



## PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA PROCEDENCIA DE UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL DE EMERGENCIA EN LOS CASOS QUE INDICA

### I. FUNDAMENTACIÓN

#### a) Pandemia, apoyos estatales y focalización.

1. Ha transcurrido más de un año desde que la pandemia del Covid-19 afecta nuestro país, se han generado profundos efectos sociales y económicos, que han requerido y requerirán de esfuerzos públicos relevantes para apoyar especialmente a las familias más vulnerables, que se han visto afectadas por la crisis económica principalmente desatada por la pandemia, que han perdido o visto considerablemente reducidos sus ingresos, atendidas las medidas sanitarias que les han impedido salir a trabajar, afectadas por el constante aumento en los costos de los alimentos e insumos básicos.

2. Esta crisis sanitaria obligó al gobierno a desplegar ayudas a las personas. Tales ayudas tomaron distintas formas: Bono Covid, Ingreso Familiar de Emergencia, Bono y préstamo para la clase media, FOGAPE, ley de “protección al empleo” y subsidios al empleo, son las principales.

La mayor parte de estas ayudas exigen múltiples requisitos, se trata de políticas hiper focalizadas cuya efectividad ha sido cuestionada de forma amplia tanto por la ciudadanía, la oposición y en ocasiones incluso por el oficialismo.

3. En nuestro rol de parlamentarios recibimos innumerables reclamos y solicitudes de fiscalización de familias que cumpliendo todos los requisitos para acceder a las ayudas terminaban no calificando para ellas pues no tenían cómo o no podían - por razones sanitarias - acreditar los requisitos exigidos, o porque, incluso haciéndolo, la información por ellos proporcionada no coincidía con las bases de datos desactualizadas de los distintos servicios. Muchas veces la complejidad para entender cómo funcionaban las distintas ayudas (porcentajes de caídas de ingresos, pertenencia a determinados deciles, incompatibilidades entre las distintas ayudas, fechas específicas de postulación, exclusión de ingresos formales e informales, temor a sanciones en caso de equivocaciones, etc.), la imposibilidad de acceder a internet, o fallas en las propias plataformas de postulación, incidieron en erradas y confusas postulaciones. Mucha gente hasta el día de hoy no sabe con exactitud por qué no recibió ningún beneficio.

4. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), fue la principal política del Gobierno para ir en ayuda de las personas con ingresos informales y formales insuficientes, que no podían trabajar a causa de la emergencia producida por el virus Covid-19. La idea principal tras el Ingreso Familiar de Emergencia era que las

personas más vulnerables pudieran efectivamente cumplir las cuarentenas, no teniendo que salir a trabajar arriesgando su vida y la de sus familias.

El IFE sufrió diversas modificaciones legales y administrativas. El entramado de requisitos, incompatibilidades y exigencias, sumados a los insuficientes montos que el Gobierno propuso en un inicio que incluso dejaban por debajo de la línea de la pobreza a miles de familias luego de percibir esta ayuda, generaron transversales críticas que obligaron al gobierno, una vez más, a modificar esta política ampliandola al 80% de la población del país.

5. No solo han sido “críticas políticas” al despliegue del Ejecutivo. En el Oficio Final, de fecha 1 de septiembre de 2020, N°s 271-A, 398-A y 400-A, se detallaron los primeros resultados de la auditoría practicada por la II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago y el Departamento de Auditorías Especiales, sobre el proceso de determinación de los beneficiarios para subsidios del Estado, por parte de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

El objeto de dicha auditoría fue examinar el proceso de determinación, otorgamiento y pago del subsidio bono de emergencia COVID-19, por parte de la Subsecretaría de Evaluación Social (SES), entre el 1 de abril de 2020 y el 31 de mayo de 2020, conforme a lo establecido en la Ley N° 21.225, así como revisar el procedimiento de otorgamiento del beneficio previsto en la ley N° 21.218, que Crea un Subsidio para Alcanzar un Ingreso Mínimo Garantizado, a cargo de Ministerio de Desarrollo Social y Familia, MIDESO, a partir de su entrada en vigencia, durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de julio de 2020.

