



# COVID-19.

## Población objetivo de las medidas sociales para paliar la crisis

Identificación de la población vulnerable crítica por parte de centros de pensamiento nacionales

### Autor

Carlos Medel  
Email: [cmedel@bcn.cl](mailto:cmedel@bcn.cl)  
Tel.: (56) 32 226 3160

Nº SUP: 125576

### Resumen

Se analizan las principales medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar la crisis social desencadenada por el COVID-19. Específicamente, se analiza la cobertura (población objetivo) establecida para cada una de las medidas, las cuales se pueden agrupar según si están dirigidas a i) determinado grupo de trabajadores/as; ii) determinado porcentaje de 'población vulnerable'; y a iii) dueños de pequeñas y medianas empresas (PYME). Cada uno de estos tres grupos está conformado por entre 4 a 6 medidas adoptadas por el gobierno, las cuales son analizadas según su población objetivo en cada caso.

Luego se presentan los resultados de un estudio (Techo-Chile y PUC, 2020), de aparición reciente, que analiza la situación de los jefes de hogar en los campamentos, comparando sus ingresos antes y durante la crisis. Los resultados muestran un gran deterioro de sus condiciones materiales. Un 73% de dichos jefes de hogar tenía trabajo antes de la crisis, aunque solo un 33% del total pudo mantenerlo posteriormente. Un 75% de los mencionados jefes de hogar declaró haber perdido la mitad o más de sus ingresos por causa de la crisis. Por último, un 32% de ellos declaró haber recibido el Bono COVID-19.

Finalmente, se sistematizan los análisis de los principales centros de pensamiento nacionales (12 organizaciones en total) respecto de los posibles grupos de población que, a pesar de ser vulnerables, no estarían considerados en las medidas. En relación a los trabajadores, la Fundación Sol, Horizontal y el Instituto Libertad y Desarrollo consideraron que debieran agregarse medidas en apoyo a dos poblaciones objetivo específicas: los trabajadores independientes y, especialmente, los trabajadores informales. Respecto a los grupos vulnerables, Flacso, Fundación para la Democracia y Fundación Sol coincidieron en que la ayuda planeada no alcanza para que sus beneficiarios logren situarse por sobre el umbral de la pobreza. Además, abogan por la protección de grupos vulnerables específicos, como por ejemplo, las trabajadoras de hogar, los micro-emprendedores sin una red de protección social y los adultos mayores.

## Tabla de Contenidos

Introducción.....	2
I. Medidas agrupadas según población objetivo.....	3
1. Trabajadores/as.....	3
2. Población vulnerable.....	4
3. Pequeñas y Medianas Empresas.....	5
II. Estudio de Fundación Techo-Chile y PUC.....	7
III. Centros de pensamiento nacionales: identificación de grupos de población vulnerables que no se beneficiarían de las medidas.....	9
1. Cobertura de las medidas.....	9
2. Cobertura de medidas en ayuda de trabajadores/as.....	9
3. Cobertura de medidas a porcentajes de población vulnerable.....	11
Referencias.....	13
Anexo.....	15

## Introducción

Este trabajo analiza las principales medidas económicas (monetarias) implementadas por el gobierno para ir en ayuda de la población socioeconómicamente vulnerable durante la emergencia sanitaria del COVID-19. No se incluye en el análisis el aporte entregado en bienes a través de las "Cajas de Alimentos".

En primer lugar, este trabajo analiza y agrupa las medidas implementadas según su población objetivo, es decir, según están conformadas por i) determinado tipo de trabajadores/as; ii) un determinado porcentaje de la población vulnerable; o iii) determinado tipo de empresas (especialmente, PYME). Luego expone los principales resultados de un estudio reciente, elaborado por Techo-Chile y la PUC, sobre cómo ha afectado la crisis a las personas que viven en campamentos, sin duda, uno de los grupos de población vulnerables. Finalmente, expone el análisis de los principales centros de pensamiento nacionales respecto de grupos de población que, a pesar de su vulnerabilidad, no se verían beneficiados por los efectos de las medidas del gobierno.

El **Anexo** muestra una tabla en la que se describe el objetivo de cada medida, así como la especificación de su población objetivo, en detalle.

## I. Medidas agrupadas según población objetivo

### 1. Trabajadores/as

Cuatro de las medidas analizadas van en ayuda de los/as trabajadores/as. De ellas, dos van específicamente a trabajadores independientes, una particularmente a trabajadores dependientes, y una dirigida a ambos tipos de trabajadores/as. Las dos medidas cuya población objetivo son trabajadores/as independientes son: la devolución de impuestos, que tiene por requisito el haber efectuado la declaración de renta en el año 2020, y el 'Seguro de Protección de Ingresos para Trabajadores independientes', que tiene por requisito el haber emitido determinada cantidad de boletas de honorarios entre el 1 de abril de 2018 y el 31 de marzo de 2020 ( ver Figura 1).

Por otro lado, la medida dirigida particularmente a los trabajadores/as dependientes, el 'Ingreso Mínimo Garantizado', establece cuatro condiciones para ser otorgado, entre las que se cuentan el tener un ingreso mensual bruto inferior a \$340 mil y pertenecer al 90% de hogares más vulnerables según el Registro Social de Hogares (RSH).

