



LECCIONES A PARTIR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ADOPTADAS EN CHILE ENTRE 2020 Y 2021 PARA ENFRENTAR EL COVID-19

por Paulina Henoch, *LyD*



Nota del autor

Ingeniero comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile y Magister en Economía Aplicada de la misma universidad. Actualmente se desempeña como Coordinadora del Programa Pobreza, Vivienda y Ciudad de Libertad y Desarrollo.

Quisiera agradecer los comentarios y aportes a María Paz Arzola, Cristina Doug, Víctor Martínez y Andrés Hernando.

Contenido

Resumen Ejecutivo	4
Introducción.....	4
1. Panorama general del Covid-19 en Chile.....	5
1.1. Situación sanitaria de Chile	5
1.2. Baja en los ingresos y mayor desempleo en los hogares Chilenos.....	6
2. La respuesta del país: medidas implementadas	12
2.1 Estrategia sanitaria: plan paso a paso.....	12
2.2 Red de protección social: contener el impacto de la pandemia en los hogares	19
2.2.1 Transferencias directas a las familias	25
2.2.2 Seguros sociales.....	30
2.2.3 Préstamos solidarios.....	32
2.2.4 Medidas tributarias.....	33
3. Lecciones preliminares a partir de la pandemia	34
3.1. La eficacia de las transferencias monetarias durante una crisis	34
3.2. La necesidad de continuar y reforzar los registros de información del estado	39
3.3. Programas con montos tan atractivos pueden generar incentivos no deseados	40
3.4. Importancia de recuperar el empleo, especialmente el formal	41
3.5. El desafío de la informalidad.....	42
3.6 Elevado costo de la ayuda.....	42
3.7 Algunas debilidades de la respuesta frente a la pandemia.....	43
4. Desafíos a partir de la pandemia	45
5. Referencias	46
6. Anexo.....	47

RESUMEN EJECUTIVO

El siguiente estudio reflexiona acerca de las principales políticas públicas implementadas durante el peor período de contagio de la emergencia sanitaria del covid-19 entre los años 2020 y 2021. Destaca la estrategia sanitaria, especialmente la masiva campaña de vacunación, las transferencias directas para los hogares y un conjunto de medidas que se implementaron para entregar liquidez y ayudas a las empresas.

Se observó que esta crisis afectó mayormente a los hogares con menos recursos. Asimismo, se presenta en este estudio cómo las transferencias directas entregadas a los hogares permitieron contener el efecto del menor ingreso, lo que implicó una menor tasa de pobreza durante este período.

También se estudia como gran parte de los trabajadores que perdieron sus empleos lo han recuperado y como las familias han vuelto a tener el mismo nivel de ingreso previo a la pandemia. No obstante, es necesario que un grupo de trabajadores que han presentado mayores dificultades para recuperar su empleo puedan volver a trabajar.

Se debe tener en cuenta que la pandemia aún persiste y es necesario que se continúe con una serie de medidas que han generado buenos resultados para retornar a la presencialidad segura, tales como, la campaña de vacunación masiva.

INTRODUCCIÓN

Al igual que el resto del mundo, Chile fue fuertemente afectado por la crisis sanitaria del covid-19 durante los últimos dos años. El país presentó un importante número de contagios, fallecidos, y dadas las restricciones sanitarias que fueron aplicadas para contener esta enfermedad, también vio dañada su economía, se redujo la inversión y aumentó el desempleo. Por esta razón, el objetivo de este documento es describir los diversos tipos de medidas y beneficios que han sido implementados mayormente entre los años 2020 y 2021 para atenuar el impacto en los hogares, así como evidenciar dónde es posible actuar para que Chile pueda salir adelante lo antes posible.

Se debe tener presente que previo a la pandemia, Chile estaba pasando por un período de inestabilidad dadas las crecientes protestas que comenzaron a ocurrir desde el 18 de octubre de 2019. Ello ya había obligado al Gobierno de ese entonces a comprometer un importante aumento en el gasto público, y a llevar a cabo un proceso constituyente, todo lo cual condicionó los espacios de respuesta para poder enfrentar la crisis sanitaria. Adicionalmente, hubo una permanente crítica política desde la oposición, que sostenía que se estaba entregando poco apoyo y en forma tardía. No obstante, como se observa en el siguiente documento, se llevaron a cabo una serie de medidas y políticas inéditas para mitigar el efecto en los hogares, contener la pandemia y proteger el empleo.

Este documento se estructura de la siguiente forma: en la primera sección se establece un panorama general del covid-19 en Chile, en que se describe cómo han evolucionado los indicadores sanitarios y económicos. Luego, en la segunda sección, se presentan las políticas implementadas durante este período. Posteriormente, en la tercera sección, se mencionan alguna de las lecciones a partir de las políticas públicas que fueron aplicadas en el país. Finalmente, se realiza una reflexión de qué se requiere para recuperar la capacidad de crecimiento y mayor bienestar social en los hogares.

1. PANORAMA GENERAL DEL COVID-19 EN CHILE

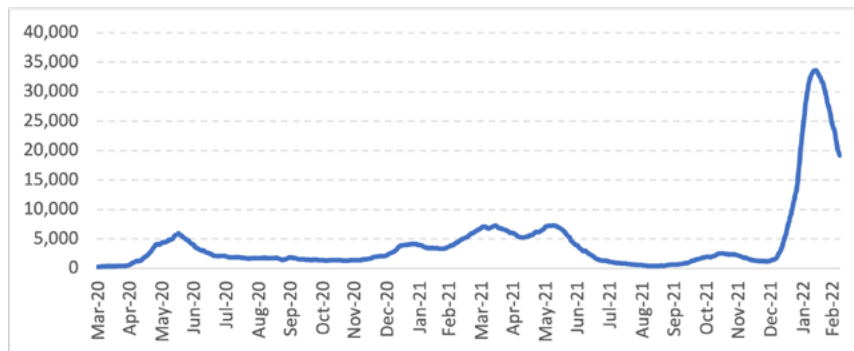
En esta sección, se detalla qué pasó en el país desde que comenzó la crisis sanitaria producto del covid-19. Se destaca tanto el impacto en la evolución de los indicadores sanitarios como en los económicos.

1.1. SITUACIÓN SANITARIA DE CHILE

Luego de que en marzo de 2020 se detectara el primer caso en el país, entre los meses de junio y julio se alcanzó la mayor cifra de contagios de ese año, con más de seis mil contagios diarios. Posteriormente, abril de 2021, con más de siete mil contagios diarios, se evidenció como uno de los peores meses en cuanto a contagiados de ese año, aunque en comparación con lo ocurrido un año atrás, también creció considerablemente el número de las pruebas PCR aplicadas.¹

En lo que va del año 2022, la llegada a nuestro país de la nueva variante ómicron del covid-19, que se caracterizó por su mayor transmisividad, generó un aumento exponencial de los casos. No obstante, las altas tasas de vacunación han favorecido para contener la cantidad de pacientes críticos. (Ver Figura 1).

Figura 1. Casos nuevos confirmados por día, media móvil 7 días (marzo 2020 a marzo 2022)



Fuente: Datos abiertos Covid.

¹ Se explica en parte por la cantidad de pruebas: en 2020 la positividad en el mayor momento de contagio de la pandemia fue en torno a 30%, mientras que en 2021 fue de un 12%.

En nuestro país esta enfermedad ha afectado principalmente a los adultos mayores. Según la última información disponible al 21 de marzo de 2022, casi tres millones de personas se han contagiado (3.401.145, un 17,2% del país), 3.292.876 personas se han recuperado (un 96,8% de la población contagiada) y 55.965 han fallecido (un 1,6% de la población contagiada), de los cuales, un 83% tienen más de 60 años.

1.2. BAJA EN LOS INGRESOS Y MAYOR DESEMPLEO EN LOS HOGARES CHILENOS

Durante los años 2020 y 2021 se llevaron a cabo una serie de medidas para restringir la movilidad (cuarentenas) para evitar la propagación de la enfermedad. Tal como se muestra en la Figura 2, en 2021 un 70% de la población llegó a estar en cuarentena.

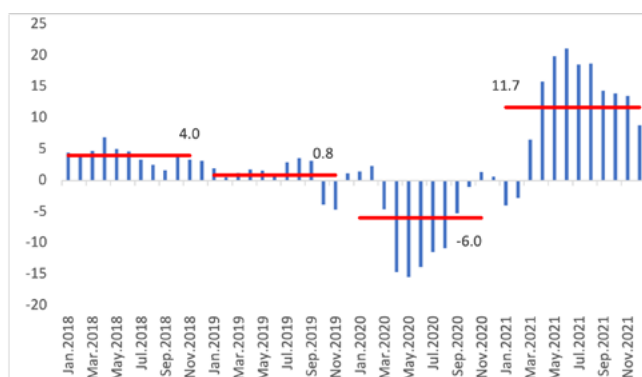
Figura 2. Porcentaje de la población en cuarentena (julio 2020 a agosto 2021)



Fuente: Elaborado en base INE y base abierta Covid.

La crisis económica generada por el covid-19 impactó la estructura productiva. Cepal (2020) estimó que afectó mayormente el ingreso de las micro y pequeñas empresas, además, calculó que 2,7 millones de empresas cerrarían producto de esta emergencia. Desde el año 2020 se muestra un importante efecto negativo en la economía que se ilustra a través del Índice Mensual de Actividad Económica (IMACEC) (Ver Figura 3), que en términos acumulados se traduce en una reducción anual de -6,0% en 2020, siendo que entre los años 2018 y 2019 este había crecido un 4,0% y 0,8%, respectivamente. Por su parte, se observa una baja en la actividad económica en los meses de la protesta social del año 2019, en octubre (-3,9%) y noviembre (-4,7%). Además, las cuarentenas afectaron de manera heterogénea a los distintos sectores de la economía. En 2020, los sectores más afectados fueron servicios (-7,9%), resto de bienes (-6,8%), comercio (-3,7%) e industria (-3,3%).

Figura 3. Variación anual de la actividad económica, IMACEC (2018 a diciembre 2021)

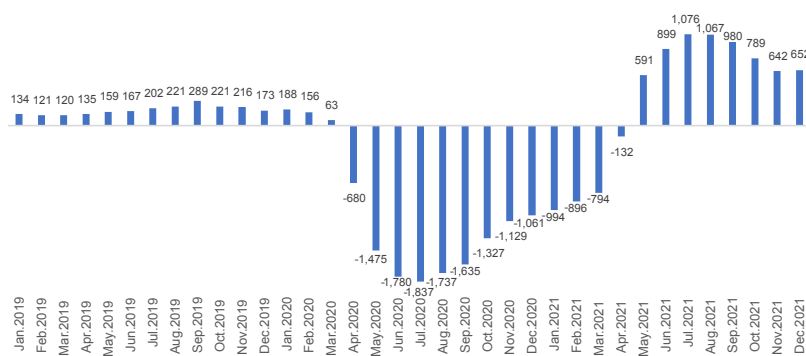


Fuente: Banco Central.

Por su parte, en el año 2020 también se redujo la inversión (formación bruta de capital fijo). La inversión bajó un 6,9% durante en 2020, siendo que en los años 2018 y 2019 había crecido un 8,4% y 9,8%, respectivamente.

Durante ese mismo año, una parte importante de la población perdió su empleo o vio reducido su ingreso. Casi 2 millones de personas se quedaron sin trabajo (un 21% del promedio de los ocupados en 2019). A pesar de los avances, aún persisten 500 mil empleos que debieran ser recuperados.

Figura 4. Variación anual de ocupados (enero 2019 a diciembre 2021)



Fuente: INE.

De los que mantuvieron sus puestos de trabajo, según la encuesta nacional de empleo (ENE) del Instituto Nacional de Estadística (INE), más de un 30% declaró una reducción en sus ingresos entre los meses de mayo y septiembre de 2020.

A su vez, la participación laboral afectó mayormente a la población con menos educación y a las mujeres. El Cuadro 1 muestra que la tasa de participación laboral de las mujeres sin educación escolar completa se redujo de 27,7% a 21,4% y de 55,3% a 44,4% para los hombres.

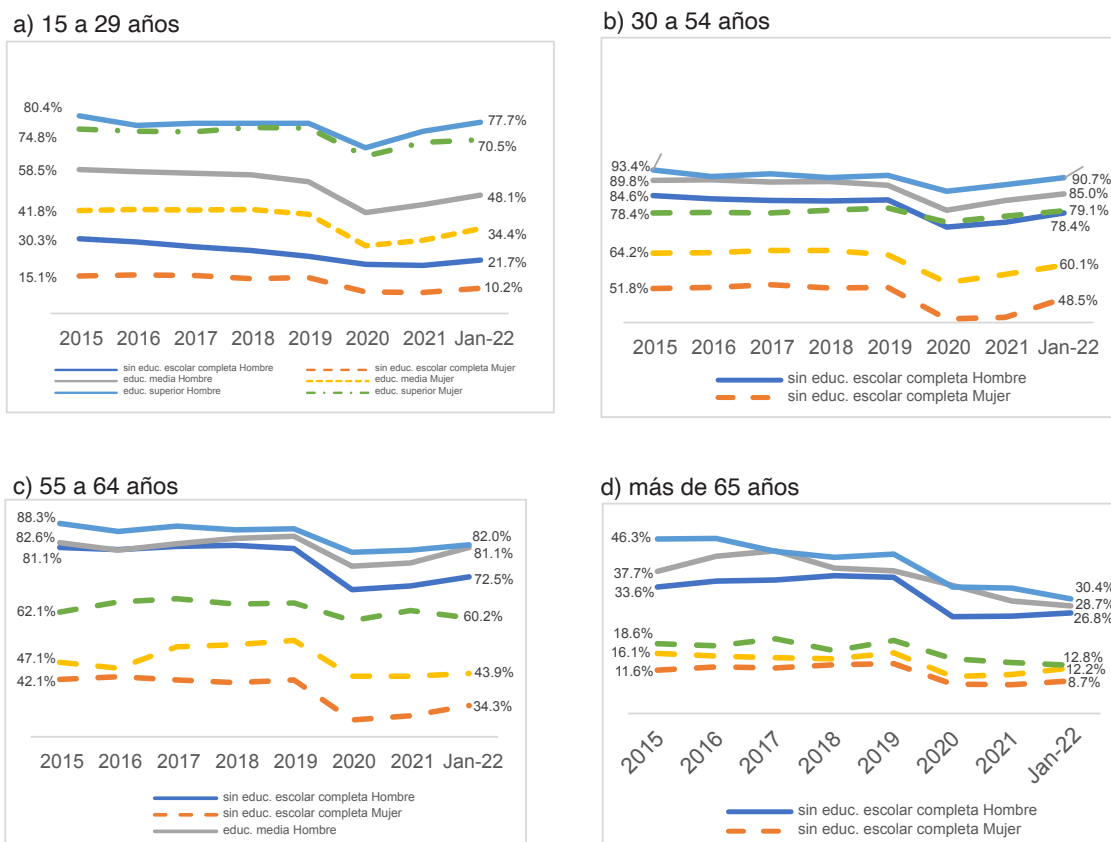
Cuadro 1. Tasa de participación laboral por educación y sexo, 2017 y 2020.

	Sexo	Sin educación escolar completa	Educación media	Educación superior completa
2017	Hombre	55,2%	68,7%	86,2%
	Mujer	27,8%	47,4%	72,7%
2022	Hombre	44,4%	58,3%	80,4%
	Mujer	21,4%	39,1%	69,3%

Fuente: Elaboración propia Casen.