Los principales resultados de dicha auditoría concluyeron lo siguiente:

1. Se constató que las bases de datos suministradas por la Administradora de Fondos de Cesantía, AFC; por el Fondo Nacional de Salud, FONASA; y por el Instituto de Previsión Social, IPS, relativas al seguro de cesantía, a beneficiarios y cotizantes de FONASA, y a pensiones, respectivamente, para el mes de abril, tenían un desfase de 5 meses, y no de 2, como lo señalado por la Subsecretaría de Evaluación Social.
2. Asimismo, en cuanto a la información aportada por el Banco Central de Chile, el IPS y el Instituto Nacional de Estadística, INE, sobre el valor de la Unidad de Fomento, las jubilaciones y pensiones de regímenes especiales, y el índice de remuneraciones, en cada caso, se comprobó que pese a lo consignado por la subsecretaría, en cuanto a que ella tiene una actualización mensual predeterminada, para el mes de abril de 2020, la información utilizada era del mes de noviembre de 2019.
3. Por su parte, si bien las bases de datos provistas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) para determinar los ingresos percibidos por las personas, son de actualización anual, la última disponible en el Registro Social de Hogares, RSH, correspondía al año tributario 2019, es decir, la información dice relación con el año comercial 2018.

De lo expuesto se advirtió que la información contenida en las bases de datos que componen el instrumento utilizado para determinar los beneficiarios y beneficios que otorga el Estado, esto es, el Registro Social de Hogares, mismo que se utiliza para la determinación del Ingreso Familiar de Emergencia, presentaba desactualizaciones y/o desfases, lo que generó riesgos de inconsistencias de puntajes a una fecha determinada, y por ende, en la focalización de los mismos, según los objetivos previstos para cada uno de ellos, pues no contaba con información actualizada previa a la fecha de corte para la postulación a los bonos que entrega el Estado, a modo de ejemplo, al bono COVID-19.

Por otro lado, de acuerdo a los antecedentes suministrados por la Subsecretaría de Evaluación Social, durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2019 y el 26 de abril de 2020, se recibieron 224.111 solicitudes de modificación. Sobre el particular, se advirtió que, para aquellas peticiones realizadas hasta el 21 de marzo de 2020, existieron 3.014 casos que fueron resueltos con posterioridad al 26 de igual mes y año, fecha de corte para determinar los habilitados para el primer pago del bono COVID-19, por lo cual los ciudadanos no vieron reflejada esa modificación para ese mes de marzo, lo que pudo afectar su calificación socioeconómica, impidiendo su habilitación para la obtención de dicho beneficio.

Adicionalmente, se comprobaron 69.802 requerimientos de modificación, cuya solución del caso demoró más de 5 días hábiles, plazo máximo establecido en la resolución exenta N° 72, de 2020, que “Aprueba Protocolos Técnicos para la Actualización y Rectificación de Información de Registros Administrativos y de Complemento de Información al Registro Social de Hogares, del decreto supremo N° 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Deja sin Efecto Resoluciones que Indica”, de la Subsecretaría de Servicios Sociales, llegando en la práctica a incluso a superar los 50 días.

6. Si bien estas importantes constataciones del órgano contralor no se hicieron en relación al otorgamiento directo del IFE, sí evidencian graves deficiencias respecto del instrumento que el Ejecutivo utiliza para la asignación del IFE, deficiencias que - consultado el Ministerio del ramo respecto de las medidas tomadas para resolver los problemas detectados en la fiscalización efectuada por la Contraloría General de la República<sup>1</sup> - no nos consta que se hayan resuelto a la fecha.

La evidencia constatada por la Contraloría General de la República, coherente con las múltiples denuncias de las familias a las que no les fueron asignadas ayudas no obstante cumplir con los requisitos establecidos en las leyes, ponen de manifiesto los déficits de la hiperfocalización en las políticas públicas.

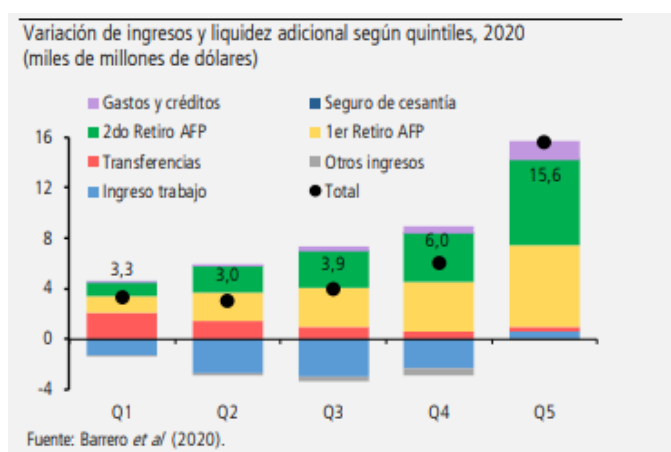
7. Junto con no tener evidencia de que se hayan hecho las correcciones necesarias para el buen uso del Registro Social de Hogares y - en consecuencia - la asignación de recursos y ayudas en base a él, hasta la fecha tampoco existe información respecto de la efectividad del IFE en relación a los objetivos de política pública de esta herramienta en relación al control de la pandemia ¿ha logrado el IFE que las familias cumplan las cuarentenas?

