

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2018
Edición

MIRADA POLITICA

MAYO
2020

PLAN DE EMERGENCIA

ECONÓMICA DEL GOBIERNO

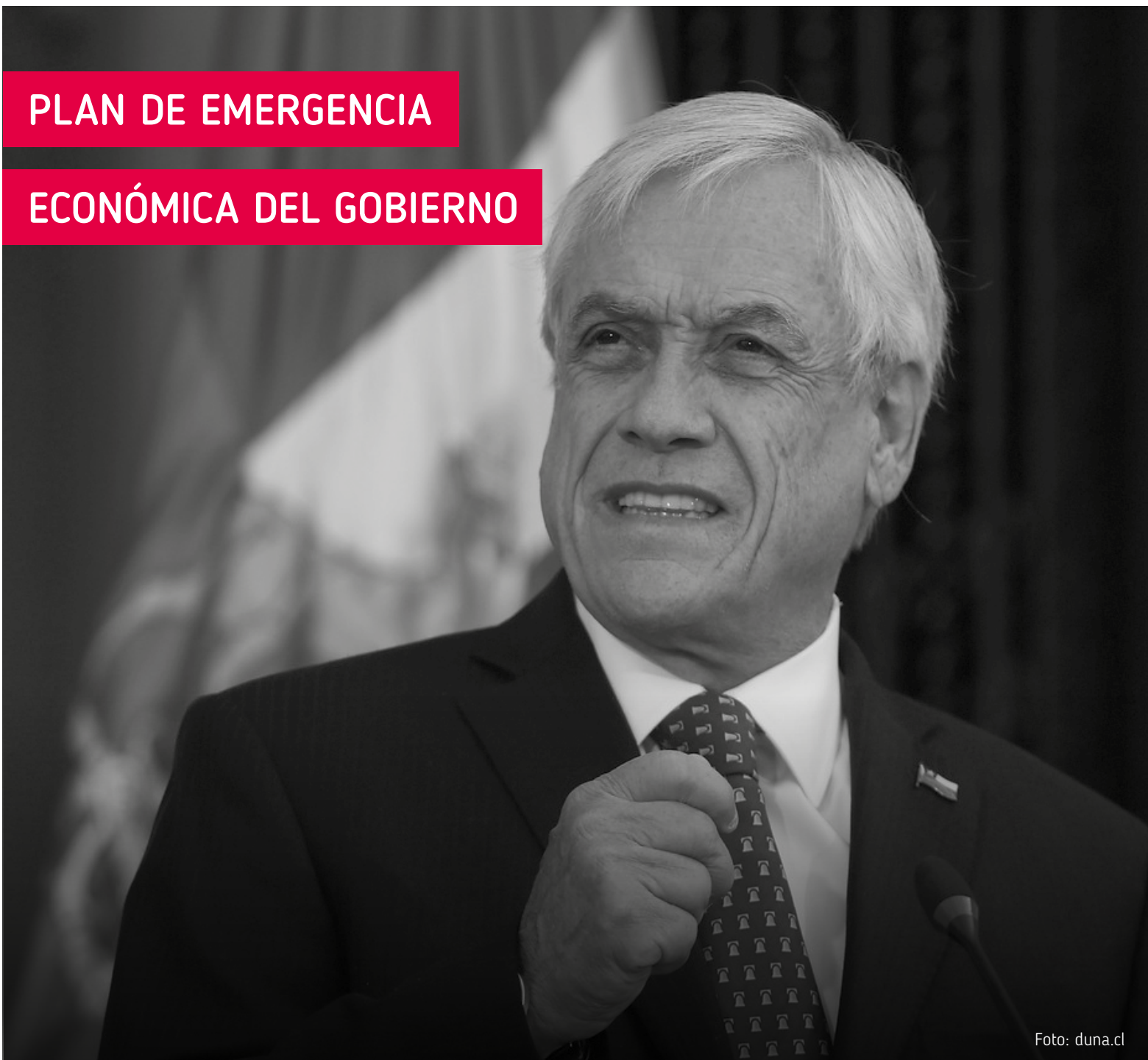


Foto: duna.cl



Foto: new.diariolaprensa.cl

I. INTRODUCCIÓN

La propagación de la pandemia del virus COVID 19, dadas sus características de alta tasa de contagio, manifestación asintomática y su especial afectación a una denominada “población de riesgo”, la han convertido en una amenaza sanitaria a nivel global y han exigido a las autoridades del área de la salud, tanto a nivel nacional como internacional, el mejor esfuerzo con miras a controlar su propagación dentro de la población, a la espera que se desarrollen las vacunas y antídotos necesarios para combatir el virus.