Finalmente, la 'Ley de Protección del Empleo' no distingue entre trabajadores dependientes e independientes, aunque exige que el trabajador tenga determinada cantidad de cotizaciones en su Seguro de Cesantía.

Figura 1. Medidas en beneficio de determinado grupo de trabajadores/as.

Medida	Población objetivo
Ley de Protección del Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores que registren tres cotizaciones continuas al Seguro de Cesantía en los últimos tres meses antes de la declaración del acto por la autoridad sanitaria.</li> <li>Trabajadores que registren al menos seis cotizaciones mensuales continuas o discontinuas en los últimos doce meses. Y que tengan dos cotizaciones en los últimos dos meses antes de COVID-19.</li> </ul>
Devolución de impuestos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores independientes que hayan hecho la declaración de renta antes del 20 de abril.</li> <li>Beneficiados al 23 de abril: 1.662.425 personas.</li> </ul>
Seguro de Protección de Ingresos para Trabajadores Independientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores que hayan emitido boletas de honorarios en a lo menos 4 meses (continuos o discontinuos) o, dependiendo del caso, en, a lo menos, 8 meses (continuos o discontinuos) entre el 1 de abril de 2018 y el 31 de marzo de 2020.</li> <li>Además, los ingresos brutos de esos trabajadores deben haber caído al menos 20% respecto del promedio de lo obtenido entre el 1 de abril de 2019 y el 31 de marzo de 2020. Actualmente, el Ejecutivo tramita cambios en el proyecto de ley. La lógica del proyecto de ley, aun en trámite en el Congreso, es que los trabajadores independientes hayan tenido una reducción de ingresos de un porcentaje determinado (todavía por decidir) respecto al monto total de boletas emitidas durante el año 2019.</li> </ul>
Ingreso Mínimo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores dependientes:</li> </ul>

Medida	Población objetivo
Garantizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con un contrato acogido al Código del trabajo.</li> <li>Con un sueldo bruto menor a \$384.363.</li> <li>Con una jornada ordinaria superior a 30 horas y hasta 45 horas semanales.</li> <li>Que pertenezcan a un hogar del 90% más vulnerable de la población según el RSH.</li> </ul>

**Fuente:** Gobierno de Chile, los siguientes 5 documentos: ChileAtiende, 2020; Ingreso Mínimo Garantizado, 2020; Plan Económico de Emergencia, 2020; Clase Media Protegida, 2020. Ver especificaciones en **Anexo**.

Un aspecto interesante del análisis de la población objetivo de las medidas en ayuda a los trabajadores, es que en todos los casos dichas medidas exigen un determinado verificador de que el trabajador cuente o haya contado con un trabajo formal (contrato, boletas de honorarios, declaración de renta, o cotizaciones en el Seguro de Cesantía). De la constatación de este hecho se desprende que los trabajadores informales no se verían beneficiados por las medidas laborales adoptadas hasta ahora. El análisis de los centros de pensamientos nacionales al respecto profundizará este punto en la parte III.

## 2. Población vulnerable

En relación a las medidas impulsadas por el gobierno, seis de ellas van dirigidas a determinados porcentajes de la población socioeconómicamente vulnerable. Tanto el 'Ingreso Familiar de Emergencia', como el 'Bono Covid-19' tienen como beneficiarios al 60% de hogares más vulnerables según el Registro Social de Hogares (RSH). En tanto, la medida que 'evita el corte de luz por no pago', la que hace lo mismo con 'el agua y el servicio de alcantarillado', así como la que entrega 'conectividad digital', cubren al 40% de los hogares más vulnerables. Finalmente, la medida de 'exención y rebaja de Contribuciones', no especifica un porcentaje de la población vulnerable, sino que se refiere genéricamente a 'adultos mayores de sectores vulnerables'.

Figura 2. Medidas en beneficio de determinado porcentaje de población vulnerable.

Medida	Población objetivo
Ingreso Familiar de Emergencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los hogares del 60% más vulnerable del país que no tengan ingresos formales, y los hogares en los que viva un adulto mayor de 70 años o más con Pensión Básica Solidaria y que pertenezcan al 80% más vulnerable.</li> <li>Beneficiaría a casi 2 millones de hogares, integrados en promedio por 2,5 personas cada uno, llegando así a 4,9 millones de personas del 60% más vulnerable del país y que tienen ingresos informales. (Plan Económico de Emergencia, 2020)</li> </ul>
Bono Covid-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personas con Subsidio Único Familiar (SUF). En este caso, el SUF debe haber estado vigente al 29 de febrero de 2020. Recibirán \$50.000 por cada causante del subsidio.</li> <li>Familias del Sistema Seguridades y Oportunidades. Estas personas deben haber estado incorporadas en ese subsistema al 29 de febrero de 2020. Se le entregará \$50.000 por familia.</li> <li>Hogares que pertenezcan al 60% más vulnerable, según el RSH, que no tengan ingresos</li> </ul>