---

<sup>1</sup> Oficio de Fiscalización N° 69765, de fecha 30 de diciembre de 2020, despachado por la Honorable Cámara de Diputados a la Ministra de Desarrollo Social y Familia.

Lo que sí sabemos, es que la insuficiencia de las ayudas no logró hacerse cargo de la incertidumbre respecto de los ingresos futuros y la angustia provocada por la situación sanitaria, generándose el conocido debate sobre el retiro de fondos previsionales como fórmula desesperada de apoyo a las familias.

Según el Banco Central, en su informe de política monetaria de Diciembre, las transferencias estatales sólo alcanzaron a cubrir las caídas de ingresos en el quintil más pobre. Para todo el resto, los ingresos de los hogares solo se vieron compensados por el primer y segundo retiro de las AFP. En el gráfico que se presenta a continuación es claro lo insuficiente de las ayudas proporcionadas por el Estado, y de cómo son los trabajadores los que han pagado esta crisis con sus pensiones:



8. Las críticas sobre suficiencia del IFE son extensibles también a las políticas que para la clase media el Ejecutivo desplegó a través del “Bono Covid” y del “Préstamo solidario” regulados en la ley N° 21.323 recientemente promulgada.

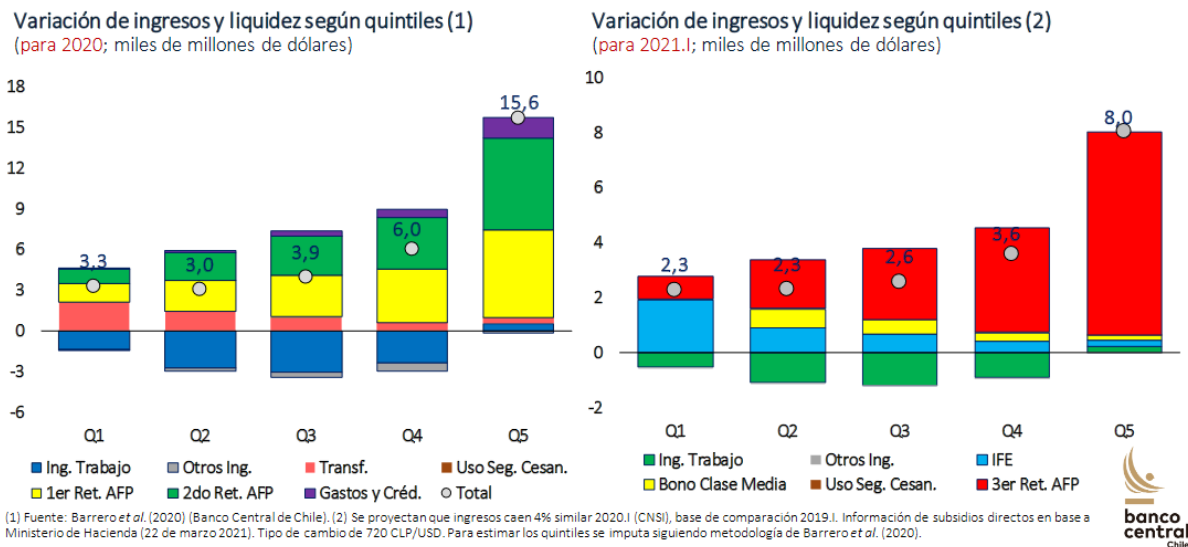
La focalización que buscaba una asignación “más eficiente” de recursos en los estratos medios establece requisitos de ingresos percibidos en promedio, caídas de ingresos de un 10% o 20% en un período determinado según si se optaba a uno u otro beneficio, período que - además - deja fuera a todos quienes quedaron cesantes o disminuyeron sus ingresos a contar de enero de 2021, esto es, en pleno segundo brote de Covid en nuestro país.

Los resultados del proceso de postulación son de público conocimiento, nuevamente miles de personas quedaron fuera por los excesivos requisitos, problemas con el cruce de información de índole administrativos, entre otros.