Dentro de las medidas de prevención insignes para enfrentar esta pandemia, se encuentran aquellas que dicen relación con la mantención de la distancia entre personas, incluso dentro de una misma familia, lo que, evidentemente, perjudica a un grupo importante de rubros económicos

que se ven impedidos de poder desarrollar su giro, dado que el distanciamiento social les impide o bien realizar su actividad productiva o bien comercializar sus productos y servicios. El efecto posterior, en un escenario estándar, es la insolvencia de las empresas, la pérdida de los puestos de trabajo y la pérdida de condiciones materiales mínimas para poder solventar una vida digna.

Por lo tanto, podemos concluir que la presente crisis no es solo sanitaria, sino que también es económica, con consecuencias tan graves para las familias que hacen imperativa una respuesta por parte del Gobierno. En la presente edición, pretendemos analizar el Plan de Emergencia Económica para proporcionar al lector un análisis crítico respecto de sus virtudes, limitaciones y cuestionamientos, poniendo énfasis en cómo este programa afecta a las familias.

II. EJES Y PRINCIPIOS DEL PLAN DE EMERGENCIA ECONÓMICA

Ante el presente escenario, que golpea con fuerza tanto a empresas como a personas y donde ambos elementos son fundamentales, el gobierno ha estructurado su estrategia de contención en base dos ejes claramente distinguibles: el diseño de distintos mecanismos que permitan dotar de liquidez a las empresas y la conformación o uso de fondos que permitan al Estado traspasar, de manera rápida y eficiente, recursos a las familias.

Dentro de los beneficios destinados a la protección de las empresas, y en especial a las micro, medianas y pequeñas, se busca dotarlas de la liquidez que les permita a sus cajas enfrentar de manera óptima los meses más complejos de la crisis. Destacan la capitalización del Banco Estado, la reducción a 0% de la tasa del impuesto de timbres y estampillas a las operaciones de crédito de dinero y un conjunto de medidas tributarias de carácter administrativo, tales como la postergación del pago de IVA, la devolución anticipada del impuesto a la renta o la postergación del pago de las contribuciones, entre otras.

En lo que respecta a los beneficios pensados para las personas, estos se han diseñado en base a los principios de la focalización, la flexibilidad y la personalidad:

Focalización: Pretende que las políticas públicas destinadas a que las familias puedan soportar la crisis económica se centren mayoritariamente en los grupos más vulnerables del país. Se antepone a la universalidad de beneficios, pues se entiende que existen familias con más espalda para enfrentarla, ya sea porque conservan su trabajo o porque tienen un mayor patrimonio.

Muestra de este principio es, por ejemplo, el bono COVID, el cual determinó a sus beneficiarios por causa de vulnerabilidad, la que se acredita por: 1. Ser beneficiario del subsidio familiar, 2. Pertenecer al subsistema "Seguridades y Oportunidades" o 3. Formar parte del 60% más vulnerable de la población en consideración con un instrumento de caracterización socioeconómica.

Flexibilidad: Se aspira a una política que tenga distintas herramientas para enfrentar la crisis y que estas puedan cambiar en la medida que la contingencia vaya evolucionando. Así se pretende que la autoridad pueda ofrecer la mejor solución posible en razón con las circunstancias.

Un ejemplo de ello es que, durante la discusión del Bono COVID, la oposición cuestionó el hecho de que el proyecto de ley estipulase que el beneficio se otorgaría por una única vez, ante lo cual, el Ministro de Hacienda, Ignacio Briones, argumentó que el bono tenía un carácter esporádico y que estaba pensado únicamente para ese momento, dado que seguramente durante los meses siguientes se presentarían más proyectos de ley destinados a enfrentar la emergencia. Un mes más tarde, se ha aprobado una ley que busca proteger al trabajador dependiente, se ha presentado un proyecto de ley para intentar salvaguardar la espalda de las familias con ingresos mayoritariamente informales y se ha anunciado la presentación de un proyecto de ley destinado a los trabajadores a honorarios. Todos estos proyectos tienen fuentes de financiamiento diferentes, comprometen montos diferentes, están pensados para grupos diferentes y por plazos diferentes, lo que hace muy difícil que siquiera se considere al bono COVID a estas alturas.