Medida	Población objetivo
	formales por trabajo ni por pensión, y sin beneficios. A ellos se les entregará \$50.000 por hogar.
Cuentas de luz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usuarios que pertenecen al 40% de los hogares más vulnerables que se les haya suspendido el servicio por atraso en el pago de cuentas.</li> <li>• Beneficia a 3 millones de familias y 7 millones de personas. (Plan Económico de Emergencia, 2020)</li> </ul>
Cuentas agua potable y alcantarillado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los clientes domiciliarios pertenecientes al 40% más vulnerable, y que registren un consumo mensual inferior a 10 metros cúbicos.</li> </ul>
Exención y rebaja de contribuciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adultos mayores de sectores vulnerables.</li> <li>• Propietarios de bienes raíces que tengan un avalúo fiscal que no exceda de \$133 millones a marzo de 2020.</li> <li>• Beneficiados al 23 de abril: 134.295 (95.130 con beneficio del 100% y 39.165 con beneficio del 50%). (Plan Económico de Emergencia, 2020)</li> </ul>
Plan Solidario de Conectividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clientes pertenecientes al 40% más vulnerable.</li> </ul>

**Fuente:** Gobierno de Chile, los siguientes 5 documentos: ChileAtiende, 2020; Ingreso Mínimo Garantizado, 2020; Plan Económico de Emergencia, 2020; Clase Media Protegida, 2020. Ver especificaciones en **Anexo**.

### 3. Pequeñas y Medianas Empresas

Finalmente, fueron analizadas seis medidas adoptadas por el gobierno para ayudar económicamente a las PYME. En las tres primeras que muestra la Figura 3, es decir, la 'disminución del impuesto de timbres y estampillas'; la 'suspensión del pago del PPM'; y la 'postergación del Impuesto de Primera Categoría', fueron tomadas como población objetivo las 'Pequeñas y Medianas Empresas' en general.

Para el análisis de las otras tres medidas pro PYME, conviene considerar su definición legal. Así, según el artículo segundo de la Ley 20.416, las microempresas son aquellas cuyas ventas anuales no superen las UF 2.400; las pequeñas empresas, aquellas que no superen las UF 25.000; y las medianas empresas aquellas cuyos ingresos anuales por ventas no excedan las UF 100.000.

Figura 3. Medidas en beneficio de las Pequeñas y Medianas Empresas.

Medida	Población objetivo
Disminución del impuesto de timbres y estampillas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiados: 370.901 Pymes al 23 de abril. (Plan Económico de Emergencia, 2020)</li> </ul>
Suspensión PPM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pequeñas y medianas Empresas. Beneficiados: 370.901 PYME al 23 de abril. (Plan Económico de Emergencia, 2020)</li> </ul>
Postergación Impuesto Primera Categoría.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pequeñas y medianas Empresas. 15.165 PYME acogidas al beneficio al 23 de abril. (Plan Económico de Emergencia, 2020)</li> </ul>
Postergación del pago del IVA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pequeñas y medianas Empresas con ventas menores a UF 350.000.</li> <li>Beneficiarios: 83.101 PYME al 23 de abril. (Plan Económico de Emergencia, 2020)</li> </ul>
Convenios de deudas tributarias con la Tesorería General de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas con ventas inferiores a UF350.000.</li> <li>Para las personas con propiedades con un avalúo fiscal inferior a \$133 millones.</li> </ul>
Línea de Crédito COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas con ventas anuales de hasta 1 millón de UF.</li> </ul>

**Fuente:** Gobierno de Chile, los siguientes 5 documentos: ChileAtiende, 2020; Ingreso Mínimo Garantizado, 2020; Plan Económico de Emergencia, 2020; Clase Media Protegida, 2020. Ver especificaciones en **Anexo**.

Las últimas tres medidas que muestra la Figura 3 corresponden a medidas que efectivamente incluyen a las PYME, aunque también consideran a empresas de mucho mayor tamaño. Así, la 'postergación del pago del IVA' y los 'Convenios de deudas tributarias con la Tesorería General de la República' comprenden a empresas con ventas anuales de hasta UF 350.000. La 'Línea de crédito Covid-19' incluye a empresas con hasta 1 millón de UF de ventas anuales. Ambas superan el límite de las UF 100.000 establecido para las PYME. Este amplio rango de empresas hace que, por un lado, dichas medidas puedan beneficiar a diversos tipos de empresas, aunque, en lo que respecta a este trabajo, dicha dispersión dificulta el análisis específico de su efectividad en apoyar a las PYME.

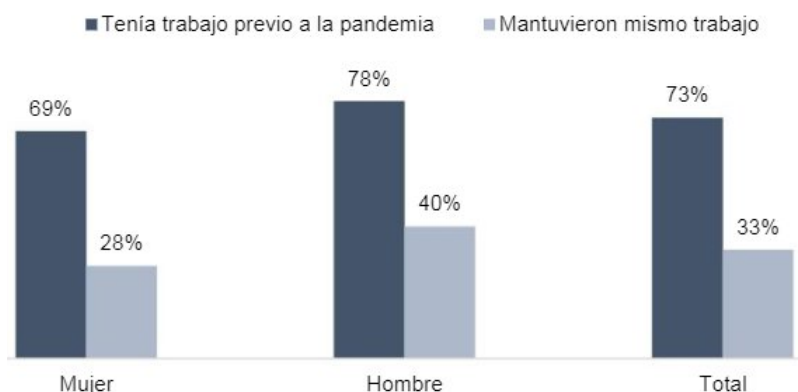
## II. Estudio de Fundación Techo-Chile y PUC

Antes de presentar los puntos de vista de los centros de pensamiento nacionales respecto de la cobertura de las medidas del gobierno, parece relevante destacar los principales hallazgos de un estudio recién publicado el 1 junio de 2020 por la Fundación Techo-Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, que analiza la situación actual de las personas vulnerables que viven en campamentos, indagando en la manera en que dicha población ha sido afectada por la crisis sanitaria actual.

