

PROYECTO DE PRESUPUESTOS 2013 ANÁLISIS MINISTERIO TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

La presente minuta tiene por objeto realizar un análisis comparativo de la Ley de Presupuesto aprobada para el 2012 (con reajustes y leyes especiales) y el Proyecto de Ley del 2013 respecto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con especial atención en los distintos subtítulos que componen la cuenta de gasto del presupuesto proyectado de dicho Ministerio.

Para facilitar la comparación, todos los valores (salvo se exprese lo contrario) serán presentados en pesos constantes del 2012, usando para ello una factor de inflación de 2.9% anual proyectado oficialmente para ese año.

Las comparaciones se realizan sobre la base del presupuesto vigente, vale decir, la Ley de Presupuesto aprobada para el 2012 más todas las modificaciones hechas hasta septiembre del 2012.

I. ANÁLISIS GLOBAL

El Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para el año 2013 asciende a MM\$ 5.259.472, lo que representa un aumento real muy moderado respecto a la Ley ajustada para 2012, de 0,8%.

Este crecimiento se explica principalmente por un aumento de los préstamos, siendo también importantes los gastos en personal, que aumentan un 2% real, dentro de un contexto global de crecimiento presupuestario moderado. Llama la atención que el ítem “otros gastos corrientes” se reduce a cero. Es también llamativo el hecho de que las prestaciones de seguridad social caen en un 1% real. Esta caída se explica por disminuciones en las pensiones de vejez e invalidez del pilar solidario previsional, una disminución en el bono por hijo y principalmente por menores pensiones del antiguo sistema previsional (especialmente bonos de reconocimiento). Por otro lado, aumentan las pensiones de DIPRECA, del Fondo de Medicina Curativa, y tiene también un aumento importante el gasto correspondiente a la rebaja de la cotización de salud, que aumenta un 21% real. El Bono Bodas de Oro presenta una caída, explicada en un menor pago del stock de bonos pendientes.

Las transferencias corrientes (subsidios) aumentan un 10.8% real, explicado principalmente por los programas de empleo, cuyo gasto aumenta un 59.6% real, explicado en parte muy significativa por el subsidio al empleo femenino, inexistente en 2012. Los gastos en capacitación aumentan un 3.3% real, explicado por un aumento muy importante de recursos para el programa de capacitación en oficios, mientras que otros programas muestran reducciones.

El cuadro a continuación muestra las tasas de crecimiento para los distintos ítems del Presupuesto.

**PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2013
CUADRO COMPARATIVO ANALÍTICO AÑOS 2012-2013**

	Año 2012 LEY DE PPTOS. <small>(Inicial + Reaj.+Leyes Especiales)</small> <small>(En \$ de 2013)</small>	Año 2013 LEY DE PPTOS. <small>(En \$ de 2013)</small>	VARIACIÓN %
INGRESOS	6.399.841.475	6.410.011.536	0,2
04 IMPOSICIONES PREVISIONALES	385.955.411	387.410.567	0,4
05 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	71.995.898	71.223.366	-1,1
06 RENTAS DE LA PROPIEDAD	6.041.066	6.995.126	15,8
07 INGRESOS DE OPERACIÓN	4.229.675	4.229.675	0,0
08 OTROS INGRESOS CORRIENTES	80.681.364	91.140.700	13,0
09 APORTE FISCAL	5.740.577.790	5.729.394.729	-0,2
10 VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	58.828	1.301.002	2111,5
11 VENTA DE ACTIVOS FINANCIEROS	57.471.410	60.319.542	5,0
12 RECUPERACIÓN DE PRESTAMOS	39.936.720	45.430.879	13,8
13 TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL	0	0	
14 ENDEUDAMIENTO	728.526	744.000	2,1
15 SALDO INICIAL DE CAJA	12.164.787	11.821.950	-2,8
GASTOS	6.399.841.475	6.410.011.536	0,2
21 GASTOS EN PERSONAL 1	130.850.351	133.471.740	2,0
22 BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	92.572.928	93.664.146	1,2
23 PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	5.556.677.068	5.500.203.515	-1,0
24 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	488.408.573	541.212.561	10,8
25 INTEGROS AL FISCO	113.196	128.630	13,6
26 OTROS GASTOS CORRIENTES	108.041	0	-100,0
29 ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	6.038.326	6.555.356	8,6
30 ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS	59.737.406	63.135.778	5,7
31 INICIATIVAS DE INVERSIÓN	0	308.700	
32 PRÉSTAMOS	52.026.161	58.220.270	11,9
34 SERVICIO DE LA DEUDA	1.509.180	1.643.158	8,9
35 SALDO FINAL DE CAJA	11.800.245	11.467.682	-2,8
GASTO NETO - (SUB. 30+32+34+35+ Bono de Reconocimiento) + Intereses Deuda	5.218.225.146	5.259.471.856	0,8

