

LECCIONES PRELIMINARES A PARTIR DEL INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA

- En diciembre se realizaron los últimos pagos del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), programa que por su cobertura y cuantía representa una experiencia inédita en nuestra historia.
- Entre las lecciones preliminares que podemos obtener, está que las transferencias monetarias tienen el potencial de contener el impacto de una crisis como la del Covid-19, pero que ello no necesariamente es extensible a la política social en tiempos normales. Esto, principalmente por su alto costo, pero también por los incentivos perversos que programas tan atractivos pueden tener sobre la informalidad y sobre la fiabilidad de la información que reportan los hogares.
- La experiencia del IFE requirió de grandes esfuerzos para mejorar los registros de información socioeconómica, esto es, el Registro Social de Hogares (RSH) en virtud del cual se asignan los beneficios sociales. Gracias a ello, hoy contamos con un instrumento capaz de apoyar la focalización de la política social de manera mucho más eficaz que antes de la pandemia.

Durante el mes de diciembre se realizaron los últimos pagos del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), beneficio que se inició en mayo de 2020 como respuesta a los perjuicios provocados por la suspensión de actividades debido a la pandemia. Con ello se termina un programa inédito en la experiencia chilena, tanto por su amplia cobertura, como por el monto entregado y el elevado costo fiscal. Si bien con el tiempo deberá estudiarse con profundidad cuál fue su impacto en la contención de la crisis, así como también en la posterior recuperación del empleo y los ingresos autónomos de los hogares, en el presente documento revisamos las lecciones preliminares de política pública que este programa nos ha dejado hasta la fecha.

BREVE DESCRIPCIÓN DEL IFE: UN PROGRAMA INÉDITO

En un principio, el IFE se pensó como un programa complementario a los demás apoyos existentes para los trabajadores cuyas actividades estaban suspendidas por la pandemia (la suspensión con cargo al seguro de cesantía y el programa de protección del empleo), por lo que estuvo dirigido sólo a los hogares sin ingresos formales y a aquellos que presentaban ingresos formales bajosⁱ, quienes se presumió serían los principales perjudicados con las cuarentenas. Para identificarlos se construyó un indicador socioeconómico de emergencia que, sobre la base de información actualizada del Registro Social de Hogares (RSH), los clasificó en función

de sus ingresos del último trimestre (en lugar del último año, como se hace normalmente con el resto de los programas sociales). Así, durante el primer mes, el IFE estuvo dirigido al 60% de la población más vulnerable de acuerdo con dicho indicador y el monto varió según si el hogar presentaba o no ingresos formales y la cuantía de estos, pudiendo llegar a un máximo de \$ 65.000 por integrante, decrecientes a partir del quinto.

Pronto, con la prolongación de las cuarentenas y teniendo mayor claridad sobre los efectos negativos sobre la economía, este programa se fue ampliando de forma progresiva, tanto en la cobertura de beneficiarios, como en el monto entregado. Primero, en agosto de 2020, debido a las dificultades que significó dar a conocer la diferencia entre la clasificación socioeconómica tradicional y la de emergencia creada en virtud de este beneficio, se decidió discontinuar la aplicación de la última y los pagos se extendieron a los hogares ubicados en el 80% más vulnerable según el RSH, esto es, ya no sólo a quienes hubieran experimentado una caída reciente de ingresos, sino también a quienes tenían ingresos bajos tomando información de los últimos 12 meses (aunque no se hubieran visto afectados por la contingencia). Del mismo modo, el monto del beneficio se aumentó hasta un máximo de \$ 100.000 por persona decrecientes a partir del quinto integrante del hogar.