Metodológicamente, el estudio se basó en una encuesta telefónica a jefes de hogar cuyos números de teléfono estuvieran registrados por Techo-Chile. En tanto la población total consistió en 4.740 jefes de hogar, Techo-Chile y la PUC obtuvieron una muestra final de 973 casos completos.

En lo que atañe a este trabajo, los principales resultados que arrojó el estudio muestran una realidad en la que la situación económica de la población se ha deteriorado considerablemente. Respecto a los jefes de hogar de campamentos, al comparar su situación laboral previa versus la que tienen durante la crisis, se aprecia que antes del COVID-19 un 73% tenía trabajo y que solamente un 33% del total pudo mantenerlo una vez entrada la crisis. Esta situación afecta de manera muy fuerte tanto a jefes de hogar mujeres como hombres (Figura 4).

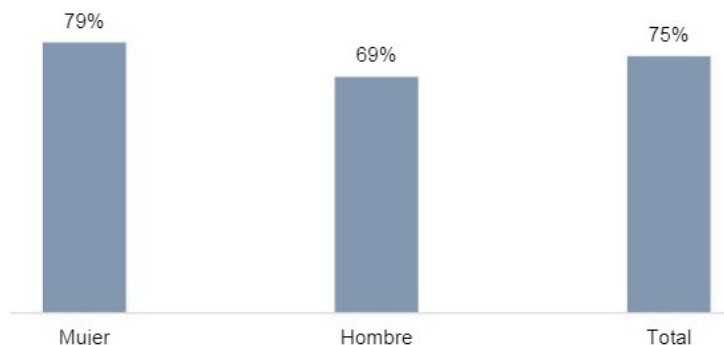
Figura 4. Situación laboral pre y durante pandemia, % de personas.



Fuente: Fundación Techo Chile y Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica, 2020.

No son más alentadoras las cifras que cuantifican la pérdida de ingresos sufrida por los jefes de hogar de campamentos durante la crisis. Como muestra la Figura 5, un 75% de los jefes de hogar encuestados declara haber perdido **la mitad de sus ingresos o más**. A pesar de que existen diferencias de género (entre mujeres y hombres jefes de hogar) las cifras son tan abrumadoras que, en lo esencial, presentan un deterioro generalizado de las condiciones económicas (Figura 5).

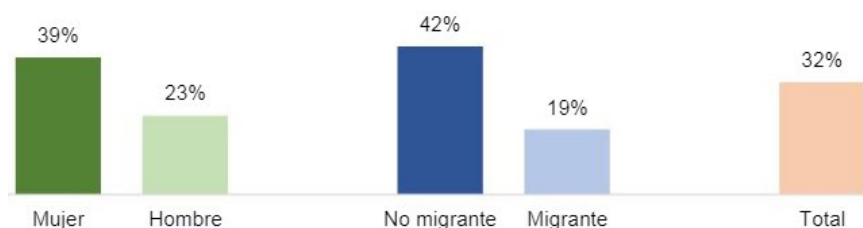
Figura 5. Pérdidas de ingresos por pandemia, % de las personas que han perdido la mitad de sus ingresos o más.



Fuente: Fundación Techo Chile y Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica, 2020.

Finalmente, y en relación directa al tema que trata este trabajo, un 32% de los jefes de hogar de los campamentos declararon haber recibido el Bono COVID-19. La situación es más desfavorable para los jefes de hogar (un 23% declara haberlo recibido) que para las jefas de hogar (un 39%), así como más desfavorable para los migrantes (19%) que para los no-migrantes (42%). Sin embargo, en general, el porcentaje de jefes de hogar de campamentos que declaró haber recibido el Bono COVID-19 no llegó a un tercio del total (32%), lo que resulta preocupante considerando que se trata de una población especialmente vulnerable.

Figura 6. Bono Covid-19. % de personas que recibió Bono Covid-19.



Fuente: Fundación Techo Chile y Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica, 2020.



### III. Centros de Pensamiento nacionales: identificación de grupos de población vulnerables que no se beneficiarían de las medidas.

---

Se revisaron los sitios web de los principales centros de pensamiento nacionales, formando una lista con las siguientes doce organizaciones: Fundación Jaime Guzmán (FJG), Instituto Libertad y Desarrollo (LyD), Fundación Para el Progreso (FPP), Centro de Estudios Públicos (CEP), Centro de Estudios Horizontal, Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), Espacio Público, Fundación Chile 21, Fundación por la Democracia, Flacso Chile, Fundación Igualdad y Fundación Sol.

Esta parte analiza las posturas de dichos Centros respecto de la población objetivo de las medidas sociales adoptadas en la crisis COVID-19. No se analizan ni reflexiones generales acerca de las medidas adoptadas, ni menos críticas políticas o comunicacionales al gobierno, sino que esta parte **se centra exclusivamente en aquellos enfoques que se refieran específicamente a la población objetivo** y, por tanto, al nivel de cobertura de las medidas sociales adoptadas.