9. Así las cosas, en plena segunda ola del Covid 19, con cifras de contagio que superan incluso las del año pasado, las familias chilenas seguirán pagando ellas la crisis sanitaria y económica.

Como lo advierte un gráfico presentado por el Banco Central durante la tramitación del proyecto sobre tercer retiro de fondos previsionales, los mayores aportes para compensar las caídas de ingresos han estado dadas por el retiro de fondos previsionales. Lo anterior, enfrentados a un tercer retiro es especialmente alarmante pues, por un lado, gran parte de los quintiles de menos recursos ya no tienen ingresos en sus cuentas individuales y por tanto nada podrán retirar, y por otro, la cantidad de dinero que los

sectores medios tendrán que sacar de sus propios ahorros previsionales para pagar la crisis es abrumadora y no sólo los hace responsables a ellos de algo que en principio no debiesen tener que solventar, sino que además genera un daño irreversible a sus pensiones futuras, especialmente para quienes están más próximos a jubilar.



10. No es sostenible que sigan siendo los trabajadores y trabajadoras quienes paguen la crisis, y que para enfrentarla, la respuesta desde la institucionalidad sea echar mano a políticas públicas permanentes como lo son el sistema de pensiones. No se trata de resguardar la integridad de los fondos previsionales por razones de estabilidad financiera o la viabilidad de las AFP, sistema que urge ser reformado incorporando solidaridad, sino de utilizar las herramientas de política pública más idóneas.

Las pensiones de las y los chilenos no pueden ser la solución para hacer frente a una crisis económica como la que ha generado el Covid.

11. Las familias chilenas no pueden quedar a la suerte de políticas públicas insuficientes, respecto de las cuales la única evidencia que se ha constatado a la fecha es que su hiperfocalización, como en el Ingreso Familiar de Emergencia y el Bono a la clase media excluyen, por diversas razones, a destinatarios legítimos las mismas y por ello no deben ser utilizadas para enfrentar la crisis del Covid 19. Tampoco pueden continuar siendo la vía idónea la utilización de los fondos previsionales, pues aquello no solo pone en riesgo las pensiones futuras de las personas sino porque al igual que la política sobre “protección al empleo” a través de los fondos del seguro de cesantía, pone de cargo de los y las trabajadoras de Chile todo el costo de esta crisis.

En vez de combinar de forma compleja distintas políticas que apuntan a una suerte de “clasificación” de personas, con requisitos diversos, que exponen a la estigmatización de informar “pobreza” para algunos, o caídas de ingresos muchas veces difíciles de acreditar, debiese procederse a la entrega de un solo apoyo a las familias chilenas de manera universal, sin condicionamientos y sin los riesgos de la focalización.

## **b) Virtudes de la Renta Básica de Emergencia de carácter Universal**

11. Una Renta Básica como la que proponemos es una transferencia de dinero entregada por el Estado a las familias chilenas, de forma mensual, mientras se encuentre vigente la alerta sanitaria por el Covid-19. Tiene por objeto proveer de un piso mínimo de seguridad económica a todos quienes la necesiten, sin requisitos ni condiciones de ningún tipo.

La entrega de un beneficio universal e incondicional, les permitirá a los y las chilenas no solo contar con un mínimo de dinero para su subsistencia, permitirá también sostener el consumo y, cómo se ha estudiado a nivel comparado en relación al establecimiento de una renta básica universal de carácter permanente, tendrá efectos en la salud mental de las personas pues les permitirá afrontar de mejor manera la inseguridad financiera e incertidumbre que se experimenta en estos momentos.

12. Una renta básica universal se hace cargo de todas las críticas enunciadas precedentemente en relación a la focalización. Permitiría en estos momentos de angustia, que las personas no se tengan que ver enfrentadas a la burocracia en el acceso a las prestaciones estatales, tal cómo ha ocurrido hasta la fecha, o la exposición al contagio en plena pandemia. Asimismo, permitiría eliminar la estigmatización en la percepción de estos apoyos, sin que las y los ciudadanos tengan que acercarse a la autoridad para “acreditar pobreza o vulnerabilidad”.

13. Por otro lado, y especialmente relevante en esta crisis sanitaria, social y económica, esta Renta Básica permitiría hacerse cargo de las brechas de desigualdad y pobreza que ya eran altas en nuestro país, pero que con la pandemia - al igual que en todo el mundo, y particularmente en Latinoamérica - se han incrementado considerablemente.