Luego, si se realiza un ejercicio que analiza la evolución de la tasa de participación laboral con la encuesta de empleo del INE, ENE, se observa como la educación sigue siendo una barrera para una mayor tasa de participación. En todos los grupos etarios se observa como los grupos de menor educación fueron los más afectados. A su vez, como los jóvenes con menor educación, tanto hombres y mujeres, persisten con una tasa de participación menor a su tendencia. Según la última información del ENE, las mujeres jóvenes (entre 15 a 29 años) presentan una tasa de participación de 10,2%, siendo que en años precrisis superó el 15%. Mientras la última tasa de participación de los hombres jóvenes es de 21,7%, siendo que en años anteriores ha superado el 30%. También se muestra como las mujeres desde los 30 años comienzan a presentar una menor tasa de participación laboral que los hombres, diferencia que se acentúa desde los 55 años, independiente de su escolaridad alcanzada.

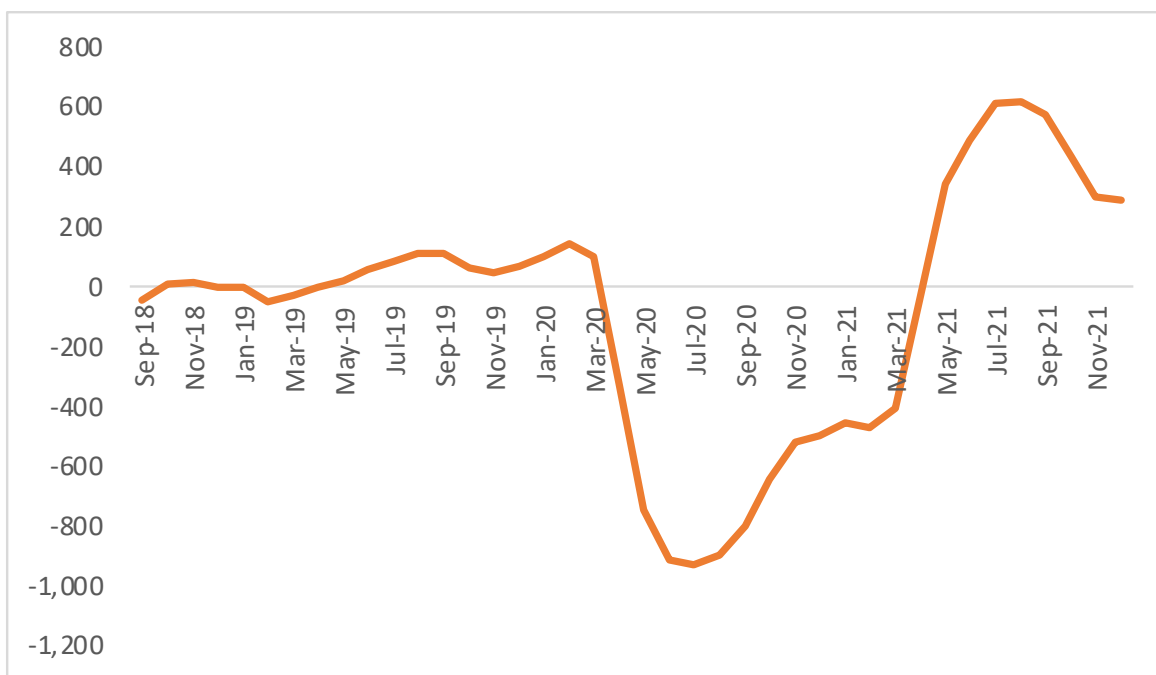
Figura 5. Tasa de participación laboral por nivel educacional, edad y sexo, 2015-2021



Fuente: LyD con base en ENE.

Al mismo tiempo, la pandemia ha vuelto a evidenciar el costo social que conlleva la informalidad, problema que estaba más presente en el país de lo que se pensaba. Se observa en la Figura 6 que los trabajadores informales perdieron de forma importante el trabajo. Esto es muy preocupante ya que los trabajadores informales no cuentan con la protección social necesaria para optar a seguros de desempleo u otro tipo de apoyo ante la inminente pérdida de ingresos.

Figura 6. Variación anual de ocupados informales (septiembre 2018 a diciembre 2021)

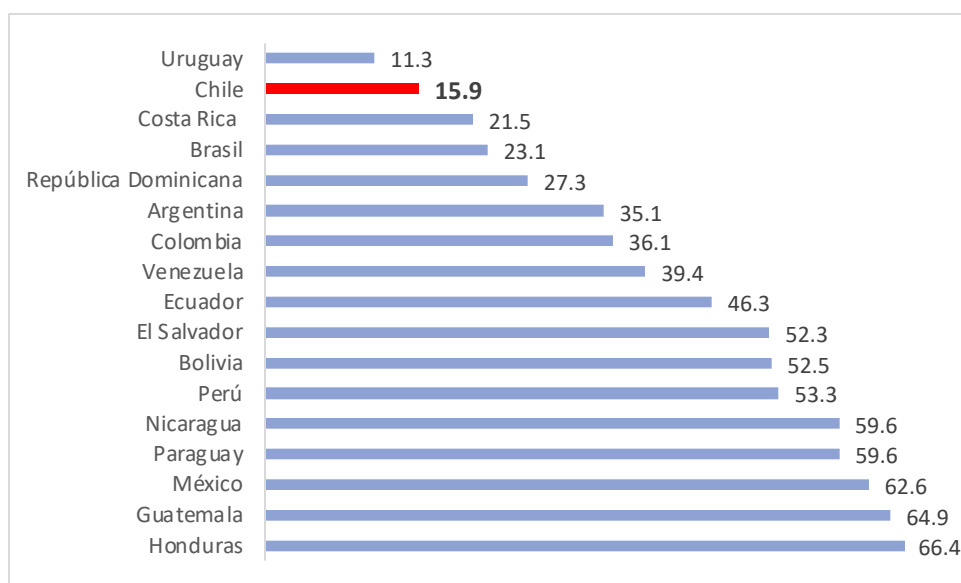


Fuente: INE.

Según la última información disponible del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS y Banco Mundial), previo a la pandemia un 15,9% de los ocupados en el país estaba en situación de informalidad. CEDLAS cuenta con dos definiciones de informalidad² y se considera la que toma en cuenta el porcentaje de la población en trabajos informales. La Figura 7 muestra que la proporción de los trabajadores informales en Chile son pocos si se comparan con el resto de la región. No obstante, sigue siendo un problema dado que la informalidad no permite la debida protección de los trabajadores y cuando se implementan restricciones a la movilidad impide que puedan seguir percibiendo ingresos. Adicionalmente, por lo general, se debe tener en cuenta que esta informalidad se concentra en los hogares más vulnerables y que este tipo de emergencia sanitaria los deja en una situación aún más desprotegida.

² La primera definición considera informal si es un trabajador asalariado de una firma pequeña, trabajador por cuenta propia o trabajador sin remuneración. Mientras que la segunda definición considera al porcentaje de la población en trabajo informal.

Figura 7. Tasa de informalidad³ por país América Latina (última información disponible⁴)



Fuente: Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS y Banco Mundial).

Otro elemento que debe tomarse en cuenta es que esta desaceleración en el empleo afectó de manera directa el ingreso de las familias, especialmente la de los hogares más vulnerables. La Cepal (2022) muestra que durante 2020 se presentó una importante caída en los ingresos laborales de los quintiles de menores ingresos. Por su parte, según la Casen en Pandemia, el ingreso promedio del trabajo se redujo un 11,5%, de \$843.821 a \$746.865 entre 2017 a 2020 en pesos de noviembre 2020. Luego, se debe tener en cuenta que los ingresos del trabajo promedio de los hogares que pertenecen al 10% con menos ingresos bajó un 91,0%, de \$78.171 a \$7.025 en ese mismo período.

En esa misma línea, según un estudio de la Comisión Nacional de Productividad (CNP) en 2022, en promedio los hogares presentaron una reducción promedio trimestral en 2020 del ingreso del trabajo equivalente al 6,1% del ingreso disponible. No obstante, esta baja en los ingresos se concentró en los hogares pertenecientes al 40% más vulnerable de la población. Según la Encuesta Social Covid-19, un 77% de este grupo declaró que su ingreso disminuyó durante

3 Considera la proporción de los trabajadores asalariados en trabajos informales.

4 Casi todos son de 2019, menos Venezuela de 2006, Nicaragua 2014, Chile de 2017 y México 2018.

junio de 2020, motivo por el cual debieron aumentar de forma importante su endeudamiento (65%), redujeron sus activos (57%) e incumplieron parte de sus obligaciones (47%).

2. LA RESPUESTA DEL PAÍS: MEDIDAS IMPLEMENTADAS

La siguiente sección describe cuál fue la estrategia sanitaria y programas implementados para contener la pandemia y aliviar la baja de los ingresos de los hogares.

2.1 ESTRATEGIA SANITARIA:⁵ PLAN PASO A PASO

Con el fin de contar con más herramientas y recursos, el Gobierno comenzó a estudiar cuáles serían los efectos de la pandemia desde que se dio a conocer la presencia en China del covid-19 a fines de diciembre del 2019. Por esta razón, desde el 8 de febrero de 2020 el Ministerio de Salud estableció una alerta sanitaria que ha sido renovada hasta el 22 de septiembre de 2022. Luego, con el fin de implementar una serie de medidas sanita-

5 Recientemente 05.04.2022, Chile fue premiado con el Franz Edelman Award 2022, un premio otorgado por el Institute for Operations Research and the Management Sciences (INFORMS). Chile se distinguió por las siguientes innovaciones que permitieron prevenir los contagios, gestión centralizada de camas críticas y vacunas. En concreto estas innovaciones fueron: una plataforma para monitorear la movilidad de la población durante las cuarentenas; un sistema para optimizar la búsqueda activa de casos asintomáticos en zonas críticas; un programa para vigilar la respuesta de anticuerpos a las diferentes vacunas contra el covid-19; y una metodología para orientar la asignación de pacientes entre hospitales a nivel nacional. Fuente: [Emol.com](https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/04/05/1057050/chile-premio-herramientas-analiticas-pandemia.html) - <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/04/05/1057050/chile-premio-herramientas-analiticas-pandemia.html>

rias para contener el contagio, fue decretado un Estado de Excepción Constitucional a partir del 18 de marzo de 2020 que terminó el 30 de septiembre de 2021.

A modo de resumen, la estrategia sanitaria de Chile se dividió en cinco elementos: 1) detección de los casos; 2) aumento de la capacidad de atención del sistema de salud; 3) una importante estrategia de vacunación; 4) determinar los niveles de criticidad de las comunas y a partir de ello decretar restricciones a la movilidad de las personas mediante lo que se ha llamado «Plan Paso a Paso»; y 5) poner a disposición de la ciudadanía la información a través de un repositorio de cifras y su diaria comunicación. A continuación, se detalla cada uno de estos componentes:

1. **Detección de los casos.** Se amplió la red de laboratorios para realizar exámenes para detectar el virus (PCR), y con esto, actualmente es posible hacer más de 100 mil pruebas PCR diarias y obtener resultado en menos de 4 horas.

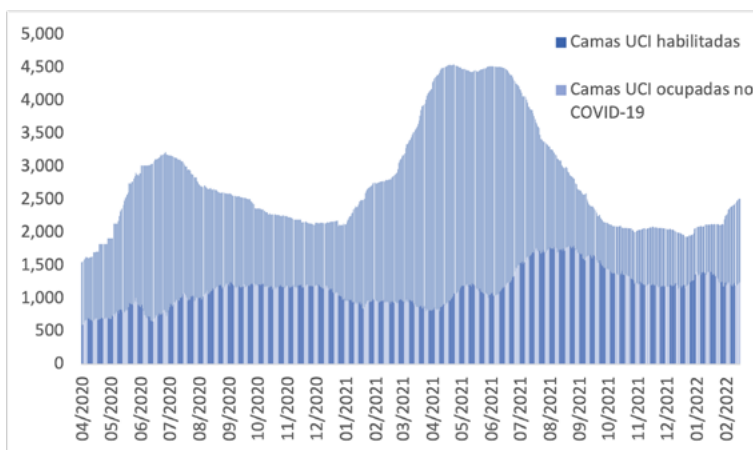
También se promovió la «Búsqueda Activa de Casos» (BAC) para realizar más pruebas a la población que presentó un mayor riesgo de contagio y así contener la pandemia. A su vez, en los momentos más complejos de la emergencia sanitaria se implementaron más de 150 residencias sanitarias en distintas regiones del país, lo que corresponde a aproximadamente 10 mil camas, para aislar a los casos confirmados y que no podían aislarse en sus propias viviendas.

Durante 2021, fueron cambiando las restricciones para los viajeros que

venían del exterior. En un principio se aplicó un cierre total de las fronteras. Luego, se permitieron los viajes, pero se exigió una prueba PCR negativa antes de ingresar, posteriormente otra prueba al llegar y se decretó que todos los viajeros debían trasladarse de manera obligatoria a un hotel transitorio por cinco días. Posteriormente, se siguió exigiendo un examen PCR negativo para llegar al país, se pidió otra prueba al momento de ingresar y se permitió no estar en cuarentena solo en el caso de PCR negativo. Durante las últimas actualizaciones cuando se ingresa al país se aplica la prueba de forma aleatoria solo a algunos viajeros.

2. Aumento de la capacidad del sistema de salud. Para efectos de la enfermedad covid-19 fue integrada la red de salud pública con la privada, siendo administrada de manera conjunta por la autoridad sanitaria. Ello se tradujo en que, en distintas oportunidades, y por orden del Ministerio de Salud, se suspendieron por un período de tiempo todas las cirugías que no eran urgentes. Con esto se ha evitado el colapso de las camas críticas⁶ en los meses de mayor contagio. También, se sumaron oportunamente los ventiladores. En la Figura 8 se observa que en casi un año se han triplicado las camas críticas disponibles entre el 14 de abril 2020 y 16 de mayo 2021, de 1.550 a 4.483 camas. Según la última información disponible, al 1 de marzo de 2022 hay más de 2.500 camas habilitadas.

Figura 8. Camas críticas ocupadas y habilitadas (abril 2020 a febrero 2022)



Fuente: Cifras Oficiales COVID-19.

⁶ El 10 de julio 2020 había 3.226, de las cuales, 2.791 estaban ocupadas y 425 disponibles. La última cifra, del 8 de marzo, evidencia la presencia de 2.913 camas críticas, 2.747 ocupadas y 166 disponibles.

3. Vacunas. Chile llevó a cabo una serie de gestiones para abastecer y obtener de manera oportuna las vacunas de distintos laboratorios.⁷ A la fecha, y en la medida que los laboratorios cumplan con los compromisos suscritos, se han asegurado las dosis para cubrir al total de su población para varias dosis. El 24 de diciembre de 2020 llegó el primer cargamento con 10 mil dosis y se inició la vacunación del personal de las unidades de tratamiento intensivo (UTI) de los hospitales. Luego, el 3 de febrero del 2021 comenzó la campaña de vacunación masiva, fijando semana a semana la población objetivo que podía acceder a ella. El plan de vacunación priorizó a los grupos de mayor riesgo, tales como los adultos mayores, población con comorbilidades⁸ y al personal del sector de salud. Dado que la pandemia continuó, a las dos dosis entregadas desde agosto de 2021 se comenzó a aplicar la tercera dosis y desde enero 2022 una cuarta dosis.

Es importante resaltar que se entregó un certificado que se conoce como «pase de movilidad»⁹ a las personas que cumplían con el esquema de vacunación completo contra el covid-19. Este pase permitió acceder a más libertades y a un mayor aforo en ciertos establecimientos. Al comienzo, el esquema de vacunación completo se consideró válido 14 días desde que se aplicó la segunda dosis y desde el 1 de enero de 2022 se exigió adicionalmente a los mayores de 18 años la dosis de refuerzo para contar con el pase de movilidad. En caso de no contar con el esquema de vacunación completo, desde el 1 de enero de 2022 se inhabilitó este permiso.

