
SEXTO INFORME DE SEGUIMIENTO

OBSERVATORIO PS

**PRESUPUESTO 2021:
AYUDA PARA LAS EMPRESAS
Y COSTO PARA LOS/AS
TRABAJADORES/AS**

30 de octubre de 2020



FISCALIZANDO
PLAN DE
EMERGENCIA



**PARTIDO
SOCIALISTA
DE CHILE**

Presentación

El Partido Socialista, con el apoyo del Instituto Igualdad, ha tomado la decisión de conformar un equipo diverso de personas, con diferentes perfiles y trayectorias¹, respondiendo a la necesidad de identificar las debilidades, los incumplimientos de los acuerdos, y las trabas de las políticas públicas y de los proyectos de ley impulsados por el gobierno que tienen como fin proteger a las familias afectadas por la emergencia sanitaria y social causada por la enfermedad del COVID-19.

Este es el Sexto Informe de Seguimiento que realiza el Observatorio PS y tiene por objeto abordar la forma cómo el Ejecutivo plasma en el proyecto de Ley de Presupuesto 2021 y el necesario apoyo que debieran recibir los trabajadores y las trabajadoras, y sus familias, para enfrentar las consecuencias económicas de la pandemia.

La crisis la pagan los trabajadores y las trabajadoras

La conclusión del análisis realizado es lamentable: **los trabajadores han concurrido mayoritariamente con sus propios fondos a enfrentar la crisis, con cerca de US\$17.500 millones, que se desglosan en:**

- **Más de US\$16.000 millones por el retiro del 10% de las AFP**
- **S\$1.500 millones de sus cuentas del Seguro de Cesantía² a través de la Ley de Protección del Empleo.**

El fisco, por su parte, solo ha destinado US\$5.000 millones para ayudas sociales directas: Bono COVID, IFE, Bono Clase Media, entre otros aportes.

El aporte directo desde los ahorros de los propios trabajadores supera en casi 5 veces al apoyo estatal. Esta situación escapa al espíritu del Marco de Entendimiento de junio de 2020, cuando se acordó un marco presupuestario para llegar con ayuda efectiva a las personas a través de un plan de emergencia que se fue diluyendo con el tiempo.

1 El grupo está compuesto por: Carlos Montes, Senador; Manuel Monsalve, Diputado; Marcelo Schilling, Diputado; Clarisa Hardy, Presidenta Instituto Igualdad, ex Ministra MIDEPLAN; Karina Delfino, socióloga, Coordinadora Ejecutiva Instituto Igualdad; Sergio Echeverría, Alcalde San Joaquín; Fernanda Villegas, ex ministra de Desarrollo Social; Gabriel De La Fuente, Director Área Legislativa del Instituto Igualdad, ex Ministro SEGPRES; Lysette Henríquez, Ingeniera Civil Industrial, Presidenta de la Comisión Económica del Partido Socialista; Francisco Díaz, abogado y ex Subsecretario del Trabajo; Álvaro Díaz, economista y ex subsecretario de Economía. Coordinador Foro Desarrollo Justo y Sostenible; Patricia Silva, abogada y ex subsecretaria de SEGPRES; Hernán Frigolett, economista, Académico, y ex Tesorero General de la República; Rafael Pizarro, académico de gestión pública; María José Becerra, economista; Sergio Sánchez, médico, presidente de la Comisión de Salud del PS.

2 Al 16 de octubre el retiro del 10% ascendía a US\$ 16.016 millones pagados y solicitados US\$ US\$ 16.673. Al 30 de junio los Fondos del Seguro de Cesantía en la Ley de Protección del Empleo utilizados ascendían a US\$ 864 millones, de los cuales casi US\$ 700 millones provenían de las cuentas individuales de los trabajadores. Fuente: SPS.

La ayuda estatal se hizo completamente insuficiente. Los montos de los beneficios entregados no alcanzaban ni siquiera a la línea de la pobreza para una familia, montos decrecientes en el tiempo, focalización extrema e ineficiente y burocracia excesiva. Tampoco llegaron con oportunidad.

Por su parte, **los casi 800.000 trabajadores acogidos a la Ley 21.227 de Protección del Empleo vieron reducidos sus ingresos con el correr de los meses**, además de agotar los fondos de sus cuentas individuales del seguro de cesantía -previsto originalmente para otro tipo de contingencia, sin recibir ninguna ayuda adicional que permitiera complementar sus ingresos.