II. ANALISIS POR PROGRAMA

Par	Cap	Prg	Partida	2012 Nominal	2012 Real	2013	Variación	Var. %
15	1		Subsecretaría del Trabajo	19.086.024.000	19.639.518.696	20.581.216.000	941.697.304	4,79%
		1		7.326.583.000	7.539.053.907	7.947.951.000	408.897.093	5,42%
		3		11.759.441.000	12.100.464.789	12.633.265.000	532.800.211	4,40%
15	2	1	Dirección del Trabajo	47.998.506.000	49.390.462.674	51.042.270.000	1.651.807.326	3,34%
15	3	1	Subsecretaría de Previsión Social	6.786.946.000	6.983.767.434	7.221.454.000	237.686.566	3,40%
15	4	1	Dirección General de Crédito Prendario	33.201.591.000	34.164.437.139	38.877.825.000	4.713.387.861	13,80%
15	5	1	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	125.974.909.000	129.628.181.361	164.785.841.000	35.157.659.639	27,12%
15	6	1	Superintendencia de Seguridad Social	7.851.196.000	8.078.880.684	8.810.743.000	731.862.316	9,06%
15	7	1	Superintendencia de Pensiones	15.502.052.000	15.951.611.508	15.855.844.000	-95.767.508	-0,60%
15	9	1	Instituto de Previsión Social	4.417.332.576.000	4.545.435.220.704	4.463.160.660.000	-82.274.560.704	-1,81%
15	10	1	Instituto de Seguridad Laboral	68.125.492.000	70.101.131.268	71.982.859.000	1.881.727.732	2,68%
15	11		(CPDN)	932.779.511.000	959.830.116.819	983.039.156.000	23.209.039.181	2,42%
		1		922.659.469.000	949.416.593.601	970.376.826.000	20.960.232.399	2,21%
		2		29.368.636.000	30.220.326.444	31.727.003.000	1.506.676.556	4,99%
15	14	1	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile	548.084.678.000	563.979.133.662	590.339.700.000	26.360.566.338	4,67%

Por líneas programáticas, el siguiente cuadro resume los ejes principales (para detalle Ver Anexo N° 1)

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL LINEAS PROGRAMATICAS

	AÑO 2013 (MILES DE \$ DE 2013)	Variación real (%)
1 Pilar Solidario de la Reforma Previsional	979.253.733	-0,5
2 Otros Beneficios Reforma Previsional	89.444.412	-17,9
3 Beneficios Antiguo Sistema	4.865.231.432	-0,4
4 Otros Beneficios Seguridad Social	104.829.338	9,5
5 Ley de Accidentes del Trabajo (ISL)	71.463.800	2,5
6 Capacitación	89.440.156	3,3
7 Fiscalización	76.592.866	1,5
8 Programas de Empleo	88.190.766	59,6
9 Créditos Pignoratícios	38.877.825	13,5
10 Gastos de Operación e Inversión Subsecretarías	12.373.240	1,9
TOTAL MINISTERIO BRUTO	6.415.697.568	0,2

Las cifras anteriores tienen sus fundamentos en los siguientes aspectos:

1.- Pilar Solidario Reforma Previsional

El Presupuesto para el año 2013 del MINTRAB considera un gasto total de \$ 979.253.733 miles para beneficios del Pilar Solidario, con los cuales se alcanzará una cobertura de 1.214.452 beneficiarios.

2.- Otros Beneficios Reforma Previsional

El Presupuesto para el año 2013 considera una disminución de \$ 19.478.954 miles respecto a la Ley de Presupuestos 2012, que se explica principalmente porque el gasto en bonificación por hijo asociado al stock de mujeres mayores de 65 años que no se encontraban pensionadas al 1° de Julio del año 2009, se concentraría en los años 2010- 2011-2012, por lo cual a partir del año 2013 se consideran los pagos en régimen de este beneficio.