En este sentido, desde diversas instancias internacionales se ha insistido en la Renta Básica cómo una herramienta importante para hacerse cargo de los años de retroceso en cuanto a desigualdad y pobreza que esta pandemia está generando.

14. En efecto, la CEPAL<sup>2</sup> ha señalado enfáticamente que un ingreso básico de emergencia debe ser implementado para Latinoamérica a raíz de los duros efectos de la pandemia del Covid, para ello ha propuesto expresamente en su “Informe Especial Covid-19 N°3, el desafío social en tiempos del COVID-19”<sup>3</sup> donde señalan *“Para enfrentar los impactos socioeconómicos de la crisis, la CEPAL propone que los gobiernos garanticen transferencias monetarias temporales para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares, lo que será crucial para lograr una reactivación sólida y relativamente rápida.”* Agregando, además, que *“Teniendo en cuenta el limitado espacio fiscal de los países de la región, **la alternativa más viable en la situación actual sería la de transferencias de un monto igual a una línea***

---

<sup>2</sup>

<https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-avanzar-un-ingreso-basico-ayudar-la-poblacion-mas-vulnerable-superar>

<sup>3</sup> [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45527/S2000325\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45527/S2000325_es.pdf)

**de pobreza durante seis meses.** *Esta consideración deberá ser ajustada o expandida según las diferentes situaciones nacionales.”*

Este organismo va incluso más allá y señala las características mínimas que esta Renta debiese tener *“se considera que su duración mínima debería ser de tres meses, aunque seis meses o un año darían una mejor protección a la población. Las transferencias serían para cada persona y por un equivalente a una línea de pobreza extrema (LPE), que representa el costo per cápita de adquirir una canasta básica de alimentos, o a una línea de pobreza (LP), que permite cubrir también otras necesidades básicas. La estimación no considera los costos de gestionar las transferencias que, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), serían del orden del 5% del monto de las transferencias (Durán-Valverde y otros, 2019)”*

15. La Subsecretaria General de la ONU y Directora Regional del PNUD para Asia y el Pacífico, Kanni Wignaraja, ha señalado a propósito de la forma de enfrentar los efectos socioeconómicos del Covid-19 pero también cómo reflexión en relación a las herramientas que se han utilizado a la fecha para reducir la pobreza y desigualdad en el mundo: *“De esta crisis debe surgir un nuevo contrato social que reequilibre las profundas desigualdades que prevalecen en las sociedades. Para decirlo sin rodeos: la pregunta ya no debería ser si se pueden encontrar recursos para una protección social efectiva, sino cómo se pueden encontrar. La Renta Básica Universal promete ser un elemento útil de dicho marco.”*

16. En la misma línea, recientemente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>4</sup> ha indicado la necesidad de crear una renta básica temporal para mujeres, considerando las desigualdades estructurales ya existentes en el mercado laboral y los efectos más intensos que la Pandemia del Covid ha tenido sobre ellas:

*“La pandemia ha golpeado con más fuerza a las mujeres que a los hombres, con pérdida de ingresos, una mayor tasa de salida del mercado laboral y una mayor carga de trabajo de cuidados. Un ingreso básico temporal podría brindar seguridad financiera en el corto plazo y preparar el terreno para futuras inversiones que aborden la desigualdad sistemática de género, de acuerdo con las constataciones del PNUD presentadas antes del Día Internacional de la Mujer.”*

17. Los premios Nobel de economía Esther Duflo y Abhijit Banerjee (en su libro *Good Economics for Hard Times*), han respaldado - incluso antes de crisis económica producto de la pandemia del Covid - la creación de un Ingreso Básico Universal<sup>5</sup>, entendido como una transferencia regular de efectivo que equivalga a la cantidad necesaria para la supervivencia básica. Desatada la pandemia han señalado incluso que los gobiernos de países en desarrollo deben aumentar sus déficits presupuestarios con tal de financiar rentas básicas universales para las personas.

---

4

[https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2021/UNDP\\_calls\\_for\\_temporary\\_basic\\_income\\_to\\_poorest\\_women\\_COVID-19\\_pandemic.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2021/UNDP_calls_for_temporary_basic_income_to_poorest_women_COVID-19_pandemic.html)

5

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/may/06/vulnerable-countries-poverty-deadly-coronavirus-crisis>

## II. CONTENIDO

El presente proyecto de reforma constitucional tiene por objeto permitir la entrega de una renta básica universal de emergencia a todos los hogares de nuestro país, que les permita condiciones mínimas para enfrentar la grave crisis sanitaria, económica y social que actualmente atravesamos, con dignidad.