En Chile, hay aproximadamente 15,7 millones de personas en edad de trabajar y actualmente los ocupados ascienden a menos de la mitad, un 46% de estos o 7,2 millones de personas³. Hace exactamente un año atrás, ese mismo porcentaje ascendía a 58%, o sea, casi 2 millones de personas menos que ya no participan del mercado laboral. Si a esto se suma los ocupados ausentes, con apoyos de suspensión del empleo y otros instrumentos, que en el período de un año se han incrementado en 680 mil personas⁴, estamos llegando a **2,7 millones de personas con fuertes necesidades de empleo**. La mayor parte de ellos se quedaron sin recursos monetarios y no tienen mayores perspectivas de empleo a corto plazo porque las empresas están tratando de ajustar sus finanzas, agravado lo anterior por las restricciones sanitarias, que bien pueden prolongarse hacia el 2021 y que significan mayores costos de operación.

Particularmente compleja es la situación de las mujeres frente al mercado laboral, ya que la pandemia, ha recargado fuertemente las labores del cuidado de los hijos con las demandas de la educación remota, el teletrabajo y las tareas del hogar. Esto ha significado su salida del mercado laboral formal y un retroceso en su tasa de participación en más de 10 puntos en un año.

La situación se hace más grave aún al analizar la ineficiencia y el retraso en la entrega de la ayuda estatal. Como se reportó en Informes anteriores, los principales instrumentos de apoyo (IFE 1 y 2, así como el Bono Clase Media y Préstamo) presentaron serios problemas en su entrega a las familias que más lo necesitaban, siendo un procedimiento engorroso y lento. La extrema focalización de los instrumentos conspiró con una entrega masiva de subsidios, como había solicitado inicialmente el PS y otros partidos de oposición. Miles de personas no pudieron acceder a los beneficios producto de problemas en el Registro Social de Hogares o acreditación de su situación económica. A su vez, más de 437 mil beneficiarios del Bono Clase Media habrían sub declarado sus ingresos. Tampoco se consideró la brecha digital existente en la población vulnerable, generando fuertes problemas con las postulaciones a los apoyos. La brecha digital también ha complejizado la forma de abordaje de la educación en sus distintos niveles, no habiéndose auxiliado a las familias

Como conclusión, todos los beneficios dirigidos hacia las familias han llegado tarde y han sido insuficientes. Para el 2021, el gobierno subvalora la persistencia de altas tasas de desempleo. Estas continuarán y se requerirá más apoyo fiscal, pero el proyecto de presupuesto 2021 no considera adecuadamente esta situación.

³ Fuente: ENE, Trimestre móvil junio-agosto 2019 y junio-agosto 2020.

La ayuda se concentra en las grandes empresas

En contraposición al esfuerzo realizado por los trabajadores, las empresas terminaron recibiendo ayuda del Estado a través de significativas rebajas tributarias y préstamos baratos, percibidas en forma significativa por empresas grandes que no lo requieren o tienen fuentes alternativas. Mientras que, una gran parte de las pequeñas empresas que están endeudadas la llegada de apoyo efectivo ha sido bastante lenta, engorrosa y con exclusiones.

Las medidas tributarias a favor de las empresas han sido:

- i.* Suspensión del pago de IVA y los pagos provisionales mensuales (PPM) del impuesto a la renta durante 3 meses.
- ii.* Reducción al 0% del impuesto de timbres y estampillas por 6 meses.
- iii.* Ampliación de la depreciación instantánea de 100% hasta el 31 de diciembre de 2022, incluyendo bienes intangibles como marcas, lo que no tiene explicación alguna.
- iv.* Postergación de la entrada en vigencia para la contribución regional del 1% para proyectos iniciados hasta 2021

El FOGAPE fue una iniciativa positiva, pero insuficiente para las PYMES por los requisitos establecidos en su Reglamento y por los criterios propios de la banca. No pudo ser utilizado por las micro y pequeñas para que pudiesen cubrir sus deudas lo que tendrá consecuencias para el transcurso del 2021 y fuertemente en el ámbito del empleo. La pérdida de ocupación se concentra en un 80% en empresas bajo 50 trabajadores.

A su vez, las empresas se vieron financieramente aliviadas al acoger a los trabajadores a la Ley de Protección del Empleo, evitándose costos del despido con cargo a recursos de los trabajadores y ahora a través de subsidios a la contratación, que no necesariamente se traducen en muchos casos en aumentar la contratación, sino en mejorar la última línea de las empresas o en dar continuidad al empleo existente, pero sin costos para las empresas sino mediante transferencias directas a ellas.