EL COSTO TOTAL DEL IFE SUPERARÍA LOS US\$ 25.000 MILLONES

Cuadro 1. Evolución de los beneficiarios y costo total

	Beneficiarios (N° hogares)	Beneficiarios (N° personas)	Costo Total (millones de \$)	Costo Total (millones de US)
1 IFE 2020	1.264.962	3.617.480	\$194.247	\$236
2 IFE 2020	2.473.333	6.645.663	\$477.550	\$581
3 IFE 2020	2.998.253	7.737.622	\$573.349	\$698
4 IFE 2020	3.169.115	7.986.630	\$606.739	\$738
5 IFE 2020	3.287.987	8.168.005	\$446.016	\$543
6 IFE 2020	3.356.516	8.277.887	\$364.405	\$444
IFE Enero 2021	1.911.405	5.195.187	\$213.866	\$260
IFE Febrero 2021	2.399.399	6.349.131	\$315.950	\$385
IFE Marzo 2021	2.520.354	6.580.566	\$360.836	\$439
IFE Abril 2021	5.336.001	12.121.438	\$1.197.248	\$1.457
IFE Mayo 2021	5.704.500	12.645.950	\$1.249.866	\$1.521
IFE Junio 2021	6.921.039	14.684.330	\$2.050.286	\$2.495
IFE Julio 2021	7.676.627	15.805.563	\$2.224.042	\$2.707
IFE Agosto 2021	8.016.427	16.282.182	\$2.299.363	\$2.798
IFE Septiembre 2021	8.244.489	16.573.918	\$1.173.534	\$1.428
IFE Octubre 2021	8.319.146	16.666.171	\$2.362.384	\$2.875
IFE Noviembre 2021	8.374.718	16.737.359	\$2.374.005	\$2.889
IFE Diciembre 2021*	8.374.718	16.737.359	\$2.374.005	\$2.889
Total			\$10.274.400	\$25.385

Fuente: LyD a partir del Reporte Hacienda, actualizado al 13/12/2021. *Diciembre 2021 es estimado, se asumen mismos valores que noviembre 2021.

Por último, desde junio de 2021, el programa pasó a llamarse IFE Universal, al extenderse a todos los hogares registrados en el RSH, exceptuando sólo a los que, perteneciendo al tramo del 90%, tuvieran ingresos mensuales sobre \$ 800.000 promedio per cápita. Asimismo, el monto del subsidio se incrementó a \$ 177.000 para el primer integrante, monto que fue decreciendo por cada miembro adicional, alcanzando así un total de \$ 500 mil para un hogar de 4 personas. Éste se prolongó hasta el mes de diciembre, cuando se dio por concluido el beneficio.

En resumen, considerando las modificaciones que experimentó en el tiempo, vemos que se trata de un programa que se fue ampliando también a grupos que posiblemente no sufrieron una caída de ingresos producto de la pandemia. En un comienzo se pretendió focalizar en los hogares más vulnerables a la crisis, llegando a casi 1,3 millones de hogares y más de 3,6 millones de personas, pero pronto se extendió hasta casi la universalidad del RSH. Así, de acuerdo a la información publicada por el Ministerio de Haciendaⁱⁱ, éste finalmente benefició a más de 8,3 millones de hogares y 16,7 millones de personas (ver Cuadro 1), equivalentes al 85% de la población total del país proyectada por el INE según el último censo. Del mismo modo, los recursos requeridos para financiarlo fueron creciendo, acumulando más de US\$ 25 mil millones, cifra inédita en la historia de nuestra política social.

LECCIONES PRELIMINARES DE LA EXPERIENCIA DEL IFE

A partir de la información presentada, reflexionamos sobre las principales lecciones para la política pública que por ahora podemos extraer del IFE.

1. La eficacia de las transferencias monetarias durante una crisis

En primer lugar, la experiencia del IFE enseña que en situaciones de emergencia como la suspensión de actividades a la que se recurrió para contener los contagios, las transferencias monetarias directas son un buen mecanismo para apoyar y suplir de forma oportuna los ingresos de las familias. Si bien es cierto que en un comienzo hubo dudas y demoras producto de lo inédito e incierto de la emergencia, a la larga en nuestro país existen los mecanismos necesarios para llegar con este tipo de apoyos a los más vulnerables de forma directa. No obstante, ello requirió de un esfuerzo importante en la actualización de los registros disponibles (el RSH) para así poder identificar con mayor precisión a la población elegible.

Según arrojó la Encuesta Social Covid-19 a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), PNUD e INE, en septiembre de 2020 un 59,4% de los hogares del país señaló haber sufrido una caída en sus ingresos durante la emergencia y 48,8%

manifestó que éstos no les alcanzaban para cubrir sus gastosⁱⁱⁱ. En ese contexto, en marzo de 2021 la Cepal estimó que, gracias al apoyo estatal, Chile fue el segundo país de la región con menos impacto en pobreza por la pandemia y que sin las ayudas entregadas, el porcentaje de personas en situación de pobreza se habría incrementado desde 10,7% a 14,7%, mientras que en realidad sólo subió a 10,9%.

Ahora bien, la pregunta es cuánta de esa contención será sostenible cuando se termine este programa, en la medida que la entrega de este beneficio no haya retrasado la recuperación de la participación laboral mejoradas ya las condiciones sanitarias. Asimismo, hay que ver si las transferencias monetarias pueden ser adecuadas en períodos normales, no de crisis, sustituyendo o complementando prestaciones del Estado que no logren sus propósitos de manera eficaz.