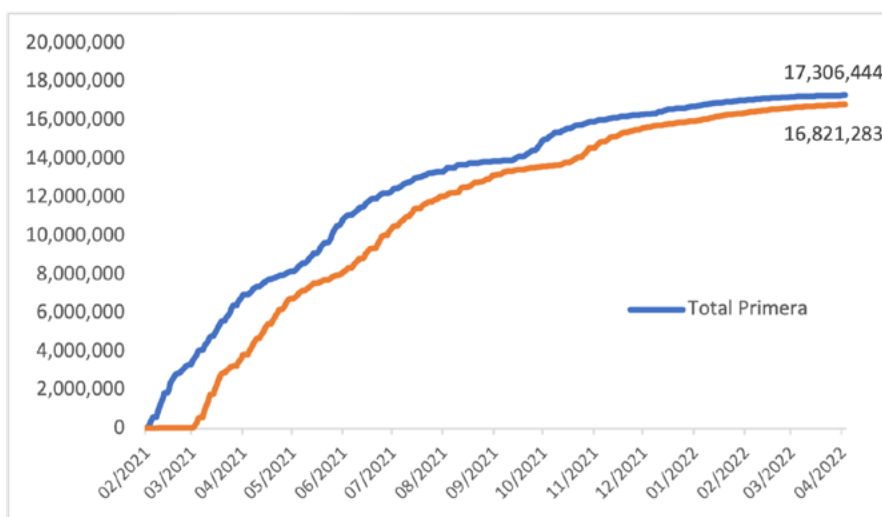
Actualmente, Chile tiene un importante porcentaje de la población con el esquema de vacunación completo. Al 4 de abril de 2022, más de 17 millones de personas han sido vacunadas con la primera dosis, lo que corresponde al 91% de la población, y casi 17 millones con la segunda (un 89% de la población) (Ver Figura 9).

7 Vacunas tales como Sinovac, Pfizer-Biontech o Astra Zeneca.

8 Tales como enfermedades pulmonares crónicas.

9 Este certificado se obtiene en mevacuno.gob.cl.

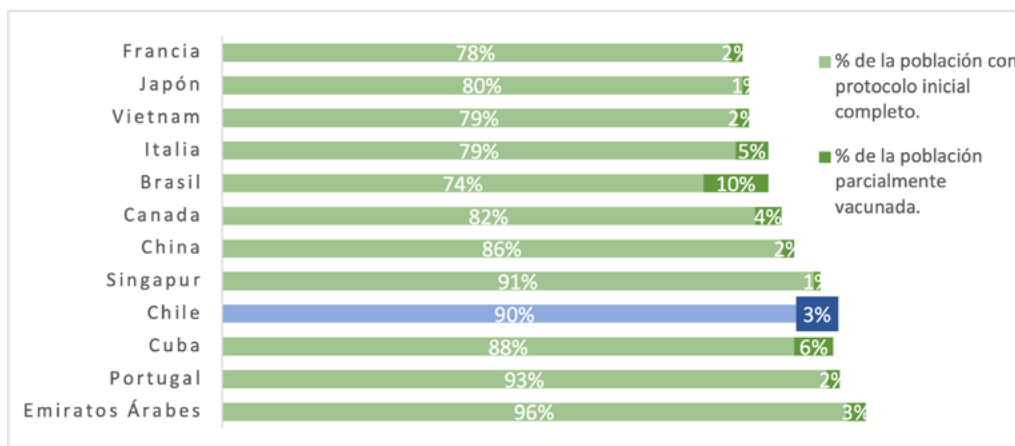
Figura 9. Población vacunada (febrero 2021 a abril 2022)



Fuente: Datos abiertos covid.

En relación con el resto de los países, se observa en la Figura 10 que Chile se ubica como el cuarto país con mayor porcentaje de población vacunada sobre la población objetivo. Después de Emiratos Árabes (99%), Portugal (95%) y Cuba (94%).

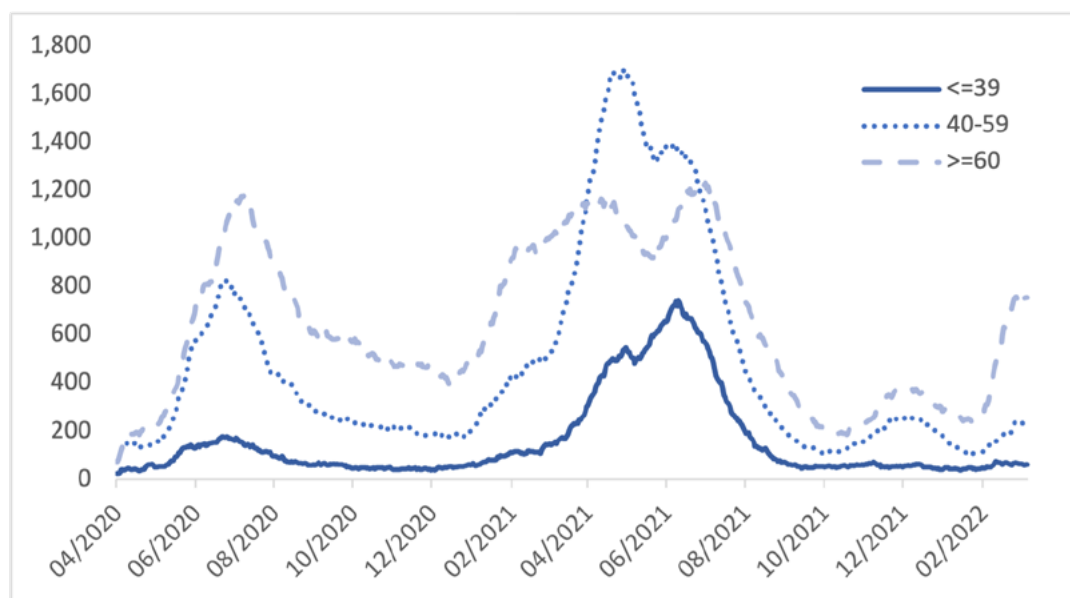
Figura 10. Población vacunada sobre la población objetivo (21 marzo 2022)



Fuente: Our World in Data.

Se ha evidenciado¹⁰ que las vacunas permiten reducir la hospitalización y probabilidad de fallecer. Un estudio¹¹ de CoronaVac muestra que en Chile el esquema completo disminuyó la hospitalización (65,9%), admisión en UCI (90,3%) y fallecimiento (86,3%). Asimismo, a la fecha es posible observar un menor uso de las camas críticas respecto a los contagiados. Se observa en la Figura 11 que la población con más de 60 años dejó de ser el grupo predominante entre los hospitalizados entre los meses de abril y agosto de 2021. No obstante, durante el último período este grupo sigue siendo el más afectado por la pandemia.

Figura 11. Población en UCI por grupo etario, 1 de abril 2020 al 7 de marzo 2022



Fuente: Datos abiertos covid.

4. Plan Paso a Paso. El Estado de Chile dispuso de una estrategia para enfrentar la pandemia dependiendo de la situación sanitaria de cada comuna. Para esto, se definieron cuatro y más adelante cinco escenarios o pasos que determinan el nivel de criticidad de las comunas. Estas restricciones van disminuyendo en la medida en que van mejorando las condiciones sanitarias. Las comunas pueden avanzar o retroceder dependiendo de los indicadores epidemiológicos, capacidad de la red asistencial y el nivel de trazabilidad.

Se debe tener en cuenta que este plan fue presentando modificaciones, de hecho, en un comienzo se condicionaba el plan al toque de queda y existían mayores res-

10 Dos artículos de *Financial Times* evidencian caída en la hospitalización y fallecidos de la población vacunada en Estados Unidos. Vaccines are working: charts that show the Covid endgame, John Burn-Murdoch in London, April 21 2021. <https://www.ft.com/content/d71729a3-72e8-490c-bd7e-757027f9b226>. The US vaccine effect: rapid rollout starts to bear fruit, Kiran Stacey in Washington and John Burn-Murdoch in London, March 18 2021. <https://www.ft.com/content/78bb2c9c-9795-4a0c-860b-eede85fdb9b7>. Por su parte, el Ministerio de Salud (2021a) del Gobierno de Chile hizo un estudio preliminar que evidencia que CORONAVAC tendría una efectividad para prevenir covid-19 y prevenir muerte debido a covid-19.

11 Jara, A., *et al.* (2021).

tricciones de desplazamiento para la población con más de 75 años. Con todo, la principal diferencia entre el plan original con el que se aplica en marzo de 2022 es que el nuevo Plan Paso a Paso condiciona los aforos a si la población está vacunada, es decir, si los asistentes cuentan con el pase de movilidad habilitado. El Cuadro 2 resume las principales diferencias entre el Plan Paso a Paso con el nuevo plan.

Según la actualización del Plan por parte del Ministerio de Salud (2021b), uno de los cambios más importantes en 2021 es que se considera a la educación como una actividad esencial. En un comienzo, los establecimientos educacionales debían cerrar si se encontraba en paso 1 (o cuarentena), mientras que en el nuevo plan considera que las actividades presenciales en salas cuna, jardines infantiles y establecimientos de educación escolar son obligatorias. En el caso de los establecimientos de educación superior se permite que las actividades sean presenciales, pero no es obligatorio.

Cuadro 2. Niveles de criticidad del Plan Paso a Paso¹²

ETAPAS	PLAN PASO A PASO	NUEVO PLAN PASO A PASO
Paso 1: Cuarentena.	Es el nivel más crítico. La población debe quedarse en casa y se cierran las actividades presenciales en los establecimientos educacionales, restaurantes, comercio y se reduce la movilidad en general. Solo funcionan de forma presencial las actividades esenciales que no pueden ser realizadas de manera remota. Se puede salir bajo ciertos permisos transitorios y se permite la actividad física al aire libre hasta a las 8.30 am en la semana y 9.00 am el fin de semana.	También es el nivel más crítico. Las clases y actividades presenciales en salas cuna, jardines infantiles y establecimientos de educación escolar son obligatorias, mientras que las actividades de educación superior son permitidas (pero no obligatorias). Reuniones en residencias particulares con un máximo de 5 personas. La atención presencial a público al comercio, tanto en lugares cerrados como abiertos, permite 1 persona cada 12 m ² . Mientras que la atención en restaurantes, al igual que en gimnasios son permitidos solo en espacios abiertos con asistentes con pase de movilidad. En cuanto a la realización de actividad física se permite solo en lugares abiertos, con un máximo de 5 personas.

12 En el nuevo plan paso a paso existe un quinto paso llamado apertura avanzada. Educación en establecimientos educacionales obligatoria y sin restricción para educación superior. Reuniones en residencia particular máximo 20 personas y sin restricción si todas tienen Pase de Movilidad. Sin restricción de aforo para atención presencial a público y en espacio cerrados, gimnasios y similares, sin aforo para asistentes con Pase de Movilidad. Actividades sin interacción se exige 1 m entre participantes.

ETAPAS	PLAN PASO A PASO	NUEVO PLAN PASO A PASO
<p>Paso 2: Transición.</p>	<p>Se debe quedar en casa los fines de semana y feriados. En la semana, funcionan los establecimientos educacionales, se puede asistir a restaurantes en las terrazas, funciona el comercio y se permite hacer actividad deportiva en espacios abiertos en grupos máximos de 10 personas y los fines de semana hasta las 9.00 am. Además, es posible realizar reuniones en residencias de hasta cinco personas.</p>	<p>Se permiten los permisos antes mencionados para los establecimientos educacionales. Las reuniones en residencias particulares tienen un máximo de 5 personas y de 10 si tienen pase de movilidad. La atención al público en el comercio, tanto en lugares abiertos como cerrados, tiene un aforo de 1 persona por 10 m². La atención presencial en restaurantes, cafés y gimnasios en espacios cerrados es solo asistentes con pase de movilidad y máximo 2 personas por mesa. Para practicar actividad física en espacios abiertos se permite un máximo de 10 personas, y en lugares cerrados 5 con pase de movilidad.</p>
<p>Paso 3: Preparación.</p>	<p>No hay restricciones para salir en la semana y los fines de semana. Funciona el comercio los fines de semana, se puede hacer actividad deportiva en espacios abiertos en grupos máximos de 25 personas y ocho personas en espacios cerrados, se permite asistir a restaurantes en terrazas y espacios cerrados. Es posible realizar reuniones en residencias de hasta 15 personas.</p>	<p>Se permiten los permisos antes mencionados para los establecimientos educacionales. Las reuniones residenciales particulares permiten un máximo de 10 personas y 25 con pase de movilidad. La atención presencial a público, tanto en lugares cerrados como abiertos, debe cumplir un aforo de 1 persona por cada 6 m². Así mismo, las actividades en gimnasios en espacios cerrados solo es posible asistir con el pase de movilidad y debe haber un espacio de 2 m². Para los restaurantes, se exigen las mismas condiciones generales que para gimnasios. Para la actividad física en espacios abiertos solo podrán asistir con pase de movilidad, mientras que en un lugar cerrado se permiten de 25 a 100 personas si cuentan con pase de movilidad.</p>

ETAPAS	PLAN PASO A PASO	NUEVO PLAN PASO A PASO
Paso 4: Apertura Inicial.	Se permiten los permisos antes mencionados. Adicionalmente, se puede tener reuniones en casas particulares con un máximo de 30 personas, realizar actividad deportiva en espacios abiertos en grupos máximos de 50 personas y 12 personas en espacios cerrados.	Se permiten los permisos antes mencionados para los establecimientos educacionales. Para reuniones en residencias particulares se permite un máximo de 20 personas y de 50 si cuentan con pase de movilidad. La atención presencial a público, tanto en lugares cerrados como abiertos, se permite a 1 persona por 4 m ² . Por otro lado, para actividades en gimnasios se permite 1 m entre máquinas. Para realizar deportes o actividad física, en lugares abiertos se permiten un máximo de 250 o 1.000 si cuenta con pase de movilidad, y en lugares cerrados un máximo de 250 si cuentan con su pase de movilidad.

Fuente: LyD con base en Plan Paso a Paso.

5. Disponibilidad de información. Otro elemento relevante dentro del plan para enfrentar la pandemia fue llevar a cabo un seguimiento más efectivo, certero y transparente de la pandemia para los ciudadanos. Para ello, se creó un repositorio de cifras, datos abiertos covid, en el Ministerio de la Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Esto ha contribuido a llevar a cabo una mejor toma de decisiones y a entregar confianza a la ciudadanía respecto al proceso. Con esto, Chile se ubica en la cuarta posición en el índice de transparencia covid.¹³

2.2 RED DE PROTECCIÓN SOCIAL: CONTENER EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LOS HOGARES

Durante este período, el Estado cumplió un rol fundamental durante la emergencia sanitaria. Para minimizar el efecto de la crisis en el ingreso de los hogares se generaron una serie de medidas para las familias más afectadas. Estos beneficios fueron complementados con un importante apoyo a los trabajadores, a las empresas, especialmente a las de menor tamaño, y para los emprendedores. De esta forma, también se buscó proteger las fuentes laborales de la población.

¹³ El índice de transparencia covid (Covid Data Transparency Index (CDTI)) examina qué tan transparentes han sido los países en la entrega de la información, revisado en marzo 2022. Los cinco primeros lugares son: 1) Bélgica, 2) Noruega, 3) Estado Unidos; 4) Chile; 5) Dinamarca. www.totalanalysis.com

El Estado apoyó a las familias y a las empresas desde el comienzo de la pandemia. Es importante recordar que a dos semanas del primer caso, el 19 de marzo de 2020, el Gobierno anunció el primer Plan Económico de Emergencia con medidas económicas y sociales con un costo de \$ 11.750 millones de dólares (4,7% del PIB). Dentro de estas medidas se incrementó el presupuesto de salud, se postergaron ciertos pagos de impuestos y de servicios básicos, además se entregaron ayudas monetarias tales como el Bono Covid, se ingresó el 25 de marzo la Ley de Protección al Empleo, se entregaron canastas de alimentos desde el Estado, entre otros tipos de apoyos.