Como se sabe, el Banco Central adoptó un crédito del FMI para necesidades de la banca. Sin embargo, la CMF y la banca mantuvieron los mismos estándares de riesgo, lo que en la práctica significa que la banca apoya a la gran empresa, pero otorga créditos en cantidad suficiente de acuerdo a las necesidades de la pequeña y microempresas porque estos conllevan elevadas tasas de interés. A fines de agosto de US\$ 10.400 millones de créditos otorgados, aproximadamente US\$ 3200 millones fueron a 200 mil micro y pequeñas empresas, lo que representa sólo 21% de este segmento.

Presupuesto 2021 acrecienta la brecha

Cuando se acordó el marco de entendimiento para el fondo COVID-19 de US\$ 12.000 adicionales, ya se sabía que la situación fiscal para los próximos años sería difícil, aunque el gobierno disponía de espacio para un mayor endeudamiento externo e interno, así como el uso de los fondos soberanos.

En materia tributaria, se aprecia una fuerte caída de la recaudación de impuestos y una menor generación de recursos propios de los servicios públicos. La menor recaudación se explica por la recesión económica derivada de la pandemia que ha restringido fuertemente las ventas de muchas actividades cuyos servicios los demandan los hogares, lo cual se refleja directamente en menor recaudación de IVA y de impuesto a la renta.

Considerando el gasto proyectado a diciembre del 2020, la disminución de los ingresos fiscales sería de 13% con respecto a lo contemplado en la ley aprobada por el Congreso, mientras que los gastos serían 7% mayores. Así el mayor déficit fiscal considerado en la Ley de Presupuesto para 2020 pasaría de US\$ 8.000 a US\$ 20.000 millones. Este aumento del déficit en US\$ 12.000 millones, se explica por una menor recaudación tributaria en US\$ 7.500 millones y un mayor gasto proyectado en US\$ 4.500 millones. Solo US\$ 3.500 millones de dólares se explican por aumento del gasto corriente y US\$ 1.000 millones corresponden a aumento de la inversión para la reactivación, aunque posiblemente será porque se proyecta una fuerte subejecución de proyectos de inversión.

Para el 2021 se proyecta una deuda pública bruta que podría superar el 44% del PIB. Sin embargo, esta será bastante menor al promedio actual latinoamericano que es de 70% y es tres veces inferior a la media de la deuda pública bruta de los países OCDE. Lo mismo ocurre con la deuda pública neta. En consecuencia, Chile tiene espacio para endeudarse para una reactivación con más empleos decentes. Sin embargo, el gobierno ha apostado por un presupuesto 0% de incremento respecto al gasto público proyectado para el 2020. Esta no es una política que apoya a los trabajadores y sus familias, ni tampoco es una política que logre dar un suficiente impulso a la reactivación con empleos decentes. La tozudez del gobierno entrará la recuperación del PIB al nivel del 2019 y la postergará al 2022.

Más aún, se suponía que el Marco de Entendimiento de junio de 2020 entregaba al gobierno los recursos y las herramientas para implementar planes de apoyo por un monto de US\$12.000 millones en 24 meses. A esta fecha, sin embargo, no hay transparencia en cómo se cumplirá ese propósito. Lo relevante de aquel documento era un mayor gasto fiscal orientado a la protección de ingresos de las familias, para lo cual el PS y otros partidos de oposición proponían que buena parte se aplicase para este año. El gobierno ignoró esta propuesta y al poco tiempo, el Congreso aprobó el retiro del 10% de los fondos previsionales que superaron los US\$ 16.000 millones. Lamentablemente, se usaron ahorros de los trabajadores, mientras que el 1% más rico conservaba su riqueza.

El proyecto de Presupuesto 2021 no cumple con las expectativas creadas en el acuerdo de mediados de año y de facto, seguirá cargando el costo de la crisis a los trabajadores. El retiro del 10% de los ahorros previsionales y ocupar los fondos de cesantía han sido una

clara muestra que la crisis la terminaron pagando los trabajadores. Cabe señalar que, en estos momentos se debate sobre un nuevo retiro de los fondos de pensiones, el que no sería necesario si existiese ayuda efectiva del gobierno a las familias que lo necesitan.

En materia de Salud, el Presupuesto 2021 es menor en un 2,8% respecto del presupuesto ejecutado del año 2020. Al presentar el presupuesto, el Gobierno anunció para salud un aumento de USD 1.057 millones, que equivaldría a un alza del 8,9% respecto al presupuesto del 2020. Sin embargo, la comparación correcta es con el presupuesto que se proyecta que se ejecutará en el 2020. Al hacerlo así, se observa una evidente disminución de los recursos de salud.