2. La necesidad de reforzar los registros de información del Estado

En segundo lugar, las exigencias que el IFE impuso al RSH dejaron en evidencia la necesidad de contar con buenos registros de información, que sea verificable regularmente, así como con mecanismos para su actualización oportuna. Del mismo modo, quedó de manifiesto la importancia de que los instrumentos de identificación de beneficiarios sean transparentes y estén legitimados entre la ciudadanía, de tal forma de evitar imprecisiones y la sensación de injusticia a la hora de asignar los beneficios sociales, lo cual debilita la necesaria focalización.

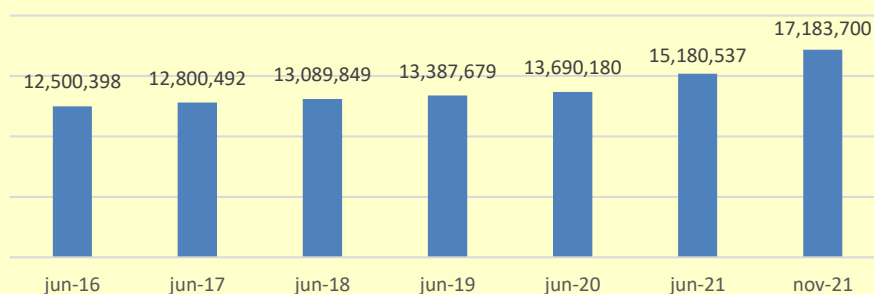
En los primeros pagos del IFE, por ejemplo, el indicador socioeconómico de emergencia fue un intento de llegar sólo a quienes se estaban viendo realmente afectados por la suspensión de actividades. No obstante, éste produjo confusión en la población –que no entendió que hubiese dos clasificaciones paralelas, una a 3 y otra a 12 meses- y por lo tanto, se decidió utilizar sólo el instrumento tradicional para la selección de los beneficiarios (el de 12 meses). Con ello, se extendió además la cobertura del subsidio, para evitar excluir a potenciales afectados cuya situación no se reflejase en un horizonte temporal más largo.

En la misma línea, la presión sobre los organismos encargados de actualizar los registros –el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) y los municipios- fue abrumadora. Por un lado, la crisis sanitaria redujo las atenciones municipales y con ello el espacio de actualización de los registros y por el otro se produjo una fuerte demanda por estos servicios para así poder optar a un apoyo tan valioso como el IFE. Por esta razón, se debió trabajar en aumentar la rapidez de la actualización del RSH, automatizando las solicitudes de ingreso y llevando a cabo una serie de acciones para fortalecer y mejorar su funcionamiento (MDSF (2020))^{iv}.

Mirando hacia atrás podemos decir que la pandemia permitió avanzar en ese sentido, pues, por un lado, ahora los usuarios conocen mejor el instrumento y, por el otro, los organismos a cargo de su gestión y actualización identificaron espacios de mejora y aprendieron de las falencias que se evidenciaron en especial al principio de la emergencia. Prueba de ello es que, tal como muestra el Gráfico 1, en su última actualización un 87,3% de la población del país, según el último censo, se encuentra registrada en el RSH. Si bien el proceso fue de menos a más, el resultado es que hoy contamos con un instrumento mejor que antes de la pandemia, el que debiera permitir focalizar de manera más precisa y confiable los beneficios que forman parte de las prestaciones sociales del Estado.

GRACIAS A LA PANDEMIA, 87,3% DE LA POBLACIÓN ESTÁ EN EL RSH

Gráfico 1. Personas presentes en el RSH, años 2016 a 2021



Fuente: LyD a partir de información del MDSF.