#### 1. Cobertura de las medidas

Tanto Espacio Público como la Fundación Sol se refirieron a la cobertura general de las medidas adoptadas por el gobierno, apuntando a que una parte importante de la población vulnerable no sería objeto de los beneficios. Por una parte, Andrea Repetto de Espacio Público se refirió a los montos que implican dichas medidas, los que consideró insuficientes. Señaló que

En particular, los beneficios entregados para las familias más vulnerables es inferior a lo que requiere una familia del primer quintil para financiar sus gastos más necesarios (alimentación, alojamiento y servicios básicos, entre otros).

Asimismo, el conjunto de medidas deja fuera a grupos relevantes de familias que también necesitan ayuda, en particular aquellas que están sobre el 60% del RSH y cuyos ingresos son mayormente informales. Ello, a pesar de que otras familias en su misma situación de vulnerabilidad sí reciben ayuda por el hecho de percibir ingresos formales. (El Mercurio, 17 Mayo 2020, Cuerpo B, p. 15)

En tanto, Kremerman y Durán de la Fundación Sol (2020), afirmaron que

una parte clave de la efectividad de este plan [del gobierno] pasa por determinar a quién se considera vulnerables y, por lo tanto, merecedores del apoyo del Estado. Cuando el plan se analiza en detalle, se observa que **la definición de vulnerable del gobierno es insuficiente**; ignora el alto nivel de endeudamiento de los chilenos y asume una condición homogénea entre las y los trabajadores, como si la precariedad que cruza el mundo laboral tuviese una sola cara. (Fundación Sol, 2020, énfasis en el original).

## 2. Cobertura de medidas en ayuda de trabajadores/as.

Respecto a las ayudas dirigidas a los trabajadores/as, los centros de pensamiento nacionales relevaron dos poblaciones objetivos críticas: la de los trabajadores independientes y la de los trabajadores informales.

Respecto a los trabajadores independientes, Izquierdo y Schmidt-Hebbel, ambos de Horizontal, señalaron que, si bien las medidas que protegen el empleo (como el Seguro de Cesantía y la postergación del pago de impuestos)

son contundentes y van en la dirección correcta [...] dicha medida no contempla a aquellos que trabajan de manera independiente o que realizan labores esporádicas y, por ende, emiten boleta de honorario ante el Servicios de Impuestos Internos). Por último, las transferencias a las familias de los trabajadores informales, pese a ir en la dirección correcta, son de una magnitud pequeña, considerando el tamaño de esta población (30% de la fuerza laboral) y su vulnerabilidad. (Izquierdo y Schmidt-Hebbel, 2020)

Para paliar el vacío identificado respecto a los trabajadores independientes, Horizontal propuso incorporar un subsidio dirigido a ellos/as que permita

cubrir el salario de los independientes (empleados a honorarios) que quedarán desempleados, bajo beneficios similares a los establecidos para los trabajadores formales [durante un periodo de 5 meses, lo que incluiría a] 850.000 personas susceptibles al beneficio (independientes: cuenta propia, Empleadores y sector público). Lo que equivaldría a cerca de 450.000 subsidios a otorgar aproximadamente [con un costo de] US \$1.171 MM aproximadamente". (Horizontal, 2020).

Ahora, en relación al segundo grupo crítico identificado, el de los trabajadores informales, la Fundación Sol acentuó el hecho de que, mientras las acciones del gobierno en lo laboral apuntan a los trabajadores/as con contrato, "los trabajadores más vulnerables para enfrentar una cuarentena son aquellos que no tienen contrato. Estos constituyen el 38,9% de la fuerza de trabajo ocupada y equivalen a 3,6 millones de personas" (Fundación Sol, 2020). Esta población objetivo, a juicio de la mencionada fundación, no está siendo considerada por las medidas laborales adoptadas por el gobierno.

Por otra parte, el Centro de Estudios Horizontal, luego de analizar el paquete de medidas del gobierno en ayuda a los trabajadores/as, señaló que

[...] si bien la propuesta del Gobierno se encuentra bien orientada, será necesario aumentar la cantidad de recursos para aquellos que trabajan sin contrato, dado que:

- i) Quienes emiten boleta de honorario ante el Servicio de Impuestos Internos no se encuentran protegidos por el Seguro de Cesantía u otros.
- ii) Se pronostica que la crisis tendrá una duración aproximada de 4 meses.

- iii) El bono actual no cubre un porcentaje cercano al ingreso promedio de los trabajadores informales.
- iv) El desempleo va en aumento y seguirá elevándose.
- v) Mientras dure la crisis habrá menos oportunidades de buscar nuevos empleos. (Horizontal, 2020)

Finalmente, para el Instituto Libertad y Desarrollo (2020) el principal desafío del gobierno respecto a las medidas sociales para paliar la crisis, sería, justamente, la ausencia de información respecto de aquellos trabajadores/as que no forman parte de los registros oficiales debido a que son trabajadores informales. Así, señaló Libertad y Desarrollo que

Es posible que ellos [los trabajadores informales] sean hoy los más afectados por la emergencia derivada del Covid-19, sin embargo, la imposibilidad de poder corroborar su situación en tiempo real conlleva dos posibles riesgos: dejar sin apoyo a personas que lo necesitan por el impedimento de detectarlas o, alternativamente, para evitar que ello ocurra, entregar un apoyo generalizado -con el costo que ello significa- que lleve a incluir a personas que no hayan visto realmente empeorada su situación económica. (Instituto Libertad y Desarrollo, 2020)