Hemos dicho que la Atención Primaria de Salud es esencial para enfrentar la crisis sanitaria que vivimos y para recuperar las brechas que se han producido durante este año. Por ello, nos preocupa que el aumento del presupuesto Programa de Atención Primaria en MM\$26.528 (1,3%), sea más bien aparente que real pues su “aumento” se explica por incremento de inscritos (efecto población) y la “per-capitación” de la comuna de Limache.

Del mismo modo, creemos absolutamente insuficientes los recursos asignados para el desarrollo de la estrategia de trazabilidad de casos COVID-19. ¿Serán suficientes los 10 mil millones de pesos asignados para este objetivo capital en la lucha contra esta enfermedad?

Asimismo, llama la atención que disminuya el presupuesto de la Cenabast (0,39%), ISP (4,9%) y la Superintendencia de Salud (5,5%). Igual ocurre con el presupuesto real del FONASA que caería en un 2,21%. Las cifras de FONASA se explican por las mismas razones anteriores. Sube respecto del presupuesto aprobado que son 7 billones 715 mil millones, pero decrece respecto del vigente que son 9 billones 429 mil millones, porque a 2021 se proyectan 8 billones 282 mil millones.

Por último, en esta área y a través de la Partida del Tesoro Público, se crean tres fondos: (1) Fondo Contingente por Vacunas Covid (\$153.140 millones) que tiene por objetivo provisionar recursos para el financiamiento de vacunas para el Covid-19 que eventualmente puedan desarrollarse en 2021, (2) Fondo para acelerar resolución de Listas de Espera en salud (\$114.855 millones), el cual contempla recursos para hacerse cargo de las necesidades más urgentes de las listas de espera acumuladas producto de la emergencia del Covid-19, y (3) Fortalecimiento de Programa de Salud Mental (\$10.000 millones), orientado tanto a la atención primaria, secundaria y terciaria, como la iniciativa “Saludable-Mente” lanzada en 2020.

Al respecto hay que señalar que se desconoce información pormenorizada sobre el diseño, cobertura, mecanismos de adjudicación y costos de estos Fondos Especiales. Tal como señalaran los parlamentarios de oposición integrantes de la Comisión Mixta de Presupuestos, no puede haber opacidad en estas materias. Se debe discutir con toda la información disponible sobre la mesa, por ejemplo, la gratuidad de la vacuna anti covid19 para todas y todos los chilenos. Sin embargo, tal como el gobierno está enfrentando estas materias, sin glosas que los regulen, sin deber de informar, sin conocer diseños, ni descripción de líneas de gastos se está atentando contra la transparencia del debate presupuestario.

En materia social, el Presupuesto 2021 es decepcionante. Con excepción de la Subsecretaría de Servicios Sociales que incrementa su presupuesto en un 166,1% pero debido a que prácticamente la totalidad de este incremento se debe a los recursos destinados al pago del Subsidio Ingreso Mínimo Garantizado que implica 126 mil millones para 2021, importantes programas ven recortados sus recursos.

En efecto, el Programa de Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario, decrece en -21,4%. El Fondo de Solidaridad e Inversión Social decrece -11,3%. La principal rebaja se da en el Programa de Acompañamiento Familiar Integral, que se rebaja en 2.688 mil millones. Se rebajan considerablemente todas las transferencias a privados, principalmente los recursos del Programa de Empleabilidad, en 5.300 millones. A su vez, el Instituto de la Juventud se rebaja en un 11,6% en el total del programa, rebajando casi 1.000 millones.

Preocupa grandemente la rebaja en el presupuesto de la CONADI en -14,2%. Concentra una rebaja de 18 mil millones, donde resaltan los 14 mil millones menos al Fondo de Tierras y Aguas y los 2.000 millones menos al Fondo de Desarrollo Indígena.

El Servicio Nacional de la Discapacidad ve disminuidos sus recursos si se compara el presupuesto realmente ejecutado con el propuesto. Lo mismo ocurre con el Servicio Nacional del Adulto Mayor que en un -2,8%, con 1.200 millones menos.

Por último, preocupa que el Sistema de Protección a la Infancia decrezca en un -8,6%, que representan 4.600 millones menos.