Para ello, propone dos artículos. El primero, incorpora una nueva disposición quincuagésima primera en la Constitución Política de la República, que establece la posibilidad de que todos los hogares que integren el Registro Social de Hogares accedan a una renta equivalente al monto de la línea de la pobreza definida mensualmente por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

El segundo, establece que el gasto que se genere con esta política se hará con cargo al Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19 creado por la ley N°21.288, y en lo que faltare con transferencias de la Partida Presupuestaria Tesoro Público. Si bien es una propuesta ambiciosa para las arcas fiscales, lo cierto es que el costo de esta propuesta se solventará, en parte, por los recursos del Fondo Covid ya previstos por el Ejecutivo para financiar el Ingreso Familiar de Emergencia cuya cobertura fue ampliada recientemente y que se proyecta hasta junio, al menos.

### **Universalidad e incondicionalidad.**

Una Renta Básica como la que proponemos es una transferencia de dinero entregada por el Estado a las familias chilenas, de forma mensual, por todo el tiempo que se encuentre vigente la alerta sanitaria por el Covid-19, una vez publicada la presente reforma constitucional.

Se entregará sin más condición que encontrarse incorporado o incorporada en el Registro Social de Hogares a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Lo anterior es solo un requisito de carácter administrativo, a efectos de identificar correctamente a los beneficiarios y proceder al pago.

Se tratará de una prestación universal, esto es, disponible para todas las familias chilenas sin importar el nivel socioeconómico al que pertenezcan. No obstante lo anterior, quien no desee percibirlo podrá abstenerse de solicitar su ingreso en el registro referido.

### **Monto.**

El monto de la Renta Básica Universal de Emergencia para cada familia, será equivalente al monto que de conformidad a la línea de la pobreza calculada mensualmente por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, corresponda por número de integrantes del hogar. A modo ejemplar, a marzo de 2021, el valor entregado sería el siguiente<sup>6</sup>:

---

6

[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/cba/nueva\\_serie/2021/Valor\\_CBA\\_y\\_LPs\\_21.03.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/cba/nueva_serie/2021/Valor_CBA_y_LPs_21.03.pdf)



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
LP	176.201	286.239	380.183	464.996	543.609	617.609	687.981	755.389	820.309	883.096

**Número de integrantes del hogar**

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a partir de información de CEPAL e INE (IPC).

### **Entrega.**

La Renta Básica Universal de Emergencia se entregará de forma automática para quienes pertenezcan al Registro Social de Hogares a la fecha de publicación del presente proyecto de reforma constitucional. En estos casos, se entregará desde el mismo mes en que se efectúe la referida publicación.

Para quienes no pertenezcan en dicha fecha al Registro Social de Hogares, podrán percibir la Renta Básica Universal de Emergencia desde el mes en que soliciten su ingreso, vigente la alerta sanitaria por Covid-19.

## **PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

“Artículo primero.- Introdúcese en la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se contiene en el decreto supremo N°100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la siguiente disposición transitoria quincuagésima primera:

QUINCUAGÉSIMA PRIMERA: Todos los hogares que integren el Registro Social de Hogares, definido en el decreto supremo N° 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, o el que lo reemplace, podrán acceder a una renta básica universal de emergencia, que se pagará de manera mensual, mientras se mantenga vigente la alerta sanitaria declarada por la autoridad competente por emergencia de salud pública de importancia internacional por brote de Covid-19, cuyo monto deberá ser equivalente a la línea de la pobreza por número de integrantes del hogar, calculada mensualmente por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

En el caso de aquellos hogares que a la entrada en vigor de la presente reforma no integran el Registro Social de Hogares, podrán iniciar el procedimiento para su incorporación, conforme a lo dispuesto en el decreto supremo N° 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, o el que lo reemplace, mientras se mantenga vigente la alerta sanitaria declarada por la autoridad competente por emergencia de salud pública de importancia internacional por brote de Covid-19, siendo procedente la percepción de este beneficio desde la fecha de la solicitud de ingreso al referido Registro.

Artículo segundo.- El mayor gasto que genere la presente ley se hará con cargo al Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19 creado por la ley N°21.288, y en lo que faltare con transferencias de la Partida Presupuestaria Tesoro Público.

**H. Diputados y Diputadas de la República**