Estas medidas buscaron evitar, entre otras cosas, la pérdida masiva de empleo y allegar recursos a los sectores más afectados. Para ello, se transfirieron importantes recursos a los sectores de la población que habían perdido su trabajo y/o declararon presentar carencias.

La emergencia sanitaria requirió de grandes esfuerzos¹⁴ por parte del Estado para mejorar la calidad del dato y tiempo de actualización de los registros de información socioeconómica de los hogares para asignar los beneficios sociales, instrumento que se conoce como el Registro Social de Hogares (RSH). Se debe decir que, en un comienzo el RSH no permitía identificar la reducción del ingreso en el hogar en el corto plazo, pues no había sido creado para eso y tomaba información del ingreso del hogar a 12 meses. A partir de la información del RSH y, en función del ingreso del último trimestre, en vez del último año como lo hace el RSH, se creó un nuevo instrumento para determinar a las familias más afectadas por la pérdida de empleo en el corto plazo al que se denominó indicador socioeconómico de emergencia (ISE).

No obstante, dadas las dificultades que presentó el comunicar la clasificación económica en ambos instrumentos, el instrumento tradicional y el de emergencia, se optó por discontinuar el último (considerando la información de corto plazo) y se fue extendiendo a gran parte de los hogares registrados en el RSH que, si al principio de la pandemia estaba en torno al 70% de la población, a la fecha llega casi al 90%.

A noviembre de 2021 se movilizaron US\$ 33.730 millones en medidas de apoyo directo para las familias y US\$ 39.000 millones en medidas indirectas de apoyo. En suma, se movilizó aproximadamente el 20% del PIB para efectos de la pandemia. En el Cuadro 3, se resumen un total de las principales 42 medidas adoptadas durante este período, que posteriormente se explican. Estas políticas pueden clasificarse en cuatro tipos:

1. Transferencias directas, consiste principalmente en la entrega de bonos.
2. Seguros sociales, son medidas que buscan mantener ingresos y vínculos laborales.

14 Entre los esfuerzos: 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 solo con la Clave Única) y se actualizó de forma automática el ingreso declarado en RSH.

3. Préstamos solidarios, generan liquidez bajo condiciones especiales.
4. Medidas tributarias, entregan liquidez a través de la postergación de pago o el adelanto de devoluciones de impuestos.

Cuadro 3. Resumen de las medidas¹⁵

TIPO	MEDIDAS	BENEFICIADOS
Transferencias directas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bono Emergencia covid-19. 2. Bono Clase Media 2020: aporte directo de hasta \$500 mil. 3. Bono Clase Media 2021. 4. Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). 5. Bono Navidad 2020: \$25 mil por cada integrante del hogar. 6. Canasta JUNAEB: desayuno y almuerzo para estudiante. 7. Alimentos para Chile: cajas con alimentos y elementos de higiene. 8. Subsidio de Arriendo para la Clase Media. 9. Bono transportistas 2020. 10. Bono transportistas 2021. 11. Bono \$200 mil para los afiliados. 12. Bono MYPEs 2021.¹⁶ 	1.528.459 hogares. 1.677.843 hogares. 1.882.542 bonos. 16.737.359 beneficiarios. 8.267.099 beneficiarios. 39.282.652 canastas. 6.183.369 hogares. 57.221 familias en 2020 y 9.877 en 2021. 80.969 personas. 169.623 beneficiarios. 2.663.290 afiliados. 913.407 bonos.

¹⁵ Se basa de la presentación del ministro de Hacienda el 23.03.2021 para presentar la Clase Media y un Préstamo Solidario, del Reporte de Plan de Emergencia y Plan de Recuperación del Ministerio de Hacienda revisado el 11.03.2022 (<https://reporte.hacienda.cl/>) y el documento «Red de Protección Social» de la Segpres. Existen ciertos beneficios que se consideran en estos documentos que no se consideran dado que iban a ser implementados de igual forma, como el seguro de cesantía para las trabajadoras de casa particular o el ingreso mínimo garantizado,

¹⁶ Ley N° 21.354. Otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro y pequeñas empresas, por la crisis generada por la enfermedad covid-19.

TIPO	MEDIDAS	BENEFICIADOS
Seguros Sociales	<p>13. Ley de protección al empleo: suspensión temporal del empleo.</p> <p>14. Ley de protección al empleo: reducción de la jornada.</p> <p>15. Subsidio al empleo regresa¹⁷ y su extensión: \$260 mil mensuales.</p> <p>16. Subsidio al empleo contrata: \$270 mil y \$290 mil cuando es mujer.</p> <p>17. IFE Laboral.</p> <p>18. Subsidio al empleo protege.</p> <p>19. Crianza protegida: cuidadores pueden acogerse a la ley de protección del empleo.</p> <p>20. Plan de Servicios Básicos: suspensión de cortes y se prorratean pagos.</p> <p>21. Fondo Solidario Municipal: transferencia a Municipalidades.</p> <p>22. Fortalecimiento del Seguro de Cesantía, flexibiliza los requisitos para acceso.</p> <p>23. El seguro de salud que tienen que pagar los empleadores.</p> <p>24. Suspensión temporal del pago del CAE.</p>	<p>884.092 beneficiarios. 59.029 beneficiarios. 154.299 trabajadores. 939.319 trabajadores. 509.166 beneficiarios. 44.769 trabajadores. 53.780 padres, madres o cuidadores A agosto 2021: 219.762 hogares para la luz y 8.371 gas. A marzo 2021: 52.392 hogares para agua. 345 comunas. 800 mil beneficiarios.</p>
Préstamos Solidarios	<p>25. Préstamo Solidario Clase Media 2020, tope \$650.000.</p> <p>26. Préstamo Solidario Clase Media 2021, tope \$650.000.</p> <p>27. Postergación de pago de cuotas de crédito hipotecario.</p> <p>28. Crédito FOGAPE-Covid: préstamos con garantía estatal.</p> <p>29. FOGAPE Reactiva: extiende el Crédito FOGAPE-Covid.</p> <p>30. Programa de subsidio SERCO-TEC-CORFO.</p> <p>31. Programa de financiamiento Corfo.</p>	<p>3.346.607 préstamos. 1.098.776 beneficiarios 283.719 créditos. 173.721 créditos. 52.571 pymes 262.690 pymes.</p>

¹⁷ Antes \$160 mil.

TIPO	MEDIDAS	BENEFICIADOS
Medidas Tributarias	32. Postergación de contribuciones, 2020.	868.160 contribuyentes. 772.348 independientes. 341.687 pymes. 551.133 pymes.
	33. Devolución de retención de impuestos de enero y febrero 2020.	36.321 contribuyentes. 102.068 empresas. 4.840 pymes. 89.364 pymes.
	34. Devolución anticipada de impuesto a la renta en abril 2020.	
	35. Postergación de pagos provisionales mensuales para Pymes: mayor liquidez a 700 mil empresas.	
	36. Reducción a 0% del impuesto de timbres y estampillas, 6 meses.	
	37. Prórroga pago IVA a declararse o pagarse en abril a sept. 2020.	
	38. Extensión de plazo para optar a régimen pro-pyme.	
	39. Postergación de plazo de pago de impuesto de 1era categoría.	
	40. Condonación de intereses y multas por retraso de pago de impuestos fiscales (Decreto 611 ¹⁸).	
	41. Depreciación instantánea de activos fijos y del valor de activos intangibles protegidos. ¹⁹	
	42. Reducción a 0% de la tasa penal por mora ²⁰	

Fuente: LyD con base en a información del Gobierno.

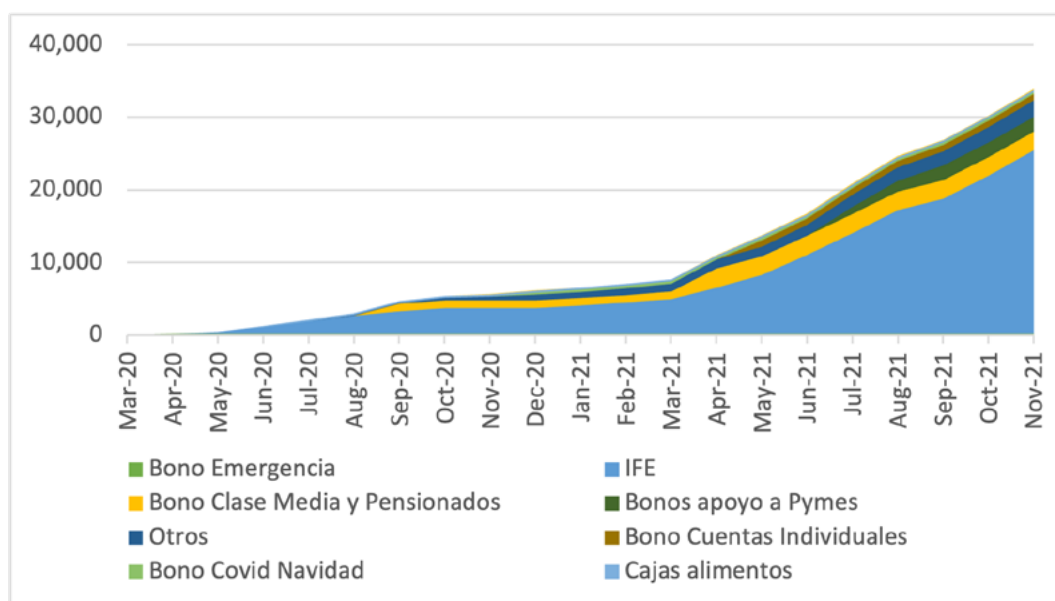
18 Decreto 611. Otorga facultades en materia de índole tributaria a los organismos que indica, para apoyar a las familias y a las micro, pequeñas y medianas empresas. 4) Condonación extraordinaria de intereses penales y multas: Facúltase a la Tesorería General de la República y al SII, hasta el 31 de diciembre del año 2021, para condonar los intereses y las multas que corresponda respecto de pagos del o los impuestos fiscales, aduaneros y territoriales.

19 En el Diario Oficial de 2 de septiembre de 2020 se publicó la Ley N° 21.256, que establece medidas tributarias que forman parte del plan de emergencia para la reactivación económica y del empleo en un marco de convergencia fiscal de mediano plazo. La Ley tiene por objeto inyectar liquidez y promover la reactivación económica a través de una serie de medidas tributarias. El artículo 3 incorporó un nuevo artículo vigésimo segundo transitorio bis a la citada Ley N° 21.210, destinado a impulsar la inversión de las empresas– ampliando el régimen de depreciación instantánea e integral del 100% de los bienes físicos del activo inmovilizado para las inversiones realizadas en todo el país – e incorporando un régimen de amortización instantánea para ciertos activos intangibles.

20 Reducción transitoria de la tasa de interés penal de 1,5% a 0%: estará vigente para los giros (órdenes de pago de las deudas tributarias) que se emitan hasta el 31 de diciembre del año 2021.

Con todo, se estima que estas medidas beneficiaron a casi 17 millones de personas (un 85% de la población). En suma, la Figura 12 resume el monto acumulado en transferencias directas del Estado para las medidas de apoyo para las familias. Se observa que el monto destinado a contener los efectos de la emergencia sanitaria a la reducción del ingreso en las familias es considerable. A noviembre de 2021 se destinaron US\$ 33.730 millones en medidas de apoyo directo, siendo la medida del IFE la más costosa.

Figura 12. Evolución monto acumulado en transferencias directas para las familias por parte del Estado (MMUS\$)



Fuente: Reporte Hacienda.

A lo anterior, se debe sumar los mayores recursos asignados para proyectos de inversión pública, con lo cual se espera crear 250 mil empleos. Se comprometió un monto adicional de US\$ 4.500 millones por sobre el presupuesto de los ministerios con el objeto de impulsar la actividad económica y el empleo.

También se debe considerar una serie de medidas implementadas que buscaron agilizar 130 proyectos de inversión, 31 proyectos de concesiones MOP y un plan de licitación de 114 inmuebles fiscales. Esta inversión privada consideró US\$ 24.521 millones comprometidos y se estimó que generaría 115 mil empleos.

Las medidas implementadas como consecuencia de la pandemia se financiaron con recursos públicos adicionales a partir de un nuevo «Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19²¹». Este fondo en una primera etapa contemplaba US\$ 12.000 millones sobre el presupuesto para ser ejecutados entre junio del 2020 y junio del 2022. En 2021 se incorporaron otros

21 Ley 21288 de 2020. «Crea el Fondo de Emergencia Transitorio Covid».

US\$6.000 adicionales a este fondo, totalizando así US\$18.000 millones para el financiamiento de medidas de apoyo durante la pandemia y de reactivación una vez que las condiciones permitan avanzar en la generación de empleos. Uno de los objetivos de crear este fondo con una contabilidad separada del resto de los programas del Estado es poder contar con una mayor transparencia en los recursos asignados, así como fortalecer el carácter transitorio de las medidas.

Se debe resaltar y tener en cuenta que las medidas y el fondo antes mencionados fueron adicionales a las transferencias directas que el Estado tradicionalmente entrega a los hogares más vulnerables, tales como el Ingreso Ético Familiar (IEF), Subsidio Único Familiar (SUF) o las pensiones solidarias.

2.2.1 TRANSFERENCIAS DIRECTAS A LAS FAMILIAS

Se observa que durante el período de la crisis sanitaria se entregaron importantes transferencias monetarias directas como medidas de apoyo para las familias. El 17 abril del 2020 se entregó el Bono de Emergencia Covid-19, que consistió en un pago de una sola vez de \$50 mil por integrante del hogar para quienes el 29 de febrero de 2020 recibieron el SUF y \$50 mil por hogar para las familias que pertenecían al Subsistema Seguridades y Oportunidades (SSOO), al 60% más vulnerable según el Registro Social de Hogares (RSH) o que no tenían ingresos formales ni asignación familiar al 1 de abril 2020.

Dentro de las transferencias, también se entregaron dos bonos para la clase media, tanto para el año 2020 y 2021. En 2020 consistió en un aporte fiscal directo de \$500 mil no reembolsable para aquellos trabajadores cuyo ingreso haya sido igual o menor a \$400 mil en 2019 o igual o mayor de \$400 mil y menos de \$2 millones y que presentaron una reducción de un 30% o más en su ingreso. En 2021, el bono aumentó a \$750 mil dependiendo si en el hogar algunos integrantes presentaban discapacidad, eran mayores de 65 años o había menores de 18 años. Lo recibieron los trabajadores con menos de \$408.125 y aquellos trabajadores con ingresos entre \$408.125 y \$2 millones que presentaron una caída al menos del 20% de su ingreso. Adicionalmente, en 2021 se incorporó un bono de \$100 mil para pensionados de vejez, invalidez o para quienes tenían una pensión mensual menor a los \$408.125.

Para los hogares que mayoritariamente tenían ingresos informales y, por ende, no existe registro de un efecto en un menor ingreso, se entregó una transferencia monetaria que se denominó Ingreso **Familiar de Emergencia (IFE)**. En un principio, el primer aporte²² benefició un grupo acotado de hogares. Durante su primera etapa se transfirieron hasta \$400 mil al

²² En el segundo aporte se exige pertenecer al 80% más vulnerable según el Indicador Socioeconómico de Emergencia. En el tercero, solo se exige estar en el RSH y existen otros cambios adicionales, ver MDSF (2020), página 11.

mes a un hogar de cuatro personas, posteriormente con el IFE Universal se entregaron \$ 500 mil por los mismos integrantes. Durante el primer año de aplicación, este programa se vinculó directamente a las declaraciones de cuarentena en las distintas comunas del país, no obstante, en abril 2021 se dejó de exigir esta condición.