Personalidad: Parte importante de los beneficios que involucran una transferencia de recursos desde el Estado hacia las personas, se están determinando por el número de individuos que componen un grupo familiar y no por el número de cargas familiares como venía siendo desde el año 2008, cuando comenzó a implementarse periódicamente "la política del bono" durante el Primer Gobierno de la Presidente Bachelet.

Esta característica de la personalidad ha sido reconocida no solo por el Gobierno, sino que también por otros destacados personeros de la oposición como lo son los exministros José De Gregorio y Clarissa Hardy, quienes vieron con buenos ojos su aplicación en el bono COVID. Creemos que el consenso generado a raíz de sus efectos positivos puede sentar las bases para lo que de aquí en adelante serán las asignaciones directas hacia las familias.

III. LOS BENEFICIOS HACIA LAS PERSONAS

Como bien se anticipó, el Plan de Emergencia Económica pretende llegar a las personas de manera sectorial, es por ello que durante marzo se presentó un proyecto de ley destinado a los trabajadores con contrato, mientras que ahora se tramita un proyecto pensado principalmente para trabajadores informales y durante los próximos días se presentará uno pensado para los trabajadores a honorarios.

Se estima que entre todos estos programas se beneficiará a más de diez millones de personas, para lo cual se comprometerán montos cercanos a los US \$3.100 millones, a lo que se deben sumar los US \$130 millones correspondientes al bono COVID entregado en marzo. En concreto, para los beneficios del mes de abril el Gobierno comprometió un monto de US \$2.000 millones destinados a un fondo que permita sostener algunos aspectos de la crisis, de los cuales hasta la fecha solo se ha comprometido el Ingreso Familiar de Emergencia y el seguro para los trabajadores a honorarios.

Los beneficios son los siguientes:

1. Ingreso a cargo del seguro de desempleo: En el contexto de un acto de autoridad como lo puede ser el actual Estado de Catástrofe por Calamidad Pública decretado en marzo de 2020 y con el fin de prevenir que la crisis económica produzca una oleada masiva de despidos justificados en la causal de “fuerza mayor”, se ha permitido a los empleadores sostener un régimen de suspensión de los contratos de trabajo por un plazo máximo de noventa días, durante los cuales se interrumpen las obligaciones de prestar los servicios de trabajo y pagar la remuneración, pero se conserva el vínculo laboral, para que en una vez terminada la crisis los trabajadores puedan retomar sus funciones.

En lo que respecta a los ingresos estos se obtendrán desde el seguro de cesantía en la medida que el trabajador dependiente caiga dentro de una de las siguientes causales:

1. Registrar tres cotizaciones mensuales continuas en los últimos tres meses.

2. Registrar seis cotizaciones mensuales en los últimos seis meses.

El monto y el plazo del beneficio dependerá de si el trabajador tenía un contrato indefinido o a plazo fijo o por obra. En el caso del trabajador de plazo indefinido, el beneficio durará cinco meses y el monto será de \$225.000 durante los tres primeros meses, de \$200.000 el cuarto mes y de \$175.000 el quinto mes. En el caso del trabajador a plazo fijo o por obra el beneficio durará tres meses y los montos corresponderán a \$225.000 el primer mes, \$200.000 el segundo mes y \$175.000 el tercer mes.

Pese a que la suspensión libera al empleador de la obligación de pagar la remuneración acordada, no lo hace respecto al pago de las cotizaciones, las cuales deberá seguir enterando durante los meses que dure la suspensión.

2. Ingreso Familiar de Emergencia (IFE): Existe consenso de que las familias cuyos ingresos provienen de la informalidad son las más vulnerables en contextos de crisis, lo cual se explica porque sus ingresos consisten en lo que son capaces de recaudar día a día, sin contar que sus montos de cotización son nulos, lo que se hace imposible la aplicación del seguro de desempleo.