3.- Beneficios Antiguo Sistema Previsional

La línea programática de Beneficios del Antiguo Sistema Previsional considera al IPS, CAPREDENA y DIPRECA, que representan el 76 % del total del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Para 2013 se contemplan recursos por \$ 4.865.231.432 miles, lo que implica una disminución de \$ 18.710.973 miles respecto de 2012, es decir, una rebaja de 0,4 %.

En el caso del IPS se presenta una disminución de gasto de \$ 67.987.355 miles explicada principalmente por los siguientes conceptos:

- Disminución de \$ 42.264.097 miles asociados al Bono de Reconocimiento pagado por el IPS, considerando la evolución proyectada del pago de esta prestación previsional.
- Disminución de \$ 30.583.516 miles asociados a Pensiones para Exonerados Políticos (Ley N° 19.234, Ley N° 19.582 y Ley N° 19.881), considerando 3.000 nuevas pensiones para el año 2013.
- Disminución de \$ 6.160.775 miles asociados a Pensiones de la Ley Orgánica y Ley N° 15.386 (antiguas Cajas de Previsión) con una tasa de reducción de 1,8 % del número de pensionados y un incremento de 1 % real del valor de las pensiones.
- Incremento de \$ 408.172 miles asociados a la implementación en régimen de las nuevas pensiones originadas por la apertura de la Comisión Valech.
- Adicionalmente, se destinan recursos por M\$ 5.020.153 para la Red Chile Atiende, aumentando desde 144 oficinas a 244 de manera de llegar al 70% de las comunas, abarcando así 19 servicios gubernamentales que entregan más de 130 productos.

En el caso de CAPREDENA se presenta un incremento de \$ 21.482.056 miles, explicado principalmente por los siguientes conceptos:

Incremento de \$ 20.661.130 miles correspondiente a Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, donde se estima una tasa de crecimiento de un 2,6 % respecto a la proyección 2012.

Incremento de \$ 1.045.498 miles correspondiente a Bonos de Reconocimiento, donde se estima una tasa de crecimiento de un 16,8 % respecto a la proyección 2012.

En el caso del Fondo de Medicina Curativa se presenta un incremento de \$ 1.506.676 miles, explicado principalmente por mayor adquisición de activos financieros.

En el caso de DIPRECA, se presenta un incremento de \$ 26.287.650 miles explicado principalmente por los siguientes conceptos:

Incremento de \$ 15.157.174 miles correspondiente a Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, donde se estima una tasa de crecimiento de un 3.3 % respecto a la proyección 2012.

Incremento de \$ 827.902 miles correspondiente a Bonos de Reconocimiento, donde se estima una tasa de crecimiento de un 17.9 % respecto a la proyección 2012.

Incremento de \$ 3.778.417 miles en Beneficios Médicos, debido al incremento en la cantidad de beneficios por aumento de imponentes activos y pasivos y sus cargas y el valor de los beneficios de salud.

Incremento de \$ 5.609.321 miles en transferencias Corrientes, explicado principalmente por el incremento de \$ 2.686.094 miles en Fondo Auxilio Social y el incremento de \$ 1.328.277 miles en otras transferencias de carácter legal como el Fondo de Medicina Preventiva, Hospital DIPRECA y Hospital de Carabineros.

Incremento de \$ 923.411 miles en Gastos Operacionales y de Inversión, explicado principalmente por el incremento de \$ 1.291.418 miles en Préstamos Médicos y la reducción de gastos por única vez por \$ 322.292 miles en Equipos y Programas Informáticos.

4.- Otros Beneficios de Seguridad Social

En materia de Otros Beneficios de Seguridad Social, en el año 2013 se presenta un incremento de \$ 9.114.781 miles equivalentes a un 9,5 % que se explica por un menor gasto proyectado en Bodas de Oro, dado que a partir del año 2013 se comenzará a pagar en régimen el beneficio y un mayor gasto por la aplicación de la exención o disminución de la obligación de cotizar para salud de los pensionados, llegando a cubrir en 2013 hasta el cuarto quintil de la población.+

5.- Ley de Accidentes del Trabajo

En el caso del ISL, se presenta un incremento de \$ 1.713.500 miles explicado principalmente por un aumento de \$ 1.222.008 miles en Prestaciones de Seguridad Social, y \$ 543.922 miles en gastos en informática, orientados al desarrollo de una Plataforma de Sistemas Integrados, esto es, sistemas, bases de datos y servidores.