Desde junio de 2021 el programa se comenzó a llamar como IFE Universal y se extendió a casi todos los hogares del RSH, exceptuando a aquellos hogares del tramo del 90% de mayor vulnerabilidad con ingreso mensual promedio per cápita por sobre los \$800 mil. Este apoyo se prolongó hasta diciembre 2021. En el Cuadro 4 se resumen las principales modificaciones del IFE.

	IFE mayo 2020 (Ley 21230)	IFE junio 2020 (Ley 21243)	IFE agosto 2020 (Ley 21251)	IFE Ampliado DE 120 del Ministerio de Hacienda	IFE Universal junio 2021 (Ley 21352)
Población elegible	90% RSH + 60% ISE s/ingresos formales o 40% ISE c/ ingresos formales o un integrante con 70 años o más con PBSV.	90% RSH + 80% ISE s/ ingresos formales o 80% ISE c/ingresos formales o 80% Calificación Socioeconómica (CSE) un integrante con 70 años con PBSV o con PBSI.	Estar inscrito en el RSH + s/ ingresos formales o /ingresos formales inferiores al 2do aporte o un integrante con PBSV o PBSI o APSV o APSI.	100% CSE.	100% CSE, sobre 90% RSH los ingresos deben ser menor a \$800.000 por integrante.
\$ Hogar 1 persona	\$65.000 (\$32.500 c/ingreso formal bajo \$65.000)	\$100.000 (diferencia entre aporte IFE c/ ingreso formal bajo \$100.000 c/ un mínimo \$25.000).	\$100.000 (es la diferencia para llegar a aporte IFE c/ingreso formal bajo \$100.000).	\$100.000 (\$50.000 si comuna está en paso 3 o 4).	\$177.000
\$ Hogar 4 personas	\$260.000 (\$130.000 c/ingreso formal bajo \$65.000)	\$400.000 (diferencia entre el aporte IFE c/ ingreso formal bajo \$100.000 c/ un mínimo \$25.000).	\$400.000 (es la diferencia para llegar a aporte IFE c/ingreso formal bajo \$100.000).	\$400.000 (\$100.000 si está en paso 3 o 4).	\$500.000

Fuente: Elaboración propia a partir de MDSF.

Si bien, desde un comienzo se pretendió focalizar estas transferencias, con el avance de la emergencia sanitaria y la prolongación de las cuarentenas se amplió a casi todas las personas del RSH. Tal como lo muestra el Cuadro 5, mientras que el primer pago lo recibieron 3,6 millo-

nes de personas, el último beneficio alcanzó una inédita cobertura y llegó a casi 16,7 millones de personas, es decir, el 85% de la población. Del mismo modo, aumentó de manera importante sus montos. Si el costo mensual del primer aporte fue de US\$265 millones, el del último fue US\$3.244 millones. Lo que acumulado lleva al elevado costo fiscal de US\$25.280 millones, lo que corresponde al 75% del gasto en ayudas directas durante la emergencia sanitaria.

	Número de hogares	Número de personas	Monto Total (MM\$)	Monto Total (US MM\$)
1er IFE 2020	1.264.962	3.617.480	\$194.247	\$265
2do IFE 2020	2.473.333	6.645.663	\$477.550	\$653
3er IFE 2020	2.998.253	7.737.622	\$573.349	\$783
4to IFE 2020	3.169.115	7.986.630	\$606.739	\$829
5to IFE 2020	3.287.987	8.168.005	\$446.016	\$609
6to IFE 2020	3.356.516	8.277.887	\$364.405	\$498
Bono navidad 2020	3.350.504	8.267.099	\$231.444	\$316
IFE febrero 2021	2.399.399	6.349.131	\$315.950	\$432
IFE marzo 2021	2.520.354	6.580.566	\$360.836	\$493
IFE abril 2021	5.336.001	12.121.438	\$1.197.248	\$1.636
IFE mayo 2021	5.704.500	12.645.950	\$1.249.866	\$1.708

	Número de hogares	Número de personas	Monto Total (MM\$)	Monto Total (US MM\$)
IFE junio 2021	6.921.039	14.684.330	\$2.050.286	\$2.801
IFE julio 2021	7.676.627	15.805.563	\$2.224.042	\$3.039
IFE agosto 2021	8.016.427	16.282.182	\$2.299.363	\$3.142
IFE septiembre 2021	8.244.489	16.573.918	\$1.173.534	\$1.604
IFE octubre 2021	8.319.146	16.666.171	\$2.362.384	\$3.228
IFE noviembre 2021	8.374.718	16.737.359	\$2.374.005	\$3.244
Costo			\$10.291.978	\$25.280

Fuente: Elaborado a partir de Reporte Hacienda.

El Cuadro 6 muestra que el pago del IFE Universal de octubre 2021 benefició el 96,4% del total de hogares presentes en el RSH del mismo mes. También se observa que este beneficio llegó casi a la totalidad del 40% más vulnerable según la clasificación socioeconómica (CSE) del RSH.

Cuadro 6. Distribución de IFE según tramo de CSE del hogar

Tramo CSE	Total de hogares RSH octubre 2021	% del RSH con IFE
0%-40%	4.646.809 (53,9%)	99,1%
41%-50%	636.729 (7,4%)	98,8%

Tramo CSE	Total de hogares RSH octubre 2021	% del RSH con IFE
51%-60%	582.305 (6,8%)	98,7%
61%-70%	601.185 (7,0%)	98,4%
71%-80%	676.900 (7,8%)	98,1%
81%-90%	1.012.006 (11,7%)	95,9%
91%-100%	469.815 (5,4%)	60,8%
Total	8.625.749	96,4%

Fuente: MDSF (2022a), pág. 4.

Otro de los beneficios que se entregó en respuesta a la pandemia fue el subsidio de arriendo, que se amplió para quienes durante la emergencia sanitaria se encontraban arrendando y habían reducido su ingreso. A estas familias se les entregó un subsidio de \$250 mil por tres meses para arriendos de hasta \$600 mil.

Por otra parte, fueron dados beneficios directos en especies a las familias. Por ejemplo, Alimentos para Chile consistía en cajas de alimentos y elementos de higiene para aliviar de manera directa a las familias chilenas. Mientras que se impulsó seguir entregando la canasta de desayunos y almuerzos JUNAEB para dar continuidad a la entrega de alimentación a los estudiantes del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de Ministerio de Educación.

Para grupos especiales, como los transportistas, se entregó tanto en 2020 como en 2021 un bono no reembolsable de \$350 mil en 2020 y de \$500 mil en 2021. Adicionalmente, cómo este grupo fue muy afectado, se entregó un préstamo solidario de emergencia para apoyar a los microempresarios de servicios de transporte de pasajero y transporte escolar.

Asimismo, se entregó un bono Mype 2021, el cual fue un aporte estatal de \$1.000.000 para las micro y pequeñas empresas (MYPEs) que se habían visto afectadas por la pandemia de Covid-19. Además, esta ayuda consideró un bono adicional variable para las empresas que debían pagar IVA y obtuvieron una devolución de tres meses del promedio del débito fiscal

de este impuesto, con un tope máximo de \$2.000.000. Ambos bonos se incrementaron un 20% en el caso de que la persona natural o la titular de la empresa fuera mujer.

Otra medida fue la entrega de un bono por \$200 mil a casi tres millones de afiliados cuyas cuentas individuales quedaron con saldo cero dado los retiros de los fondos de pensiones que se llevaron a cabo durante la pandemia.

2.2.2 SEGUROS SOCIALES

Una de las medidas más importantes para evitar la pérdida masiva de empleo al inicio de la pandemia fue la **Ley de Protección del Empleo**.²³ Esta normativa permitió establecer medidas extraordinarias para aquellos trabajadores que tenían empleos formales, pero no podían ir a trabajar, prestar servicios o debieron ajustar sus jornadas de trabajo. La idea de esta ley fue no desvincular a los trabajadores y que pudieran acceder a los beneficios establecidos en el seguro de cesantía. Para ello, esta ley permitió que el trabajador convenga con su empleador tres tipos de soluciones para evitar la desvinculación. El primer acuerdo es la **suspensión del contrato** por acto de autoridad o porque las actividades se vieron afectadas de forma total o parcial. Tal como lo señala su nombre permite suspender la relación laboral cuando la autoridad declare la paralización de la actividad de manera temporal. En este caso los empleadores continuaron pagando las cotizaciones previsionales y de salud del trabajador y en su primer pago los

23 Ley 21227 de 2020. Falta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley 19728, en circunstancias excepcionales.

trabajadores partieron recibiendo el 70% de su remuneración con cargo al seguro de cesantía, los pagos posteriores se fueron reduciendo de forma gradual.

Luego, el segundo acuerdo es la **reducción temporal de la jornada de trabajo** que permitió a los trabajadores acordar con su empleador de manera individual o colectiva la reducción de hasta el 50% de la duración de su jornada. En este caso, el empleador pagó la remuneración por las horas efectivamente trabajadas, se mantienen los beneficios laborales²⁴ convenidos y el empleador pagó las cotizaciones previsionales y de salud proporcional a la jornada trabajada. Adicionalmente, el trabajador pudo recibir un complemento de hasta un 25% de su sueldo con cargo al seguro de cesantía.

Tercero, en el caso de los trabajadores de casa particular también se permitió la suspensión de su contrato. Al igual que los acuerdos anteriores, los empleadores siguieron pagando la cotización previsional y de salud. Por su parte, los trabajadores reciben el 70% de su remuneración con cargo al fondo de indemnización de la AFP. Al 30 de noviembre del 2021, 884.092 trabajadores se acogieron a la suspensión del contrato, 59.029 a la reducción de jornada y 21.850 fueron beneficiados trabajadores de casa particular.

Según el estudio CNP (2022) la Ley de Protección del Empleo aminoró de manera importante la pérdida de puestos de trabajos, estimó que entre julio 2019 y julio 2020 los trabajadores que hubiesen perdido el empleo

24 Se mantienen los beneficios tales como aguinaldos, asignaciones, bonos y otros conceptos excepcionales o esporádicos.

habrían sido casi el doble si no hubiese existido este seguro social.

En meses posteriores, diciembre 2020, se implementaron los subsidios al empleo «Regresa» y «Contrata» que buscaron que los trabajadores que perdieron su empleo o estaban con contrato suspendido recibieran una bonificación para que volvieran a trabajar. Ambos programas fueron utilizados por 129.448 empresas.

La línea «**Regresa**» consiste en un beneficio que se entregó al empleador por cada trabajador que suspendió su contrato por la LPE y es reincorporado a su trabajo. Este beneficio consistió en una bonificación de \$160 mil para un primer grupo de hombres entre 24 y 55 años y \$200 mil en caso de un segundo grupo de mujeres, jóvenes, mayores de 55 años, personas con discapacidad o con pensión de invalidez. Si el trabajador se incorporó en la modalidad de jornada reducida, el monto del subsidio se redujo en forma proporcional. Este beneficio se entregó hasta diciembre de 2021. Al 27 de diciembre de 2021 fue entregado a 154.299 trabajadores.

Por su parte, la línea «**Contrata**» es una bonificación que se entregó al empleador y fue creada para incentivar la contratación de nuevos trabajadores. Para ello, se entrega \$250 mil para el primer grupo y \$290 mil para el segundo grupo. Este beneficio también se entregó hasta diciembre de 2021. Al 27 de diciembre de 2021 benefició a 939.319 trabajadores.

Luego, en septiembre 2021, también se incorporó el «**Nuevo IFE Laboral**» que es un incentivo monetario para que los trabajadores se empleen formalmente. Para ello, se

entregó un subsidio durante tres meses directamente al trabajador por la nueva relación laboral, siempre que su remuneración bruta mensual no superara tres ingresos mínimos mensuales (\$1.050.000). El monto del IFE Laboral para el primer grupo, hombres entre 24 y 55 años, es del 50% de su remuneración bruta imponible, con un tope de \$200 mil mensuales. Para el caso del segundo grupo, mujeres, jóvenes entre 18 y 24 años y hombres con más de 55 años y personas con algún tipo de discapacidad,²⁵ se entregó un monto que corresponde al 60% de su remuneración bruta imponible, con un tope de \$250 mil mensuales. El IFE Laboral fue extendido hasta junio de 2022.

Durante este período también se creó el programa «**Protege**» del subsidio al empleo. Este programa fue diseñado para trabajadores que tenían al cuidado niños con menos de dos años. Consiste en un subsidio de \$200 mil mensual que fue entregado directamente a los trabajadores beneficiarios para que sea destinado al cuidado de estos niños.

Asimismo, se promulgó la **Ley de Crianza Protegida**²⁶ que permitió que madres, padres y cuidadores afiliados al Seguro de Cesantía que tengan a su cuidado niños nacidos a contar del 1 de enero de 2013 y que no estén haciendo uso de un permiso postnatal parental puedan acogerse a la Ley de Protección del Empleo. Con esta ley se buscó proteger aquellos trabajadores que no podían trabajar dado que el establecimiento educacional de su hijo se encontraba cerrado temporalmente por la emergencia sanitaria Covid-19. Esta

25 Certificada o asignatarios de pensión de invalidez.

26 Ley 21247 del 27 de julio 2020. «Establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica».

ley también permitió la extensión del permiso postnatal parental para madres o padres que estuvieran haciendo uso de esta licencia médica preventiva y cuyo término ocurriera mientras duraba la vigencia del estado de excepción constitucional.

Otra medida que se implementó fue un **plan de servicios sanitarios y básicos** que en la práctica estableció que las empresas de servicios sanitarios no cortaron el suministro por mora en el pago a las personas,²⁷ usuarios y establecimientos durante 2020. Esta ley fue extendida en 2021, evitó el corte de los suministros, permitió prorratear la deuda,²⁸ pero aumentó la deuda hacia las empresas.

Además, fueron inyectados mayores recursos al Fondo Solidario Municipal para mitigar los costos que han debido enfrentar las municipalidades con motivo de la emergencia sanitaria provocada por el covid-19.

Adicionalmente, se extiende la vigencia hasta al 6 de septiembre de 2021 de la flexibilidad de los requisitos para acceder al seguro de cesantía, así también mejoran las prestaciones de esta normativa y de la Ley de Protección del Empleo a través de la **Ley de Acceso Flexible**.²⁹ Bajo esta ley, pueden acceder al seguro los afiliados en condición

de cesantía con al menos tres cotizaciones seguidas antes del término de su relación laboral o con seis cotizaciones en los últimos 12 meses (las dos últimas deben ser continuas con el mismo empleador). Sin esta ley, para acceder al seguro de cesantía se requiere 12 cotizaciones en los últimos 24 meses y las tres últimas deben ser con el mismo empleador.

Por último, una novena medida es que se creó un **seguro específico de salud**³⁰ que debe ser contratado por el empleador. Este seguro busca cubrir tanto los gastos asociados al covid-19 como su tratamiento, hospitalización y rehabilitación. Este seguro paga una indemnización en caso de fallecimiento del trabajador cuya causa básica de defunción sea covid-19.

Otras medidas implementadas para aliviar a las familias afectadas fue la suspensión temporal del pago del Crédito con Aval del Estado (CAE) a las personas cesantes o desempleadas. También las personas acogidas a la suspensión temporal de su jornada de trabajo pudieron rebajar su cuota CAE a un 10% de la renta percibida.

2.2.3 PRÉSTAMOS SOLIDARIOS

Tanto el año 2020 como 2021 se otorgó un préstamo solidario para la clase media con tope de \$650 mil. En 2020, pudo ser beneficiado quien acreditó una disminución de al menos el 30% en los ingresos y en 2021 de

27 Ley 21249 del 8 de agosto 2020. «Dispone, de manera excepcional, las medidas que indica en favor de los usuarios finales de servicios sanitarios, electricidad y gas de red».