Se incluyó también en el proyecto de ley a aquellas familias que, pese a subsistir esencialmente de ingresos que provienen de la informalidad, presentan algunos ingresos formales de carácter esporádico que, en las condiciones actuales, habrían quedado excluidas del beneficio.

El Proyecto pretende otorgar un monto de dinero durante tres meses a las familias que formen parte de hasta el

90% más vulnerable de los trabajadores informales del país, hecho que tiene un simbolismo muy importante, porque es primera vez que una asignación de este tipo incorpora a su universo a la clase media, la cual, por criterios de focalización, quedaba habitualmente fuera del radio de beneficiados.

Serán beneficiarios automáticamente quienes formen parte del 60% más vulnerable de este grupo, mientras que el resto de los potenciales beneficiarios deberá acreditar que ha entrado dentro del tramo del 60%, para lo cual no se requerirá más que una declaración jurada, bajo sanción penal en caso de proporcionar información falsa.

La determinación respecto a si estas personas cumplen con el requisito económico será llevada a cabo por un instrumento que se ha creado a propósito de este beneficio por la Subsecretaría de Evaluación Social y que es conocido como Indicador Socioeconómico de Emergencia (ISE), el cual se diferencia de los medidores tradicionales en cuanto permite valorar la situación del postulante en consideración a los últimos meses, a diferencia de los mecanismos tradicionales que evalúan aquello en consideración a los últimos doce meses. Esta consideración convierte al ISE en pieza fundamental de esta política, ya que permite incorporar a quienes fueron precisamente perjudicados por la crisis, perdiendo sus ingresos durante los tres últimos meses, una calificación anual en cambio los dejaría definitivamente sin el beneficio.

En cuanto al monto del ingreso, este variará dependiendo de dos factores, la cantidad de personas que componen el grupo familiar y el mes de entrega del beneficio.

Durante el primer mes, el monto corresponderá a \$65.000 por persona hasta el cuarto integrante del grupo familiar, desde el quinto integrando el monto por persona disminuirá paulatinamente hasta el décimo integrante. Esta focalización se justifica en el hecho de que la gran mayoría

de las familias beneficiadas están conformadas entre uno y cuatro integrantes.

En el segundo mes el monto se reducirá a un 85% del primer mes y en el tercer mes disminuirá a un 70% del monto del primer mes. Esta disminución gradual se justifica en el hecho de que se proyecta que en mayo -mes en que se pensaba realizar el primer pago-, la pandemia estaría en su *peak* más alto y, por lo mismo, las medidas de cuarentena serían más intensas.

3. Seguro para los trabajadores a honorarios: Es un beneficio pensado para aquellos trabajadores independientes que emiten boletas, el cual consiste en un suplemento a sus ingresos, el cual aumentará en la medida que los ingresos del trabajador hayan disminuido en comparación con un promedio reciente del trabajador.

En el caso de quienes hayan ganado en promedio \$320.000 o menos antes de la crisis, será de un 70%, porcentaje que disminuirá en la medida que el trabajador acredite haber ganado un monto superior y nunca recibiendo un ingreso que supere los \$500.000. El suplemento existirá tanto si el trabajador pierde la totalidad de sus ingresos, o bien solo una parte que sea inferior al 70% del promedio. Tiene sentido que el beneficio se estructure de esta manera, ya que por su naturaleza el trabajador independiente, en situaciones como estas, tiende a disminuir bruscamente sus ingresos, pero rara vez a perderlos por completo.

El proyecto será financiado tanto por un fondo de US \$300 millones que el Gobierno comprometerá de manera directa, así como por una cotización de los trabajadores cuyo monto corresponderá al 0,4% de lo declarado.

Se han dado a conocer las características esenciales del proyecto, más no su disposición normativa, dado que se espera que, durante estas semanas, sea presentado en alguna de las corporaciones del Congreso Nacional.

IV. CRÍTICA OPOSITORA

Se ha sostenido por la oposición, en ambas cámaras y a propósito de los proyectos del bono COVID y del IFE, que los montos propuestos por el gobierno en ambos proyectos han sido insuficientes. El bono debió esperar a tramitación en comisión mixta para ser aprobado, mientras que el IFE ha sufrido duros reveses en ambas cámaras, perdiendo partes esenciales de su contenido, como el Indicador Socioeconómico de Emergencia o la tabla que determina los montos de los ingresos, sin los cuales el proyecto queda completamente ininteligible.