En términos más generales, para Libertad y Desarrollo, la crisis del COVID-19

deja en evidencia los importantes costos que tiene la informalidad laboral, no sólo por la desprotección que ella significa para los mismos trabajadores, sino porque además exige al país el tener que generar mecanismos extraordinarios para ir en ayuda de ellos, con todas las dificultades que eso significa. Junto con hacerse cargo de la emergencia, es importante ir apuntando las lecciones que hoy podemos sacar sobre la necesidad de promover la formalidad laboral en tiempos normales, así como de no castigarla en tiempos excepcionales como el actual. (Instituto Libertad y Desarrollo, 2020)

### **3. Cobertura de medidas a porcentajes de población vulnerable**

Para la exsubsecretaria de Evaluación Social, Heidi Berner de Flacso, los diferentes requisitos que exigen las medidas adoptadas por el gobierno constituyen un problema ya que generarían diferencias internas dentro de sectores vulnerables. Así, Berner afirmó que

lo que más me preocupa de las medidas del gobierno es que un hogar de iguales características, es decir, que tenga el mismo tamaño, el mismo nivel de ingresos e iguales condiciones de vulnerabilidad, con el proyecto actual del ingreso de emergencia para las familias, puede estar recibiendo un apoyo distinto solo por el hecho que previo a la pandemia tenía ingresos formales como independiente en vez de ingresos informales [... En este sentido,] el Estado debería garantizar un piso mínimo de protección a todos los hogares de Chile, independiente de la condición laboral previa al Covid-19. (Flacso, 2020)

Siguiendo la misma idea, Benito Baranda de la Fundación para la Democracia se preguntó:

¿Cómo les explicaremos a personas y familias que viven en exclusión y pobreza, y son vecinos, que unas sí recibirán este ingreso y otras no?, ¿cómo resolveremos la ansiedad por la incertidumbre laboral del invierno y la pandemia, si los ingresos serán decrecientes?, ¿cómo les hacemos entender a miles de colectiveros, feriantes y otras tantas personas y familias que no tendrán acceso a este ingreso de emergencia y que hoy se encuentran sin recursos? La pauperización avanza y tenemos más instrumentos que en el pasado para enfrentarla, hagámoslo con arrojo, si no, dejaremos espacios a la barbarie. (Benito Baranda, Fundación por la Democracia, 2020a)

La Fundación Sol, en tanto, también consideró que la ayuda hacia los sectores más vulnerables resultaría insuficiente. Por ejemplo, cuando analizó el caso del Bono Covid-19 (\$50.000 que se entrega a las cargas o causantes de los beneficiarios del Subsidio Único Familiar), señaló que "si llevamos esto [el Bono Covid-19] a números concretos, nos vamos a encontrar en el "mejor" de los casos con hogares que pueden llegar a percibir hasta \$150.000" (Fundación Sol, 2020). Lo cual, para dicha Fundación, resulta insuficiente, ya que

Hoy la línea de la pobreza para un hogar promedio es de \$448.324. Este es el monto mínimo que actualmente el Ministerio de Desarrollo Social ha establecido para la supervivencia de un hogar de cuatro personas. Una cantidad similar debiese ser la que se entregue mensualmente a los hogares, como piso básico, hasta que puedan volver a generar ingresos. (Fundación Sol, 2020).

Finalmente, la Fundación por la Democracia sistematizó las siguientes seis propuestas tendientes a incluir a grupos de población que, a pesar de ser vulnerables, a su juicio, no estarían comprendidos en las medidas sociales del gobierno:

1. Ampliar la cobertura de seguro de cesantía aun cuando no se cumplan los requisitos de permanencia en el trabajo. [...] Los trabajadores despedidos en este periodo y/o los que aún mantienen fondos en el sistema y trabajan en forma independiente puedan hacer uso de estos en los próximos seis meses.
2. Se debe diseñar un instrumento específico para cubrir a las trabajadoras del hogar, un sector muy afectado en esta crisis sanitaria (deben permanecer en su hogar, el seguro de cesantía no las cubre).
3. Aumentar significativamente el monto de la asignación familiar por cada carga a las mujeres trabajadoras que pierdan su trabajo, mientras dure el periodo de cesantía.
5. Los micros emprendedores no tienen una red de protección social. La encuesta EME (Microempresa) del INE 2019 calcula que en Chile existen 2.057.903 micro empresas de las cuales 84.6% son trabajadores por cuenta propia y solo el 15.4% son micro empresarios que dan trabajo a un tercero. Se debería entregar un subsidio monetario equivalente a un salario mínimo mensual por tres meses a quienes lo necesiten, según un conjunto de requisitos que defina la autoridad.

6. El grupo de personas mayores es de alto riesgo según lo informado por las autoridades sanitarias. El nivel de ingresos es tan bajo que, 8 de cada 10 nuevos pensionados en Chile, ni siquiera logra autofinanciar una pensión superior a la línea de la pobreza. La entrega de un subsidio temporal por tres meses de 100 mil pesos al mes permitiría aumentar los cuidados a este grupo de chilenos de alto riesgo. (Fundación por la Democracia, 2020b)

## Referencias

- **Medidas del gobierno**

Gobierno de Chile, Plan de Acción COVID-19, Planes Económicos de emergencia por coronavirus, mayo, 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/eyGxwxl> (junio, 2020)

Gobierno de Chile, ChileAtiende, 2020. Disponible en: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/77255-bono-de-emergencia-covid-19> (junio, 2020)

Gobierno de Chile, Ingreso Mínimo Garantizado, 2020. Disponible en: [www.ingresominimo.cl](http://www.ingresominimo.cl) (junio, 2020)

Gobierno de Chile, Plan Económico de Emergencia, 2020. Disponible en: <https://www.gob.cl/planeconomicoemergencia> (junio, 2020)

Gobierno de Chile, Clase Media Protegida, 2020. Disponible en: <https://clasemediaprotegida.gob.cl/> (junio, 2020)

- **Centros de Pensamiento**

Fundación Jaime Guzmán, 2020. Plan de Emergencia Económica del gobierno. Disponible en: <https://cutt.ly/TyXybU1> (junio, 2020)

Fundación por la Democracia, 2020a. Benito Baranda. Veto presidencial a la Ley de Ingreso Familiar de Emergencia: la pauperización avanza. Disponible en: <https://cutt.ly/1yXrG5u> (junio, 2020).

Fundación por la Democracia, 2020b. Personas Primero: Medidas sociales y económicas de emergencia COVID-19. Disponible en: <https://cutt.ly/iyXthSK> (junio, 2020).

Instituto Libertad y Desarrollo, 2020. Ingreso Familiar de Emergencia en apoyo de trabajadores informales. Disponible en: <https://cutt.ly/UyXeK1J> (junio, 2020).

Ley 20.416, Fija Normas Especiales para las Empresas de Menor Tamaño. Disponible en: <http://bcn.cl/1uz9c> (junio, 2020).

Fundación Sol, Marco Kremerman y Gonzalo Durán, 2020. Por qué el plan económico ante el COVID-19 es insuficiente y lo agrava el dictamen que permite no pagar remuneraciones. 27 de Marzo del 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/OyZgwIR> (junio, 2020)

Fundación Techo Chile y Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica, 2020. Efectos socioeconómicos y percepción de riesgo del CoVID-19 en campamentos y población vulnerable en Chile, versión 0.3 del 1 de Junio del 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/pyZjzDL> (junio, 2020).

Centro de Estudios Horizontal, 2020. Protegiendo a los trabajadores independientes del desempleo. Disponible en: <https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/04/MT1504.pdf> (junio, 2020).

Flacso, 2020. Covid-19 y las políticas de protección social en América Latina y en Chile. Disponible en: <https://cutt.ly/kyXerg3> (junio, 2020)

---

## Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)

## Anexo. Medidas económicas de apoyo a personas naturales y dueños de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) para enfrentar crisis COVID-19.

Algunas de estas medidas aun están en tramitación en el Congreso, por lo que están siendo modificadas. La información que se presenta se basa en la disponible en las fuentes citadas al final.

Nombre	Descripción	Población objetivo
Ley de Protección del Empleo	Permite acceder a los beneficios del seguro de cesantía en distintas circunstancias y evita despidos por caso fortuito o de fuerza mayor con motivo del Covid-19, manteniendo el vínculo contractual con la empresa y todos los derechos laborales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores que registren tres cotizaciones continuas al Seguro de Cesantía en los últimos tres meses antes de la declaración del acto por la autoridad sanitaria.</li> <li>Trabajadores que registren al menos seis cotizaciones mensuales continuas o discontinuas en los últimos doce meses. Y que tengan dos cotizaciones en los últimos dos meses antes de la declaración del acto por la autoridad sanitaria con el mismo empleador.</li> </ul>
Devolución de impuestos	Aceleración de la devolución de impuestos para trabajadores independientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores independientes que hayan hecho la declaración de renta antes del 20 de abril.</li> <li>Beneficiados al 23 de abril: 1.662.425 personas.</li> </ul>
Seguro de Protección de Ingresos para Trabajadores Independientes	El fondo entregará un monto de dinero calculado en base al nivel de caída de los ingresos de cada beneficiario en los meses posteriores a la catástrofe sanitaria, utilizando como referencia los 12 meses previos al comienzo de ella.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores que hayan emitido boletas de honorarios en a lo menos 4 meses (continuos o discontinuos) entre el 1 de abril de 2019 y el 31 de marzo de 2020; o haber emitido boletas de honorarios en a lo menos 8 meses (continuos o discontinuos) entre el 1 de abril de 2018 y el 31 de marzo de 2020.</li> <li>Además, los ingresos brutos de esos trabajadores, en el mes respecto del cual solicitan el beneficio, hayan caído al menos 20% respecto del promedio de lo obtenido entre el 1 de abril de 2019 y el 31 de marzo de 2020.</li> </ul>
Ingreso Familiar de Emergencia	El Ingreso Familiar de Emergencia se entregará por 3 meses y su monto dependerá del tamaño del hogar y de su situación socioeconómica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los hogares del 60% más vulnerable del país que no tengan ingresos formales, y los hogares en los que viva un adulto mayor de 70 años o más que tenga Pensión Básica Solidaria y que pertenezcan al 80% más vulnerable del país según la Calificación Socioeconómica del Registro Social de Hogares.</li> <li>Beneficiaría a casi 2 millones de hogares, integrados en promedio por 2,5 personas cada uno, llegando así a 4,9 millones de personas del 60% más vulnerable del país y que tienen ingresos informales.</li> </ul>