28 Ley 21340 del 22 de mayo 2021. «Prorroga los efectos de la Ley N° 21.249 que dispone, de manera excepcional, las medidas que indica en favor de los usuarios finales de servicios sanitarios, electricidad y gas de red».

29 Ley 21263 del 4 de septiembre 2020. «Flexibiliza transitoriamente los requisitos de acceso e incrementa el monto de las prestaciones al seguro de desempleo».

30 Ley 21342 del 1 de junio de 2021. «Establece protocolo de seguridad sanitaria laboral para el retorno gradual y seguro al trabajo en el marco de la alerta sanitaria decretada con ocasión de la enfermedad del Covid-19 en el país y otras materias que indica».

al menos un 10%. Este préstamo se devolverá en cuatro cuotas anuales y sucesivas, sin multas ni intereses.

Otra medida que se implementó es que en febrero de 2021 entró en vigor la ley³¹ que permite **postergar el pago de las cuotas de sus créditos hipotecarios** manteniendo el mismo valor del dividendo.

A su vez, en 2020 se inyectaron recursos al Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios (**Fogape**)³² para que las instituciones financieras pudieran dar créditos con garantías estatales a las pequeñas empresas. También se inyectaron recursos al **Fogape Reactiva**³³ para apoyar la reactivación y recuperación económica del país a través de recursos destinados no solo a capital de trabajo, como fue el caso de Fogape Covid, sino también a inversión y refinanciamiento de deudas. También se flexibilizó la tasa de interés para que más empresas pudieran acceder a este tipo de créditos.

El **programa Reactívale de Sercotec** entregó un subsidio no reembolsable de hasta \$3 millones para micro y pequeñas empresas que disminuyeron sus ventas producto de la crisis sanitaria. Por su parte, Corfo permitió créditos para acceder a financiamiento de inversión y capital de trabajo

31 Ley 21229 del 4 enero 2021. «Permite la postergación de cuotas de créditos hipotecarios y crea la garantía estatal para caucionar cuotas postergadas».

32 Ley 21229 del 24 de abril de 2020. «Aumenta el capital del fondo de garantía para pequeños y medianos empresario (Fogape) y flexibiliza temporalmente sus beneficios».

33 Ley 21307 del 3 de febrero 2021. Modifica el fondo de garantía para pequeños y medianos empresarios (Fogape), con el objeto de potenciar la reactivación y recuperación de la economía.

para aquellas empresas que no contaban con las garantías suficientes.

Las medidas adoptadas para inyectar liquidez a las empresas fueron muy importantes. Cepal (2020) muestra que Chile fue el país de la región que destinó el mayor monto como porcentaje del PIB para créditos para las empresas, un 11,4%, que es bastante alto si se compara con el promedio de la región (3,8%).

2.2.4 MEDIDAS TRIBUTARIAS

Entre las medidas tributarias que se implementaron para entregar liquidez se encuentra, en primer lugar, la postergación del pago de las contribuciones (impuestos territoriales) del año 2020 y del pago 2021 para las viviendas con un avalúo fiscal de hasta UF 5.000.

Otra medida para las personas es que se dispuso la devolución anticipada del impuesto a la renta aplicable a los trabajadores independientes, para los impuestos retenidos durante el periodo 2019 y los meses de enero y febrero de 2020. También se rebajó a 0% el impuesto de timbres y estampillas que grava las operaciones de crédito (hipotecario, de consumo, pagarés, letras de cambio, entre otros) devengado entre abril y septiembre de 2020, ambos meses incluidos.

Entre otras medidas para las pymes, en abril de 2020 se permitió la devolución anticipada del impuesto a la renta y se suspendieron los pagos provisionales mensuales (PPM) del impuesto a la renta de empresas en los meses de julio a septiembre 2020. Asimismo, se extendió el plazo hasta el 31 de julio de 2020 para que las pymes puedan acogerse al

régimen de tributación Pro-Pyme. También se amplió el plazo al 31 de julio de 2020 para pagar el impuesto de primera categoría que normalmente las pymes pagan en abril de cada año. Se permitió la depreciación instantánea de activos fijos y del valor de activos intangibles protegidos con el objeto de inyectar liquidez y promover la reactivación económica.

Asimismo, se prorrogó el pago de IVA que debía declararse o pagarse en los meses de abril a septiembre de 2020. El IVA postergado en los meses de abril, mayo y junio se pagó a contar de julio de 2020, en seis o 12 cuotas reajustadas dependiendo del tamaño de la empresa, sin multas ni intereses. Por su parte, el IVA postergado en julio, agosto y septiembre se pagó a contar de octubre de 2020 en igual número de cuotas y condiciones.

También se aplicó una condonación de intereses y multas por retraso de pago de impuestos fiscales que fueron originados por infracciones tributarias, diferencias de impuestos no declarados y/o no pagados por los contribuyentes. Al mismo tiempo, se redujo de forma transitoria de 1,5% a 0% la tasa penal de mora para todas las deudas tributarias que se emitieron hasta el 31 de diciembre de 2021.

3. LECCIONES PRELIMINARES A PARTIR DE LA PANDEMIA

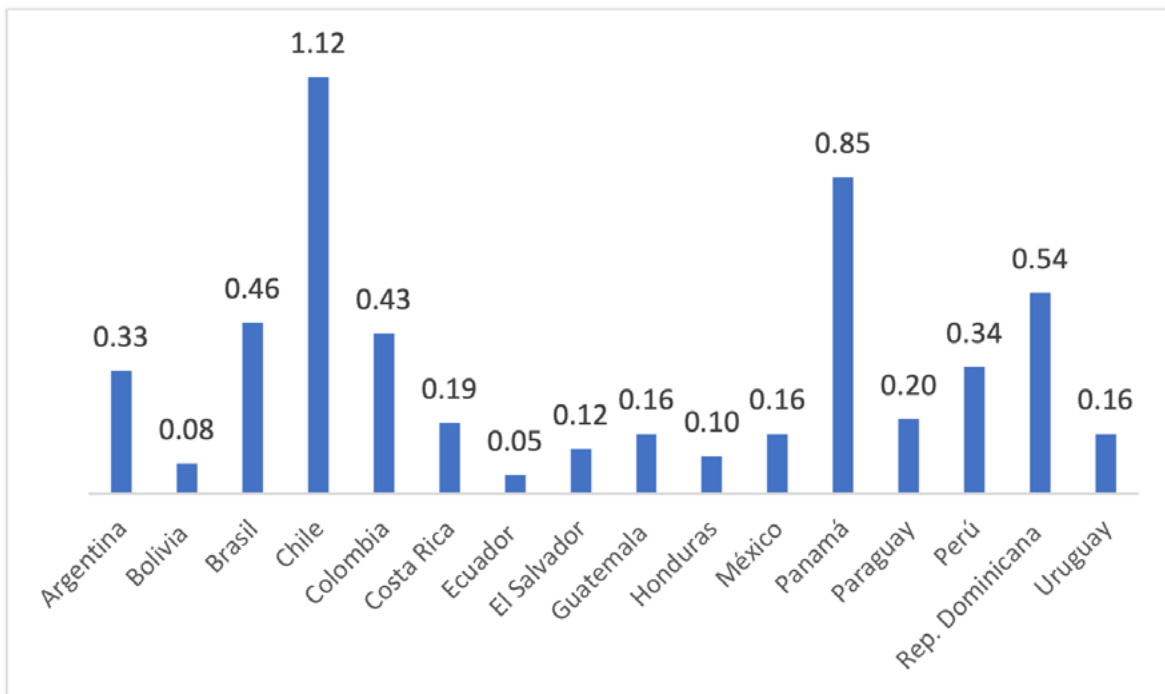
A partir de la información presentada, en esta sección se reflexiona acerca de algunas de las lecciones para la política pública que por ahora se pueden extraer de las medidas implementadas durante la emergencia sanitaria.

3.1. LA EFICACIA DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DURANTE UNA CRISIS

En primer lugar, la experiencia durante este período enseña que, en situaciones de emergencia tales como la suspensión de actividades a la que se recurrió para contener los contagios, las transferencias monetarias directas, como el IFE, fueron un buen mecanismo para apoyar y suplir de forma oportuna los ingresos de las familias más afectadas priorizando a los grupos más vulnerables, en lugar de dirigirse a una población demasiado extensa. Si bien hubo ciertas incertezas en cuanto a la misma duración y profundidad de la emergencia, quedó en evidencia que nuestro país cuenta con los mecanismos necesarios para llegar con estos apoyos a quienes más lo necesitan.

Se observa que se entregaron importantes recursos durante la emergencia sanitaria. En la Figura 13 se observa que Chile fue el país latinoamericano que entregó el mayor monto durante el peor momento de la crisis sanitaria.

Figura 13. Monto promedio mensual como múltiplo de la línea de la pobreza de transferencias para enfrentar la pandemia del covid-19 entre marzo 2020 a diciembre 2021, según país.



Fuente: Cepal (2022).

Por su parte, un estudio realizado por la CNP evaluó la eficiencia y eficacia³⁴ del gasto social destinado a contener la pérdida del ingreso en los hogares producto de la emergencia sanitaria a partir del covid-19. Este estudio encuentra que en 2020 las ayudas se concentraron en los hogares con menos recursos y que disminuyó la efectividad del gasto en 2021 dado que durante ese año se ampliaron los criterios de elegibilidad de los programas y llegó a grupos que no se vieron afectados o no presentaron reducción en su ingreso.

El estudio de la CNP también reflejó cómo la población con menos recursos fue la más afectada por la crisis. Se observa que del 40% más vulnerable, un 77% declaró una baja en sus ingresos y solo un 43% declaró recibir ayuda. En el Cuadro 7 se evidencia que la mayor reducción en el ingreso se presentó en los hogares con menos recursos, un 22,9% del primer quintil de ingreso. Luego, este estudio evidenció que las transferencias monetarias directas permitieron cubrir en mayor medida las pérdidas sobre el ingreso de los hogares, especialmente en los con menos recursos, un 19,6% en el primer quintil de ingreso.

³⁴ En este estudio se consideró poco eficiente si la entrega de los beneficios recayó en hogares que no lo necesitaban o los montos eran mayores a los pertinentes. Mientras, define que la efectividad disminuye en la medida en que hogares que lo requerían no recibieron las ayudas o los montos que recibieron eran muy menores a los necesarios.

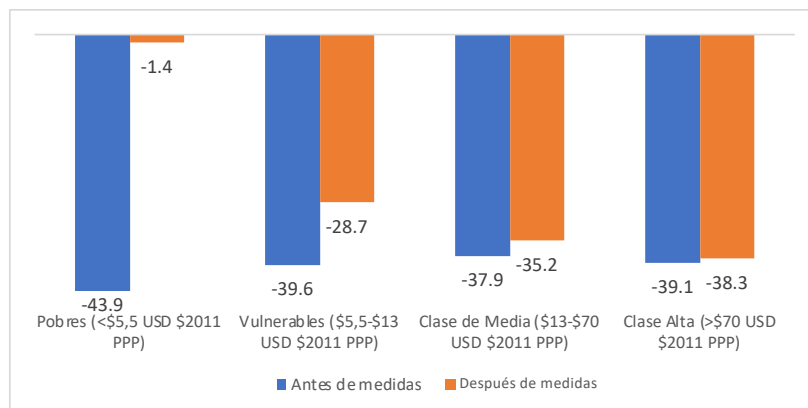
Cuadro 7. Cambio acumulado en el ingreso disponible del hogar, con y sin ayudas (desde 2do. trimestre 2020 hasta 4to. trimestre 2021)

Quintil	Disminución en el ingreso disponible antes de ayudas	Cambio en el ingreso disponible después de ayudas
1	-22,9%	19,7%
2	-14,0%	9,7%
3	-9,7%	6,3%
4	-5,4%	4,6%
5	-1,6%	1,1%

Fuente: CNP (2022), página 80 y 81.

No es casualidad que estas medidas hayan contenido la tasa de pobreza. Con la suma de todas estas medidas, fue posible contener la caída de los ingresos en los hogares. Se observa que gran parte de los hogares que presentaron una reducción de los ingresos se debe a que alguno de sus integrantes perdió el empleo. Según un estudio del Banco Mundial³⁵ realizado para Chile que estimó la caída de los ingresos en los hogares en que al menos un integrante perdió el empleo. Se observa que, en el caso de los hogares en situación de pobreza, cuando al menos un integrante perdió el empleo su ingreso per cápita se redujo un 43,9%, no obstante, cuando consideran los apoyos del Estado se observa que estas medidas permitieron contener esa contracción y que la reducción del ingreso del hogar sea solo un 1,4% (ver Figura 14). Luego, en el caso de la población en vulnerabilidad, el ingreso del hogar se redujo un 39,6% cuando un integrante perdió el empleo y con las medidas implementadas la reducción fue solo un 28,7%.

Figura 14. Impacto del covid en el ingreso per cápita hogares donde al menos un integrante perdió su empleo según segmentación social

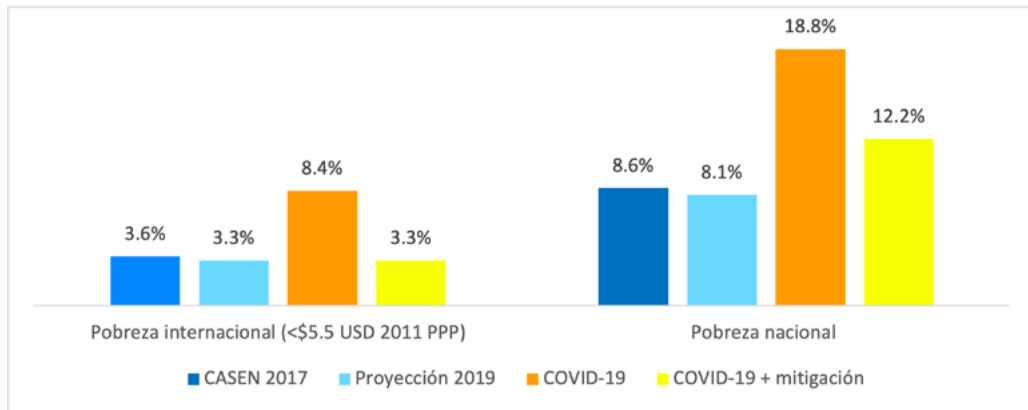


Fuente: Banco Mundial (2021).

35 Presentado en su Webinar: Cómo mejorar la protección a la Clase Media en Chile, 05.04.2021.

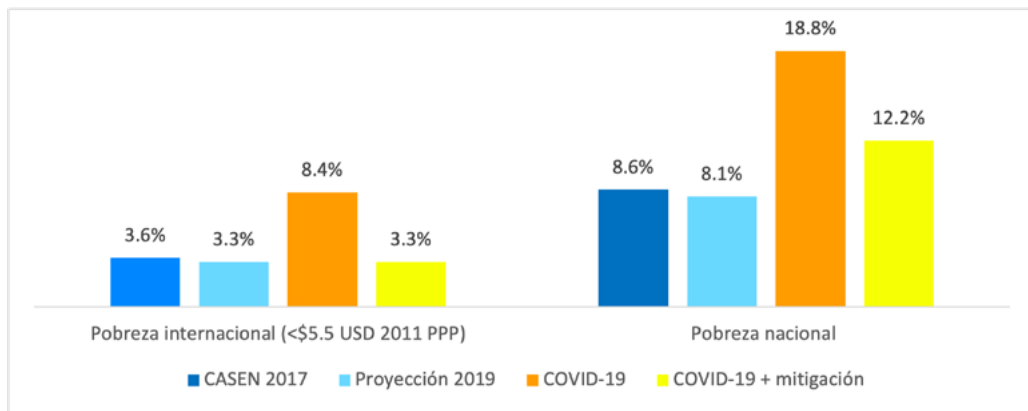
Por su parte, ese estudio estimó que, si se mide la pobreza con la metodología internacional, esto es, menos de US\$5,5 al día, sin las medidas de apoyo la tasa de pobreza hubiese crecido de 3,3% a 8,4%. Sin embargo, con las medidas de apoyo se contuvo a una tasa de 3,3%. Teniendo en cuenta del efecto del ingreso por la emergencia sanitaria, también se calculó que la tasa de pobreza determinada con la metodología nacional hubiese crecido de 8,1% a 18,8%. No obstante, cuando consideraron las medidas de apoyo, menos personas se consideraron en pobreza y la tasa alcanzó solo a 12,2% (Ver Figura 15).