En lo que respecta a los montos en dinero, lo primero que debe plantearse es que están lejos de ser un monto que se consideraría óptimo o digno para la subsistencia de cualquier familia en cualquier circunstancia, es un monto que no cumple con los estándares con los que hoy se califica a la extrema pobreza. Se trata de ingresos que claramente han sido pensados desde una lógica de subsistencia, en consideración a los bienes de primera necesidad de una canasta familiar.

Ahora bien, estas afirmaciones que, sin duda, son muy duras de asimilar en un contexto de crisis, deben matizarse en el hecho de que se trata de una de las transferencias de parte del Estado a las personas más grandes que ha

habido en nuestra historia, superada de hecho, únicamente por el seguro de desempleo. Debe considerarse también que nunca se ha entregado un bono por un monto como el que contempla el IFE, monto que también es muy superior a las ayudas económicas que se entregan en otros países de la región y todo en circunstancias en que el país presenta un 8% de déficit fiscal y se estima que se podría llegar sin problemas hasta un 40% de deuda pública.

Economistas de distintos sectores políticos han sostenido que es la responsabilidad fiscal la que ha permitido al Estado de Chile contar con las espaldas financieras para llevar a cabo esta política de salvataje económico en medio de la crisis y que da argumentos suficientes para que el FMI pueda proyectar una recuperación mayor en el contexto de la región.

Resulta irrisorio que se haya rechazado la aplicación del ISE, ya que se trata de un elemento fundamental para permitir que aquel sector de los posibles beneficiarios que se califica habitualmente como “clase media” se incorporen al programa y más aún si se considera que se trata de un instrumento contingente, diseñado justamente para que quienes vieron reducidos bruscamente sus ingresos producto de la crisis puedan optar al beneficio.

V. CONCLUSIONES

Pese al lamentable momento que atraviesa la sociedad producto de la pandemia, creemos que se deben destacar algunos aspectos del presente plan económico, ya que pueden constituir aprendizajes muy significativos de cara a eventuales futuras crisis que nuestro país podría atravesar en un futuro. Estamos en presencia de un plan económico de emergencia que se diferencia de otros planes por la dimensión de sus montos, los que lo dejan muy bien posicionado si es que se le compara con otras experiencias pasadas, con otros países de la región en la actual pandemia o incluso con otros países del mundo.

Pero, por sobre todo, es un plan que vale la pena analizar por su diversidad de contenido, los ejes y principios que lo inspiran. En primer lugar, se trata de un proyecto que mira a la sociedad como un todo cohesionado, donde cada individuo requiere protección no solo desde el punto de vista personal y familiar, sino que también desde aquel ente que le provee sus ingresos y del cual depende, que es la empresa en la que trabaja.

En segundo lugar, se trata de un proyecto que reafirma el esencial principio que señala que “el Estado está al servicio de la persona y no al revés”, lo que se demuestra en las enormes cantidades de dinero dispuestas a

ser comprometidas, sumadas además al enorme endeudamiento público.


En tercer lugar, se trata de un plan diseñado de manera muy armónica, evaluando los diferentes tipos de realidades en materia de ingresos para cada familia. A los trabajadores contratados y su riesgo, a los trabajadores informales y su vulnerabilidad, a los trabajadores independientes y la disminución abrupta de ingresos, a las PYMES y la falta de liquidez. Aquella especificidad, sumada a los principios de focalización, flexibilidad y personalidad, crean una política coherente y digna de ser presentada a la ciudadanía.

Y por último, se trata de un programa responsable, que valora la posición que nuestro país ha alcanzado a causa de años de responsabilidad fiscal. Existen montos que se alejan de los estándares mínimos de una vida plena en sociedad, que por supuesto han dado y darán lugar a reflexiones y cuestionamientos, tanto de parte del oficialismo como de la oposición, pero no por ello existe derecho a caricaturizar los beneficios, sobre todo teniendo en cuenta sus característica que los ponen de relieve temporal y contablemente, y que han tardado años en forjarse bajo el esfuerzo de muchos años de trabajo serio en el manejo de las finanzas públicas.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman