético Familiar (excepto los bonos por logro), salvo que se detecte dicha condición en una nueva ronda de verificación de condiciones de elegibilidad. En consecuencia, se debiera tener en cuenta un sistema de monitoreo que permita activar una red de protección para familias que sufren variaciones significativas de ingresos por motivos ajenos a su voluntad, pero que no tendrían derecho a ser destinatarios. Una posibilidad sería mantener una actualización más frecuente del sistema de información social, o bien, adoptar como condición de elegibilidad ingresos que sean superiores a la línea de indigencia (4).

- El segundo desafío radica por lo tanto en ampliar la cobertura de esta transferencia monetaria a sectores con alta probabilidad de ser indigentes, generando un piso mínimo de ingresos ante eventualidades adoptando una gradualidad de los montos adaptando el actual esquema de la Asignación Social, pero para los hogares pobres no indigentes. Lo anterior cobra más relevancia cuando el país está ad portas de una desaceleración del crecimiento cuyos posibles impactos negativos golpearán con mayor intensidad a los sectores más vulnerables.
- El tercer desafío corresponde a la centralidad que adquiere la mujer en el cobro de las transferencias. Si bien está comprobado que la mujer optimiza el monto de la transferencia en la compra de alimentos y gastos de los hijos, se puede caer en una instrumentalización desde la política social hacia la mujer. Es decir, la mujer es un vehículo entre el Estado y las familias en extrema pobreza, reafirmando el rol doméstico de ellas e impidiendo una igualdad de género en los espacios domésticos y productivos. En consecuencia, resulta necesario poner cautela en este aspecto facilitando el proceso de transferencia de montos, que podría ser a través de una tarjeta magnética recargable y utilizable en locales adheridos y no exclusivamente a través del retiro de dinero en distintas oficinas a lo largo del país.
- En cuarto lugar, la tasa de participación bruta disminuye significativamente entre la educación básica y media. De acuerdo a la UNESCO, en 2009, la tasa neta de matrícula en primaria era de 94% en primaria y 83% en secundaria. En consecuencia, el esquema de transferencias monetarias debiera considerar un monto mayor para los y las estudiantes de educación media, para contribuir a la disminución de dicha brecha y evitar una inserción temprana en el mercado laboral, especialmente para las familias más vulnerables del país.

Finalmente, la duración de las familias como beneficiarias es de un máximo de 2 años, ¿pero qué pasará después? Una posible forma de sustentabilidad de la salida del programa se da por las competencias y habilidades adquiridas por los beneficiarios durante el Acompañamiento Sociolaboral, que debiera incrementar la empleabilidad. Pero una mejor inserción laboral no depende exclusivamente de la voluntad y las capacidades de las personas, sino que de un mercado laboral que está altamente segmentado y con una baja tasa de formalidad entre los pobres e indigentes. Lo anterior significa que la autonomía de las familias que egresan del programa, se puede ver entorpecida por dificultades estructurales que escapan a su capacidad de intervención.

- Por ende, un quinto y el principal desafío que se debiera afrontar en el periodo de discusión y redacción del cuerpo legal del Ingreso Ético Familiar sería diseñar una estrategia de salida de los beneficiarios que asegure un no retorno a la extrema pobreza y permita dotar de sostenibilidad el esfuerzo que hizo el país en apostar por el Ingreso Ético Familiar. En otras palabras, que el Ingreso Ético Familiar se inserte en un esquema de “Piso de Protección Social” (5), como recientemente lo ha señalado la OIT, y que se debiera considerar a este programa como un elemento más de un esquema de protección social que garantice derechos sociales, a la par condiciones macroeconómicas favorables a la generación de empleos y del fortalecimiento de las instituciones sociales y laborales.

La evidencia internacional más cercana la encontramos actualmente en Brasil y su ambicioso Plan Brasil Sem Miséria, que garantiza a los hogares en extrema pobreza transferencias monetarias, inclusión productiva (capacitación, microemprendimientos, intermediación laboral, microcrédito) y acceso a servicios públicos (educación, salud, vivienda, erradicación del trabajo infantil, servicios básicos, apoyo a personas sin techo, seguridad alimentaria, entre otros). Se debiera explicitar algunos de estos derechos, más coherente con la realidad chilena, para cimentar una base de protección social que fortalezca la concreción de la meta de erradicación de la extrema pobreza para el 2014 y de la pobreza en 2018.

- (1) Sociólogo, Universidad de Chile
- (2) Corresponde al Mensaje 195-359.
- (3) El SAT es una prueba de admisión a los sistemas college en Estados Unidos y comprende la evaluación de redacción, lectura y matemáticas.
- (4) El programa *Opportunity NYC* tiene como condición de elegibilidad familias con ingresos inferiores al 130% de la línea de pobreza federal.
- (5) Véase OIT/OMS (2011): "*Social Protection Floor: for a fair and inclusive globalization*" disponible en [http://www.ilocarib.org.tt/images/stories/contenido/pdf/Social%20Security/wcms\\_165750.pdf](http://www.ilocarib.org.tt/images/stories/contenido/pdf/Social%20Security/wcms_165750.pdf)