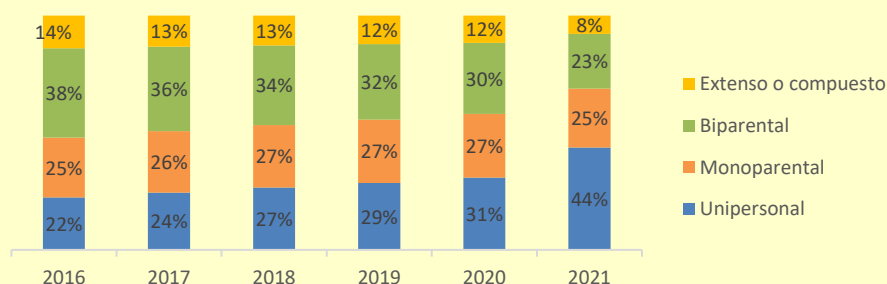
3. Programas tan atractivos como el IFE pueden generar incentivos perversos

Una de las cualidades que tiene el RSH en comparación con los registros previos a él, es que mezcla información proveniente de bases de datos administrativas con el auto reporte, lo que permite chequear lo que declaran los hogares. No obstante, hay variables que no son susceptibles de verificación, como el número de miembros de un hogar. Si bien hasta antes de la pandemia se realizaban visitas domiciliarias, en la práctica no hay manera de probar si quienes se encuentran en una residencia en un momento dado viven realmente ahí en forma permanente. Como consecuencia, existe un espacio para incidir de forma estratégica en el cálculo del ingreso per cápita mediante el cual luego se clasifica a un hogar, alterando los registros y con ello la elegibilidad para un programa. Esta práctica, naturalmente, se vuelve más conveniente mientras más atractivos son los beneficios, así como también se ve afectada por el diseño del programa propiamente tal.

El IFE, tanto por su atractivo, como por el hecho de que en su última versión entregó un monto decreciente con cada integrante adicional del hogar, es posible que haya

tenido un efecto en ese sentido, incentivando el fraccionamiento artificial de los hogares inscritos en el RSH. Dicha sospecha se sustenta en el abrupto aumento que experimentaron los hogares identificados como unipersonales, lo que no coincide con otros registros: entre julio de 2019 y de 2021 estos se duplicaron (desde 1,48 a 3 millones aprox.). En el Gráfico 2 se observa que en relación al total de hogares del RSH, estos pasaron a representar desde un 29% a un 44%, alza muy superior a la registrada en los años previos.

PROPORCIÓN DE HOGARES UNIPERSONALES SE DUPLICÓ
Gráfico 2. Hogares presentes en el RSH según tipo, años 2016 a 2021*



Fuente: LyD a partir de Data Social, MDSF. *Datos a julio de cada año.

De esta forma, la lección es que el diseño de los programas sociales influye en las decisiones de los potenciales beneficiarios. El IFE fue un programa inédito, pero igualmente hoy existen otros beneficios como la gratuidad de la educación superior, que por su cuantía tienen el potencial de inducir la entrega de información fraudulenta para acceder a ella. Urge entonces cuidar que el diseño de los programas existentes minimice los comportamientos que atentan contra la correcta y justa asignación de beneficios. Asimismo, es necesario reforzar los mecanismos de verificación continua, de tal forma de reducir este problema y avanzar en la fiabilidad del RSH como herramienta de apoyo a la política social.

4. El desafío de la informalidad

Otro problema que quedó en evidencia con la pandemia y con el IFE, es la elevada informalidad laboral en el país, que dejó en completa desprotección a una proporción relevante de gente que, al verse impedida de seguir realizando sus actividades, sufrió un deterioro en sus ingresos. Lamentablemente, la verificación de ingresos informales en el RSH es un desafío significativo. En principio, el IFE intentó distinguir entre personas con ingresos formales e informales, pero al final se optó por extender el beneficio, porque la información relativa a ingresos informales era poco precisa y no se quiso dejar fuera a personas que estuviesen

viéndose afectadas por la crisis pero que, al no haber declarado ingresos informales previamente, no tenían cómo acreditar la reducción de estos.

Es por ello que otra lección que nos deja este episodio es que, si hay informalidad, ningún registro va a ser infalible. En ese sentido, hay una responsabilidad no sólo del Estado en generar instrumentos que permitan reflejar la realidad, sino también de la misma población en colaborar para mantener sus datos actualizados. Afortunadamente, y tal como se mencionó, la experiencia del IFE ayudó a mejorar los registros y los tiempos de actualización. No obstante, como se señaló antes, al final del día es importante que la oferta de programas tenga un diseño tal que no desincentive la formalización laboral ni la entrega de información verídica.

EN SUMA: LA IMPORTANCIA DE PRIORIZAR A LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE

Si bien el IFE fue un importante apoyo para millones de personas en el momento más crítico de la crisis sanitaria, tal como se constata al revisar los datos disponibles, no es posible que éste sea parte permanente de la política social dada su cuantía, cobertura y su elevado costo fiscal. Como se observa en el Gráfico 3, el gasto acumulado del IFE creció de forma significativa conforme se fue expandiendo y supera lo destinado al resto de las medidas implementadas. Del mismo modo, si lo comparamos con el gasto normal que el Estado destina a otras iniciativas sociales, queda de manifiesto que tiene un costo completamente desproporcionado.