En materia de apoyo a la micro y pequeñas empresas, recordamos que, en el plan de Emergencia suscrito entre gobierno y oposición en junio pasado, se acordó inyectar recursos para atender directamente, vía subsidios o asistencia técnica, a este sector vía SERCOTEC, FOSIS; INDAP. Constatamos, lamentablemente, que en proyecto de presupuestos 2021, institutos como el FOSIS se le rebajan \$10.300 millones destinados a transferencia corrientes como transferencia de capital; en el caso de INDAP también caen las transferencias corrientes en 4% y las de capital en -5% -alrededor de \$7.600 millones menos. Ello claramente es contrario a lo acordado. Se trata de incrementar recursos, no disminuirlos.

También llama la atención un Presupuesto para la Reactivación que reduzca el financiamiento de CORFO en más de US\$ 1.000 millones. Particularmente, teniendo en cuenta las innovaciones que se han dado en la época de pandemia a lo largo del país, los nuevos emprendimientos relacionados, los fuertes cambios tecnológicos, y que los recursos para promover y consolidar todo aquello no se refleje en el Presupuesto del 2021. Igualmente, las fuertes demandas de investigación y desarrollo locales requeridas para acompañar el proceso de pandemia y su superación tampoco conversan con este presupuesto, ya que los recursos para Ciencia y Tecnología como para las universidades -actores centrales en esto- se han visto fuertemente mermados, lo que resulta bastante incomprensible.

En materia de empleo, nos preocupa de sobremanera que de los US\$ 2.200 millones para el Subsidio al Empleo en SENCE, que dispone el Presupuesto 2021, no se conozca el diseño del subsidio y como este ayudará a la reinserción laboral femenina (no sabemos de qué forma se apoyará el cuidado infantil de requerirse). Igualmente, no se entrega información

de cómo se privilegiará el acceso al subsidio de las pequeñas y microempresas que son las más afectadas por la crisis que vivimos.

En el ámbito de la fiscalización laboral llama poderosamente la atención que el presupuesto 2021 de la Dirección del Trabajo decrezca -3,1%. Con ello se debilita la acción de la Dirección del Trabajo, la que debiera recibir mayores recursos y no menos recursos ante las consecuencias de cesantía, precariedad, supervisión de la modalidad de Teletrabajo, supervisión de los trabajos vía plataforma, entre otros múltiples problemas que derivan de la crisis económica del COVID 19.

Finalmente, llama la atención, los lamentos del Gobierno derivados de la reducción de los ingresos fiscales, actitud que no parece compatible con la reducción del presupuesto del Servicio de Impuestos Internos en más de \$ 4.800 millones y también de los Tribunales Tributarios, con una importante tarea que cumplir, como es la reducción de la evasión y elusión, que en el caso chileno alcanza cifras muy altas (7.7% del PIB⁵).

En resumen, el gobierno no protegió a las personas.

Como hemos analizado, el gasto fiscal en la pandemia fue insuficiente y tardío, lo que terminó creando un cuadro donde los propios trabajadores debieron hacerse cargo con sus ahorros destinados originalmente a seguridad social. Y unido a ello, los recursos fiscales terminaron apoyando más a las empresas que a las personas. Debido a la falta de ayuda del gobierno, la crisis la terminaron pagando los trabajadores y las trabajadoras de nuestro país.

Este ha sido una política que ha privilegiado a las empresas, pero no a las y los trabajadores. Esta errada perspectiva no puede mantenerse para el 2021. El presupuesto del próximo año no puede ser de “base cero” vale decir sin expansión con respecto al presupuesto que se ejecutará el 2020. Chile junto con Perú es el país menos endeudado de América Latina (como % del PIB) y por cierto, su deuda pública como % del PIB es muy inferior a la media de los países de la OCDE. El país puede tener un presupuesto que apoye la reactivación económica con empleo decente. Y para ello puede endeudarse a tasas bajas de interés en el mercado interno y externo, hasta un incluso un 50% del PIB. Ciertamente, ello implicará que en los próximos años deberá retomar un sendero de reducción del déficit y la deuda pública, no sólo racionalizando el gasto público sino recurriendo a una reforma tributaria que al menos implique 5 puntos adicionales del PIB. Esto es una política fiscal responsable con una perspectiva de cinco años plazo.

El proyecto de Presupuesto 2021 no cumple con las necesidades actuales de nuestro país, que atraviesa por una fuerte crisis socioeconómica, y se seguirá cargando el costo de la crisis a los trabajadores y las trabajadoras. El retiro del 10% de los ahorros previsionales y ocupar los fondos de cesantía han sido una clara muestra que la crisis la terminaron pagando los trabajadores.

⁵ Jorrat