6.- Capacitación

Este componente presenta un incremento neto de 3,3% equivalentes a \$ 2.829.033 miles, producto de programas que incrementan recursos por \$ 12.976.755 miles y otros programas que reducen recursos por \$ 10.147.722 miles. En el caso de los programas que aumentan recursos, se debe señalar que \$ 10.103.804 miles corresponden al Programa Capacitación en Oficios alcanzando en 2013 una cobertura de 25.000 beneficiarios; \$ 1.119.939 miles por nueva línea de capacitación en Becas para 4.190 pequeños productores agrícolas y aumento de horas de capacitación de becas de FFAA; \$ 822.377 miles para el Programa Intermediación Laboral y \$ 930.635 miles asociados al crédito BID para implementar el Programa de Apoyo de la Efectividad del SENCE por \$ 744.000 miles y \$ 186.635 miles para gestores territoriales encargados de intermediación laboral en las regiones V, VIII y X. En el caso de los programas que reducen recursos para ser reasignados, se debe señalar que corresponden al Programa de Certificación de Competencias Laborales por \$ 498.490 miles; Bono Capacitación para Micro y Pequeñas Empresas \$ 2.199.102 miles; Bono Capacitación Trabajadores Activos \$ 426.747 miles; Programa Formación en el Puesto de Trabajo \$ 798.362 miles y Programa Organismos

Técnicos de Capacitación Oficios \$ 3.844.944 miles. Asimismo, se elimina el programa Bono de Intermediación Laboral por \$ 2.380.077 miles.

7.- Fiscalización

El componente estratégico de Fiscalización, considera las actividades realizadas por la Dirección del Trabajo, SUSESO, SUPEN y SENCE.

Dirección del Trabajo: Se contempla un presupuesto para 2013 de \$ 51.042.270 miles, con un incremento de \$ 819.209 miles equivalente a 1,6% del gasto por la creación de la inspección comunal de Alto Hospicio y la unidad de archivos institucionales, renovación de equipamiento de protección fiscalizadores y actualización y mantención de sistemas informáticos.

SUSESO: Se contempla para 2013 un presupuesto total de \$ 8.810.743 miles, lo que representa respecto al año 2012 un incremento de \$ 595.342 miles, equivalentes a un 7,2%, principalmente por la eliminación de gastos por única vez y la incorporación en el año 2013 de 15 cargos y un Sistema de Información para la implementación de la Ley N° 20.558 sobre otorgamiento y uso de licencias médicas, fortalecimiento de la fiscalización de la Ley de Accidentes del Trabajo a través de 4 médicos a honorarios y la implementación de 4 sucursales regionales, entre otras iniciativas.

SUPEN: Se contempla para el año 2013 un Presupuesto de \$ 15.855.844 miles, con una disminución de \$ 267.882 miles asociados principalmente a la eliminación de gastos por única vez y por disminución de las Comisiones Médicas respecto a la Ley de Presupuestos 2012, dado el menor número de solicitudes respecto al nivel proyectado y por los incrementos asociados a la implementación de 4 nuevas sucursales regionales, al desarrollo de diagnósticos en el ámbito de trabajos pesados, a objeto de preparar modificaciones de la Ley N° 19.404.

SENCE: Se contempla para 2013 una continuidad del presupuesto en materias de fiscalización que considera \$ 884.009 miles, para una dotación de 32 fiscalizadores.

8.- Empleo

El componente empleo presenta un crecimiento de \$ 32.925.977 miles equivalente a un 59,6% respecto a 2012, que se explican principalmente por \$ 26.861.714 miles correspondiente a la creación del Subsidio Empleo a la Mujer cubriendo a 126.931 beneficiarias, Ley N° 20.595; \$ 5.287.482 miles por incremento de 10% de cobertura respecto a 2012 en el Subsidio a la Contratación de Jóvenes, Ley N° 20.338 que permitiría alcanzar una cobertura de 237.184 beneficiarios; \$ 252.901 miles para la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales, destinados a la formación de evaluadores, difusión y medición de impacto del sistema de certificación de competencias laborales; \$ 178.242 miles por la creación del programa destinado a mejorar la “empleabilidad de los artesanos tradicionales de zonas rurales”, con una cobertura de 150 artesanos, pertenecientes en su mayoría a pueblos originarios, miembros de la red de apoyo de la Fundación Artesanías de Chile.