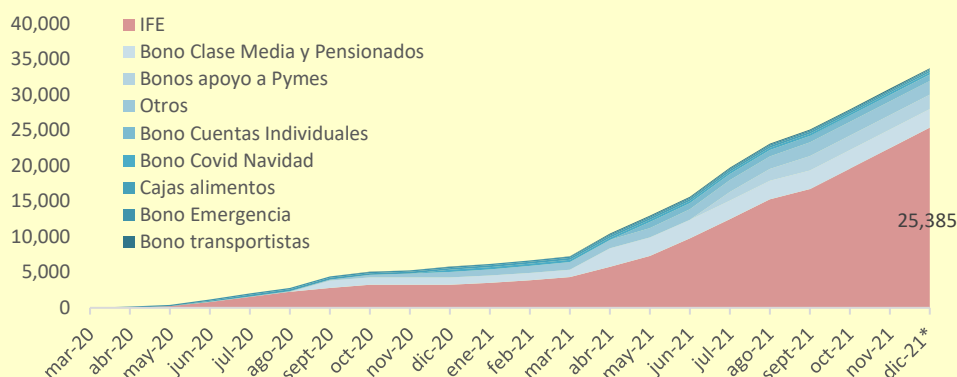
Durante la crisis, el Estado ha destinado casi US\$ 31 mil millones en medidas para apoyar a las familias. De este total, casi tres cuartas partes corresponden al IFE. El costo de esta política superaría los US\$ 25 mil millones, de los cuales casi el 90% corresponde al año 2021. Para dimensionar lo que esto significa, es útil pensar que el presupuesto de un mes de IFE Universal equivale a la construcción de cuatro hospitales públicos o la línea 7 del Metro^v. Del mismo modo, si consideramos el total de beneficiarios (16,7 millones de personas), vemos que están muy por encima de los 2,1 millones de personas en situación de pobreza según la última Casen 2020 o las casi 600 mil personas que aún no encuentran trabajo.

Debido a lo anterior, la principal lección que nos enseña la experiencia del IFE es la necesidad de que los programas sociales prioricen a los grupos más vulnerables, en lugar de dirigirse a una población demasiado extensa. Si bien la urgencia y la falta de certeza respecto a quiénes se estaban viendo afectados económicamente permiten explicar su alta cobertura, lo cierto es que hoy contamos con una institucionalidad capaz de determinar de forma bastante precisa a los grupos

prioritarios que requieren del apoyo del Estado y el riesgo de dejar afuera a alguien que lo requiere se ha reducido considerablemente.

EL COSTO DEL IFE ES SIGNIFICATIVAMENTE MAYOR AL DEL RESTO DE LAS MEDIDAS

Gráfico 3. Transferencias directas acumuladas del Estado (millones de US\$)



Fuente: LyD a partir del Reporte Hacienda, actualizado al 13-dic-21. *Estimado considerando el mismo costo del mes anterior.

En ese contexto, si bien la actualización y precisión de los registros socioeconómicos -el RSH- representa un desafío continuo que no debe ser minimizado, es clave cuidar el diseño de los programas sociales, de tal forma que no incentiven comportamientos estratégicos que a la larga atenten contra el propio bienestar de la población. Hoy contamos con un registro mejor que el que había antes de la pandemia, lo que nos permite perseverar en una mejor focalización de los programas sociales y centrar los esfuerzos en quienes más lo requieren, en lugar de avanzar en beneficios universales o demasiado amplios, cuyo costo termina siendo insostenible.

ⁱ Entre ellos pensiones de todo tipo, incluidas pensiones solidarias.

ⁱⁱ Fuente: www.hacienda.cl

ⁱⁱⁱ MDSF (2020). Pre informe Ingreso Familiar de Emergencia, septiembre 2020 (pág.5). Ver [aquí](#).

^{iv} Entre ellas: se suspendió la visita domiciliaria, se apoyó la tramitación municipal, se aumentaron los funcionarios capacitados y se prorrogó la vigencia de la acreditación de los encuestadores, se permitió el ingreso al sistema con la Cédula de Identidad (no sólo con la Clave Única) y se actualizó de forma automática el ingreso declarado en IFE en RSH.

^v Más información [aquí](#).