Figura 15. Impacto del covid-19 en la pobreza internacional y nacional



Fuente: Banco Mundial (2020).

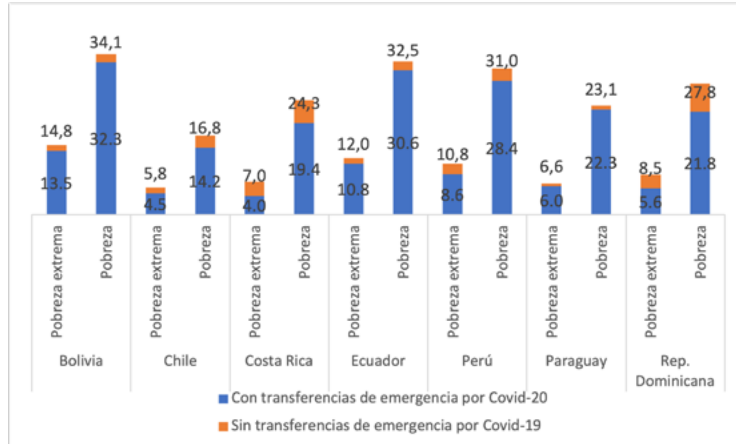
Este estudio también estimó el efecto de las transferencias de emergencia en otros grupos, tales como vulnerables y clase media (Más información en el Anexo). Luego, estudió su impacto respecto al resto de los países de la región, para ello se utiliza la medición internacional de US\$5,5 dólares al día. En la Figura 16 se observa que las medidas aplicadas presentaron un importante impacto y posicionó a Chile como uno de los países con menor pobreza, con una tasa de 3,3%.



Fuente: Banco Mundial (2020).

Por su parte, la Cepal estimó que gracias al apoyo de las ayudas entregadas por el Estado el porcentaje de personas en situación de pobreza fue solo un 14,2% en vez de 16,8%. Lo mismo con la población en pobreza extrema, con las transferencias de emergencia covid-19 fue 4,5% en vez de 5,8% (Ver Figura 17).

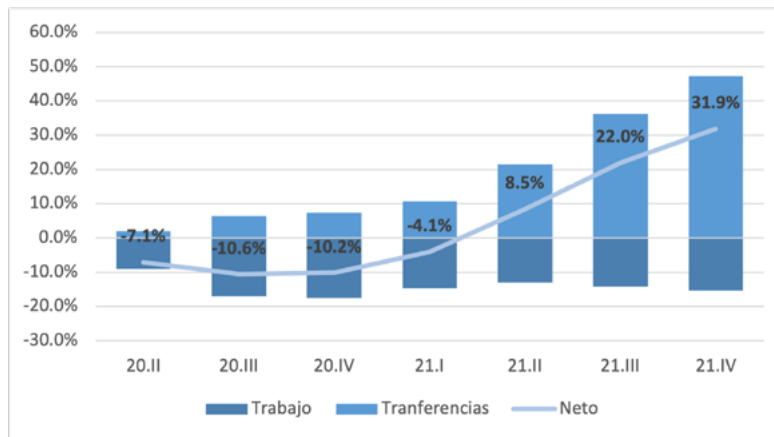
Figura 17. Pobreza extrema y la pobreza, sin y con transferencias de emergencia por covid-19



Fuente: Cepal (2022), pág. 73.

No obstante, a la larga la extensión de los apoyos llevó a entregar ayudas por sobre la reducción del ingreso, generándose un exceso de liquidez en el ingreso disponible de los hogares. El estudio de la CNP (2022) muestra que las pérdidas acumuladas se saldaron en el segundo semestre del año 2021 y en el cuarto trimestre las transferencias compensaron el 31,9% del ingreso disponible (Ver Figura 18).

Figura 18. Incidencia neta acumulada en los ingresos disponibles del hogar (variación sobre el ingreso disponible de 2019)



Fuente: CNP, pág. 110.

3.2. LA NECESIDAD DE CONTINUAR Y REFORZAR LOS REGISTROS DE INFORMACIÓN DEL ESTADO

Las exigencias de las medidas implementadas dejaron en evidencia la necesidad de contar con buenos registros de información. Ello requirió de un esfuerzo importante en la actualización y verificación regular de los registros disponibles (el RSH) para así poder identificar con mayor precisión a la población elegible.

Del mismo modo, quedó de manifiesto la importancia de que estos instrumentos sean transparentes y estén legitimados por la ciudadanía, de forma tal de evitar generar cierta sensación de injusticia a la hora de asignar los beneficios sociales. Por ejemplo, en los primeros pagos del IFE el indicador socioeconómico de emergencia (ISE) produjo cierta confusión en la población –que no entendió que hubiese dos clasificaciones socioeconómicas paralelas, una a tres y otra a 12 meses– y, por lo tanto, se decidió utilizar solo el instrumento tradicional para la selección de los beneficiarios (el de 12 meses, RSH). 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 para actualizar los registros y, por el otro, la emergencia produjo una fuerte demanda que aumentó las solicitudes de ingreso y actua-

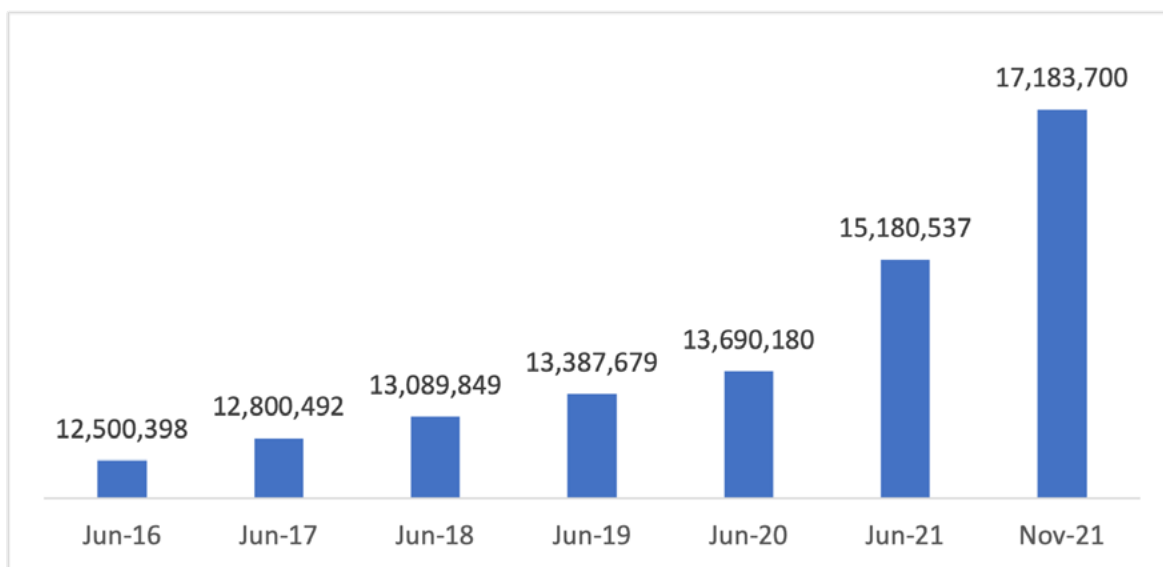
lización de los registros. Para ello se llevó a cabo una serie de acciones para fortalecer y mejorar su funcionamiento.³⁶

Mirando hacia atrás se puede decir que la pandemia permitió a la población conocer mejor el instrumento de caracterización socioeconómica y, por el otro, los organismos a cargo de su gestión. Además, se identificaron importantes espacios de mejora y se aprendió de las falencias que se evidenciaron en especial al principio de la emergencia.

A partir de la crisis sanitaria se observa un importante aumento de las personas en el RSH. La Figura 19 muestra en su última actualización. Si se contrasta esta información con la proyección de la población del último censo, un 87,3% de la población del país se encuentra registrada en el RSH. Entre junio 2016 a noviembre 2021, la población en el RSH aumentó de 12.500.398 a 17.183.700 personas.

36 Entre ellas se automatizaron las solicitudes de ingreso, se restringieron las visitas domiciliarias, se incluyeron fuentes de información administrativa, así como se agregó en tiempo real información de registros de defunción y se incorporó información de las boletas de honorario, MDSF (2022b).

Figura 19. Personas presentes en el RSH, años 2016 a 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de información de MDSF.

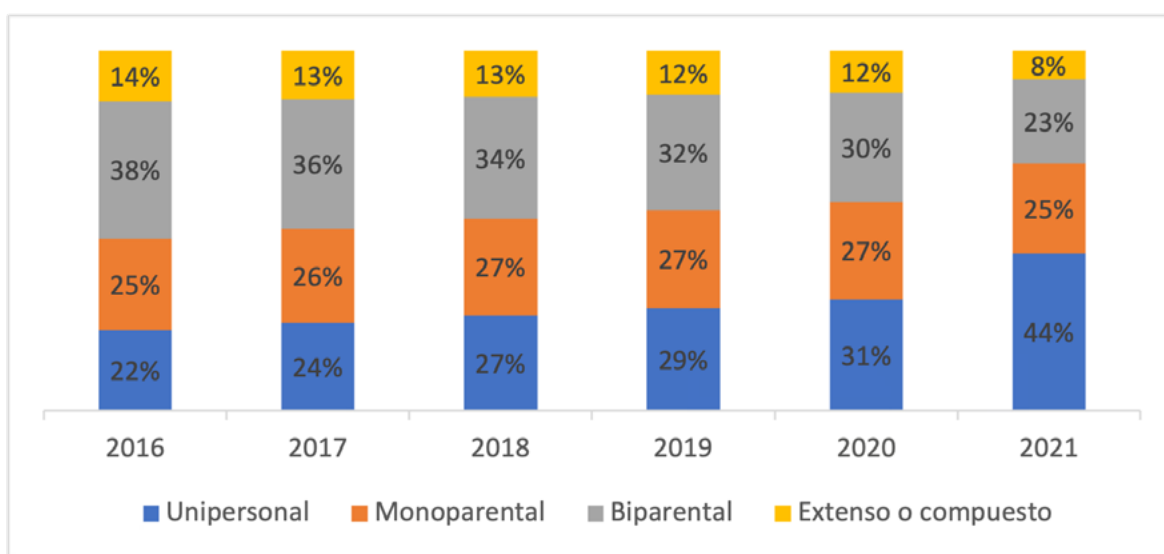
Si bien el proceso fue de menos a más, el resultado es que hoy se cuenta con un mejor instrumento, el que debiera permitir direccionar de manera más precisa y confiable los beneficios del Estado. No obstante, se requiere continuar con este esfuerzo por mantener actualizado el RSH, así como la revisión de los programas existentes para la correcta asignación de los beneficios sociales.

3.3. PROGRAMAS CON MONTOS TAN ATRACTIVOS PUEDEN GENERAR INCENTIVOS NO DESEADOS

Tal como se mencionó, uno de los resultados de la pandemia es que aumentó la adscripción al registro RSH, pero con una menor verificación de los antecedentes. El RSH combina información proveniente de bases de datos administrativas con declaración de los hogares (auto reporte). Si bien el sistema revisa gran parte de la información, hay variables que no son susceptibles de verificación, como el número de miembros de un hogar. Hasta antes de la pandemia se realizaban visitas domiciliarias, no obstante, en la práctica no hay manera de probar si quienes se encuentran en una residencia realmente viven ahí en forma permanente. Como consecuencia, existe un espacio para incidir en el cálculo mediante el cual se clasifica socioeconómicamente 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.

Es posible que el IFE haya tenido un efecto en ese sentido, se debe recordar que en su última versión entregó un monto decreciente con cada integrante adicional del hogar. Esto eventualmente pudo incentivar 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 hogares se duplicaron (de 1,48 a 3 millones aproximadamente). En la Figura 20 se observa que en relación con el total de hogares del RSH, estos se duplicaron y pasaron a representar de un 29% a un 44%, alza muy superior a la registrada en los años previos.

Figura 20. Hogares presentes en el RSH según tipo, años 2016 a 2021*



Fuente: Elaboración propia a partir de información de MDSF. *Datos a julio de cada año

Otra lección es que el diseño de los programas sociales influye en las decisiones de los potenciales beneficiarios. Urge, entonces, cuidar que programas existentes minimicen los comportamientos que atentan contra la correcta y justa asignación de los beneficios. Asimismo, es necesario también reforzar los mecanismos de verificación continua, de forma tal de avanzar en la fiabilidad del RSH como herramienta de apoyo a la política social.

3.4. IMPORTANCIA DE RECUPERAR EL EMPLEO, ESPECIALMENTE EL FORMAL

Se evidencia que aún persisten 500 mil empleos que debieran ser recuperados. Por esta razón, es muy necesario seguir implementando programas tales como el IFE Laboral que incentiven la contratación formal de los grupos más afectados tales como las mujeres, los adultos mayores y los jóvenes.

Con respecto a los jóvenes, es muy importante fomentar su contratación porque es una generación que se vio fuertemente afectada con una menor capacitación en una etapa de formación de sus carreras.

En este sentido, si bien las medidas implementadas para las pymes evitaron una mayor destrucción de los puestos de trabajo, se evidencia que es necesario seguir potenciando los programas que apoyen y fomenten la creación de empleos formales.

No obstante, se debe tener en cuenta que es muy importante para la creación del empleo perdido que la economía genere más oportunidades y para ello es fundamental un mayor dinamismo económico y contar con una institucionalidad clara, para generar mayor inversión y emprendimiento.

3.5. EL DESAFÍO DE LA INFORMALIDAD

Otro problema que quedó en evidencia durante esta crisis sanitaria es que la elevada informalidad laboral presente en el país dejó en una completa desprotección a una proporción relevante de trabajadores. Este grupo, al verse impedido de seguir realizando sus actividades, presentó un importante deterioro en sus ingresos. Lamentablemente, la verificación de ingresos informales en el RSH fue y es un gran desafío. En principio, el IFE intentó distinguir entre personas con ingresos formales e informales, pero al final se optó por extender a una mayor población el beneficio, porque la información relativa a ingresos informales era poco precisa y se optó por no dejar fuera a personas que estuviesen viéndose afectadas por la crisis, pero que no tenían cómo acreditar la reducción en su ingreso.