Nombre	Descripción	Población objetivo
Bono Covid 19	El bono de apoyo a los ingresos familiares involucra 2,8 millones de aportes de \$50.000 a los sectores más vulnerables del país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personas con Subsidio Familiar (SUF). En este caso, el SUF debe haber estado vigente al 29 de febrero de 2020. Recibirán \$50.000 por cada causante del subsidio.</li> <li>Familias del Sistema Seguridades y Oportunidades (SSyOO). Estas personas deben haber estado incorporadas en ese subsistema al 29 de febrero de 2020. Se le entregará \$50.000 por familia.</li> <li>Hogares que pertenezcan al 60% más vulnerable, según el Registro Social de Hogares (RSH), que no tengan ingresos formales por trabajo ni por pensión, y sin beneficios como el de Asignación Familiar. A ellos se les entregará \$50.000 por hogar.</li> </ul>
Ingreso Mínimo Garantizado	Asegura que los trabajadores con contratos de más de 30 horas semanales tengan un ingreso líquido de, al menos, \$300.000 mensuales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores dependientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>Con un contrato acogido al Código del trabajo.</li> <li>Con un sueldo bruto menor a \$384.363.</li> <li>Con una jornada ordinaria superior a 30 horas y hasta 45 horas semanales.</li> <li>Que pertenezcan a un hogar del 90% más vulnerable de la población según el Registro Social de Hogares (RSH).</li> </ul> </li> </ul>
Cuentas de luz	Acuerdo del Gobierno con las empresas eléctricas, para que estas no suspendan servicio a hogares más vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>Usuarios que pertenecen al 40% de los hogares más vulnerables que se les haya suspendido el servicio por atraso en el pago de cuentas.</li> <li>Beneficia a 3 millones de familias y 7 millones de personas.</li> </ul>
Cuentas agua potable y alcantarillado	Posibilidad de postergar el pago de cuentas de agua potable y alcantarillado durante el Estado de Catástrofe.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los clientes domiciliarios pertenecientes al 40% más vulnerable, y que registren un consumo mensual inferior a 10 metros cúbicos.</li> </ul>
Exención y rebaja de contribuciones	Exención del 100% o rebaja del 50% de contribuciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adultos mayores de sectores vulnerables.</li> <li>Propietarios de bienes raíces que tengan un avalúo fiscal que no exceda de \$133 millones a marzo de 2020.</li> <li>Beneficiados al 23 de abril: 134.295 (95.130 con beneficio del 100% y 39.165 con beneficio del 50%).</li> </ul>



Nombre	Descripción	Población objetivo
Plan Solidario de Conectividad	Gratuidad durante 60 días.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Clientes pertenecientes al 40% más vulnerable.</li> </ul>
Disminución del impuesto de timbres y estampillas.	Rebaja a 0% del Impuesto de Timbres y Estampillas que grava las operaciones de crédito (hipotecario, crédito de consumo, pagarés, letras de cambio, etc.) devengado entre el 1° de abril y el 30 de septiembre de 2020, ambos días incluidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiados: 370.901 PYME al 23 de abril.</li> </ul>
Suspensión PPM.	Suspensión de los pagos provisionales mensuales (PPM) del impuesto a la renta por 3 meses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pequeñas y medianas Empresas.</li> <li>Beneficiados: 370.901 PYME al 23 de abril.</li> </ul>
Postergación Impuesto Primera Categoría.	Postergación hasta julio del pago del impuesto de primera categoría para pymes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pequeñas y medianas Empresas.</li> <li>15.165 PYME acogidas al beneficio al 23 de abril.</li> </ul>
Postergación del pago del IVA.	Por 3 meses para las empresas con ventas menores a UF 350.000. En vigencia desde el 1 de abril. Podrán postergar el pago del IVA, posibilitando su pago en 12 cuotas mensuales a tasa de interés real del 0%.	<ul style="list-style-type: none"> <li>PYME con ventas menores a UF 350.000</li> <li>Beneficiarios: 83.101 PYME al 23 de abril.</li> </ul>
Convenios de deudas tributarias con la Tesorería General de la República	Condonación total o parcial de multas e intereses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas con ventas inferiores a UF350.000</li> <li>Para las personas con propiedades con un avalúo fiscal inferior a \$133 millones.</li> </ul>
Línea de Crédito COVID-19	Opera a través de un aporte del Estado al Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE) por US \$3.000 millones.  Créditos deben: destinarse al financiamiento de capital de trabajo de las empresas y ser prestados a una tasa máxima de TPM + 3% (actualmente eso equivale a 3,5%, es decir, una tasa real igual a 0%).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas con ventas anuales de hasta 1 millón de UF.</li> </ul>

Fuentes: Gobierno de Chile, Plan de Acción COVID-19 (2020), Gobierno de Chile, ChileAtiende (2020), Gobierno de Chile, Ingreso Mínimo Garantizado (2020), Gobierno de Chile, Plan Económico de Emergencia (2020) y Gobierno de Chile, Clase Media Protegida (2020).