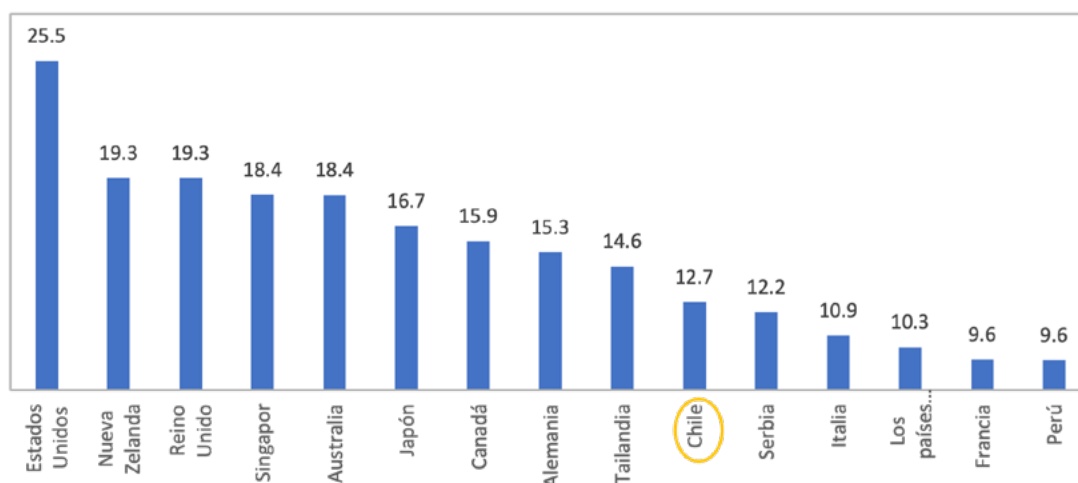
Otra lección que se desprende de esta emergencia sanitaria es que, si hay informalidad, ningún registro va a ser infalible. En ese sentido, hay una responsabilidad no solo del Estado en generar instrumentos que permitan reflejar la realidad, sino también de la misma población en colaborar en mantener sus datos actualizados. Afortunadamente, y tal como se mencionó, la experiencia de la emergencia sanitaria ayudó a mejorar los registros y los tiempos de actualización. No obstante, es muy importante que la oferta de programas tenga un diseño que no desincentive la formalización laboral ni la entrega de información verídica.

3.6 ELEVADO COSTO DE LA AYUDA

Como consecuencia de todos los programas y medidas mencionadas anteriormente, se debe tener en cuenta que el significativo gasto que el Estado ha desembolsado para contener la emergencia sanitaria ha generado un importante deterioro fiscal. Según el reporte de julio de 2021 del Fondo Monetario Internacional (FMI),³⁷ Chile es uno de los 12 países (de 189) que más gastó durante la emergencia sanitaria, un 12,7% del PIB (Figura 21).

37 Más información en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

Figura 21. Costos de las medidas covid-19 (% del PIB)



Fuente: FMI.

A su vez, el elevado costo del IFE (más de US\$25 mil millones) da cuenta de la insostenibilidad de esta política en el tiempo. Para dimensionar lo que esto significa, se debe tener en cuenta que el presupuesto de un mes de IFE Universal equivale a la construcción de cuatro hospitales públicos o la línea 7 del Metro. Del mismo modo, va más allá de la población que realmente necesita de manera urgente ayuda. Si se considera el total de beneficiarios (16,7 millones de personas), está muy por encima de las 2.112.185 de personas en situación de pobreza según la última Casen Pandemia 2020 o las casi 500 mil personas que aún no encuentran trabajo.

Además, se debe tener en cuenta que parte importante de este gasto y medidas fue financiado con deuda. La deuda bruta del Gobierno Central como porcentaje del PIB llegó al 32,5% en 2020, 35,9% en el tercer trimestre 2021, hace 10 años era solo un 8,6%. Según la CNP (2022), el 74,6% del financiamiento de este gasto proviene de la deuda. En este informe alerta sobre la capacidad que tiene el Estado de generar flujos para pagar la deuda emitida.

3.7 ALGUNAS DEBILIDADES DE LA RESPUESTA FRENTE A LA PANDEMIA

Alguna de las medidas que fueron implementadas, generaron una serie de perjuicios que a la larga va a afectar el bienestar presente y futuro de las personas. Por ejemplo, con el objetivo de aumentar el ingreso disponible de los hogares, en tres de cuatro oportunidades el Congreso ha legislado a favor de un retiro del 10% de los fondos desde las cuentas de ahorro previsionales. El primer retiro se autorizó en julio de 2020,³⁸ el segundo retiro en

³⁸ Ley 21248 del 30 de julio de 2020. Reforma Constitucional que permite el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual en las condiciones que indica.

diciembre 2020³⁹ y el tercero en abril de 2021.⁴⁰ Estos retiros han significado una importante reducción del ahorro previsional para el pago de futuras pensiones, a fines de septiembre de 2021 alcanzaba casi \$50.000 millones de dólares, afectando el monto de la jubilación futura de miles de chilenos, así como también un aumento en la liquidez que presionó el consumo y una mayor inflación. Un estudio del Banco Central (2021) concluyó que un 3,3% de estos retiros fueron utilizados para la reducción y reprogramación de deudas, un 15,2% a consumo y un 58,9% a ahorro (un 22,6% no fueron identificados).

Adicionalmente, los retiros antes mencionados y las transferencias entregadas por el Estado han presionado significativamente en el consumo interno lo que ha generado que las expectativas de inflación crezcan y aumente el costo de los bienes, lo que afecta la capacidad adquisitiva de los hogares. En este sentido, es muy importante mantener las expectativas de inflación bien ancladas.

Otra medida cuestionada y que fue implementada por el Estado fue cuando en el mes de abril de 2021 se dieron a conocer restricciones adicionales a la compra de bienes y servicios esenciales de uso doméstico. Si bien se buscó reducir la movilidad para bajar el número de contagio, fue muy cuestionable la discrecionalidad que se empleó para determinar qué era esencial para una familia. Se debe tener en cuenta que este

39 Ley 21295 del 10 de diciembre de 2020. Establécese un retiro único y extraordinario de los fondos previsionales en las condiciones que indica.

40 Ley 21330 del 28 de abril de 2021. Modifica la carta fundamental, para establecer y regular un mecanismo excepcional de retiro de fondos previsionales y anticipo de rentas vitalicias, en las condicionales que indica.

tipo de medidas pueden producir distorsiones y dañar determinados sectores por la sola discrecionalidad de la autoridad. Afortunadamente, se anunció su vigencia por solo 15 días.

Entre otras críticas que se dieron a las medidas implementadas es que la de prohibir el corte de los suministros de agua, gas y electricidad lo han asumido hasta el momento mayormente las empresas sanitarias y de servicios básicos. Durante los últimos dos años de pandemia, se ha generado un importante incremento de las deudas impagas y morosidad de los hogares, lo que llevó a aumentar la provisión por incobrables⁴¹ en estas empresas.

Finalmente, si bien existió cierta reticencia en volver a la normalidad, uno de los mayores costos es que la inercia de las cuarentenas afectó la apertura de los establecimientos educacionales y la continuidad y postergación de los tratamientos de salud. En este sentido, Cepal (2022) muestra que la región fue la más afectada por la prolongación de la interrupción de las clases presenciales. Por esta razón, Chile presenta un gran desafío en recuperar el aprendizaje de los estudiantes y fortalecer la capacidad resolutive del sistema de salud para atender a los pacientes que fueron postergados.

41 Aguas Andinas señaló que las cuentas impagas crecieron de 0,8% a 4,2% entre 2019 y 2020. «Junta de accionistas de la sanitaria: Aguas Andinas invertirá \$130 mil millones este año». El Mercurio, B7, 22 de abril 2021.

4. DESAFÍOS A PARTIR DE LA PANDEMIA

Sin duda que la crisis que ha generado la emergencia sanitaria del covid-19 en el mundo ha requerido de una respuesta desde los Estados para la cual no se estaba preparado. Exigió de un diseño e implementación de políticas públicas en forma y tiempo muy distinto a las que tradicionalmente existían. Aun cuando durante estos meses de pandemia ha habido un proceso de aprendizaje para hacer más eficiente y oportuno el apoyo estatal, este no ha estado exento de errores de implementación.

Durante los dos años que ha durado la situación más compleja en lo sanitario, las políticas públicas que han sido implementadas en Chile han presentado un foco más bien asistencialista. Pero en la medida que se han liberado las restricciones a la actividad económica, se requiere reenfocar esas políticas a programas y apoyos para la generación de más empleos formales, potenciar el emprendimiento y la inversión.

Se observó que las transferencias monetarias implementadas tuvieron el potencial de contener el impacto de una crisis como la del covid-19, pero dado su alto costo y el posible incentivo perverso sobre la informalidad y sobre lo que reportan los hogares, hace que este tipo de apoyos no sea necesariamente extensible a la política social en tiempos normales.

Uno de los mayores aprendizajes es que en períodos de crisis es necesario potenciar aún más el instrumento que permita identificar a la población más afectada. La actualización y precisión de los registros del RSH representa

un desafío continuo y no debe ser minimizado. Hoy se cuenta con un instrumento mejor que el que había antes de la pandemia, lo que permite perseverar en una mejor focalización de los programas sociales y centrar los esfuerzos en apoyar a quienes más lo requieren, en lugar de avanzar en beneficios universales o demasiado amplios, cuyo costo termina siendo insostenible.

Respecto al mayor gasto fiscal que ha impuesto la pandemia en el país, el desafío es que este mayor gasto sea efectivamente transitorio, para así recuperar la sostenibilidad fiscal para los próximos años. Aunque el país ya enfrentaba mayores gastos previo a la pandemia, durante estos dos años el problema se ha agudizado, no solo se requiere que se reduzca la brecha entre el gasto y los ingresos fiscales, sino que también el desafío está en contener distintos tipos de presiones y requerimientos.

A su vez, se evidencia que el plan de vacunación implementado en el país permite que hoy en día se cuente con una población mayoritariamente vacunada lo que permite avanzar hacia la presencialidad con un mayor nivel de confianza, dado que, tal como lo muestran los estudios, las vacunas protegen a la población con un menor riesgo de hospitalización.

No obstante, la nueva variante ómicron vuelve a recordar que la pandemia aún no ha terminado y que la población más afectada puede seguir requiriendo de apoyos estatales. Sin embargo, en la medida en que la situación sanitaria avance de manera favorable, lo más importante es que las familias recuperen sus ingresos, empleos y emprendimientos que se han perdido.

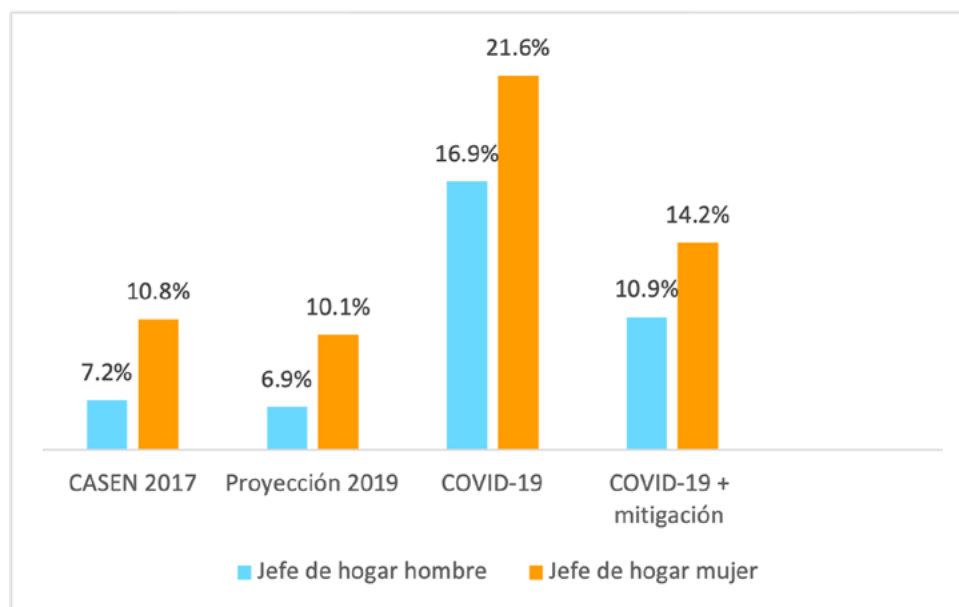
Por último, y tal como se evidencia durante estos últimos dos años hubo un aprendizaje en cuanto a medidas sanitarias. Por ello, es muy importante que la siguiente administración persista con el seguimiento de la pandemia, especialmente en las medidas sanitarias como el autocuidado, entrega de información y que se continúe implementando una campaña de vacunación masiva.

5. REFERENCIAS

- Banco Central (2021). «Informa de Política Monetaria». Banco Central, marzo 2021.
- Banco Mundial (2021). «¿Cómo mejorar la protección de la clase media chilena?». Banco Mundial, 5 de abril 2021.
- Cepal (2020). «Sectores y empresas frente al Covid-19: emergencia y reactivación». Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Informe Especial Covid-19 N°4. 2 de julio de 2020.
- Cepal (2022). «Panorama Social de América Latina 2021». Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2022.
- CNP (2022). «Eficiencia y Efectividad del Gasto Público Social en Contexto de Pandemia». Comisión Nacional de Productividad (CNP), enero 2022.
- Jara, A. *et al.* (2021). «Effectiveness of an Inactivated SARS-CoV.2Vaccine in Chile». The New England Journal of Medicine.
- MDSF (2020). «Pre informe Ingreso Familiar de Emergencia». Ministerio de Desarrollo Social y Familia, septiembre 2020.
- MDSF (2021a). «Informe Ingreso Familiar de Emergencia». Ministerio de Desarrollo Social y Familia, abril 2021.
- MDSF (2021b). «Informe Ingreso Familiar de Emergencia». Ministerio de Desarrollo Social y Familia, noviembre 2021.
- MDSF (2022a). «Informe trimestral metodológico y de caracterización: octubre-noviembre 2021». Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 11 de enero 2022.
- MDSF (2022b). «Informe final: panel de expertos para mejoras al instrumento de focalización del registro social de hogares». Ministerio de Desarrollo Social y Familia, enero 2022.
- Ministerio de Salud (2021a). «Efectividad de la vacuna CoronaVac con virus inactivo contra SARS-CoV-2 en Chile Reporte preliminar». Gobierno de Chile, 16 de abril 2021.
- Ministerio de Salud (2021b). «Actualización al Plan, Paso a Paso nos cuidamos». 15 de julio 2021.
- Segpres (2022). «Red de Protección Social». División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 19 de enero 2022.

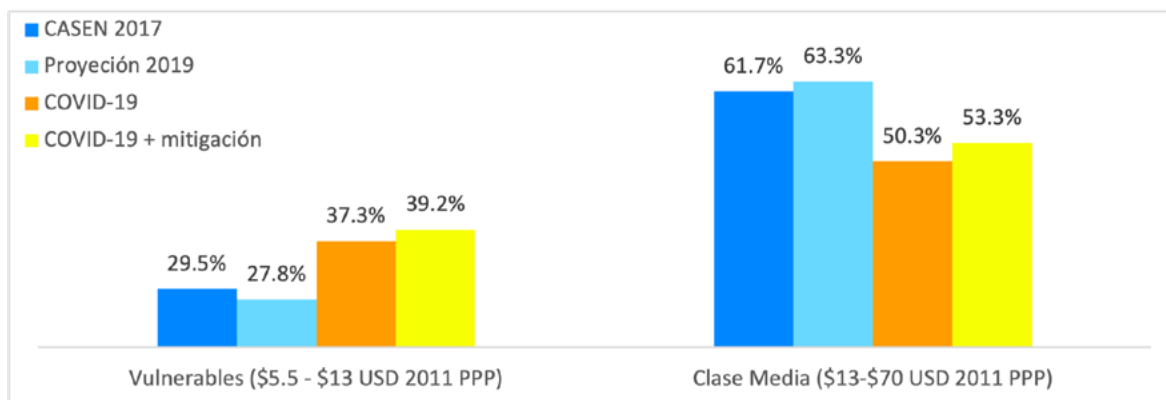
6. ANEXO

Figura 22. Impactos del covid-19 en pobreza nacional según género del jefe



Fuente: Banco Mundial (2020).

Figura 23. Impacto del covid-19 en la población vulnerable y clase media



Fuente: Banco Mundial (2020).