En el componente estratégico de Empleo, para 2013 se contempla la continuidad de las coberturas de 2012, en los programas de empleo con apoyo fiscal de administración directa e indirecta. Las eventuales mayores coberturas que se presenten durante el año 2013, se financiarán de acuerdo a lo establecido en la ley de Responsabilidad Fiscal.

9.- Préstamos Pignoraticios

La Dirección de Crédito Prendario presenta para 2013 un presupuesto total de \$ 38.877.825 miles, lo que implica un incremento de \$ 4.618.102 miles, equivalentes a un 13,5% que se explica principalmente por aumentos de préstamos pignoraticios y la creación de las unidades de crédito en Puente Alto y Quilpué.

10.- Gastos de Operación e Inversión de Subsecretaría del Trabajo y Subsecretaría de Previsión Social.

- Subsecretaría del Trabajo con un incremento neto de \$ 79.520 miles que se explica principalmente por la renovación de equipos informáticos.
- Subsecretaría de Previsión Social contempla para 2013 un incremento neto de \$ 151.210 miles asociados a la rebaja de gastos por única vez y a la rebaja de la Encuesta de Protección Social, que se efectuará en el año 2012 y los incrementos asociados al desarrollo de campañas comunicacionales en el año 2013 sobre los beneficios de tener previsión, seguridad laboral e independientes y adicionalmente, al reforzamiento de la capacidad informática del Servicio.

III. PROGRAMA EVALUADO EN 2012: PROGRAMA FONDO PARA LA EDUCACION PREVISIONAL

(Los siguientes puntos son tomados del Informe final de la EPG de este programa)

El Fondo Para la Educación Previsional (en adelante FEP), tiene por fin contribuir a que la población objetivo del programa mejore su percepción de la importancia del ahorro previsional, desarrolle actitudes favorables respecto de éste y sean capaces de cautelar y ejercer sus deberes y derechos previsionales.

El FEP cuenta con un único componente, a saber: apoyar financieramente el desarrollo de proyectos de promoción, educación y difusión en materia previsional. Para ello, realiza anualmente un llamado a concurso, a través de licitaciones públicas. Desde su creación, se han realizado tres llamados para los años 2009, 2010 y 2011.

A juicio del equipo a cargo del FEP, este mecanismo no ha logrado su propósito. Es decir, una parte importante de las propuestas aprobadas para su ejecución no cuentan, entre sus beneficiarios, a aquella población sobre la cual se desea focalizar en el respectivo llamado. La percepción del equipo del FEP es que la ley y el reglamento que define el funcionamiento del FEP generan rigideces que dificultan avanzar más decididamente en esta materia. Por una parte, en cuanto a una definición amplia de la población a ser atendida; y por la otra, en lo que respecta a una definición de los criterios de evaluación de los proyectos que se presentan a cada convocatoria a concurso.

En consecuencia, a partir de lo que ha sido el funcionamiento del FEP hasta ahora, es posible señalar que en este período éste no ha fijado una población objetivo, sino que más bien ha

trabajado en función de considerar a toda la población en edad de trabajar como potenciales beneficiarios de la educación previsional. Dado lo anterior, la población objetivo y la población potencial se traslapan, lo cual impacta en la cobertura del programa.

El presupuesto de este programa para 2012 corresponde a MMS 1.752,2.

El FEP es una intervención complementaria a las medidas legislativas adoptadas por el Estado en materia de previsión social, y no resuelve por sí mismo el problema de los bajos niveles de cotización, cuestión que requiere de una política de Estado que incluya medidas legislativas como las que se han ido implementando a partir del inicio de la reforma. El aporte específico del FEP, es contribuir a que la población aumente su percepción de la importancia del ahorro previsional, desarrolle actitudes favorables respecto de éste y sean capaces de cautelar y ejercer sus deberes y derechos previsionales, cuando efectivamente se encuentran cotizando.

El panel recomienda modificar el reglamento que rige el funcionamiento del FEP de modo de poder, en el marco de la actual ley, fijar ciertas poblaciones objetivos por períodos específicos y establecer metas plurianuales de cobertura en función de los antecedentes técnicos de los cuales dispone la Subsecretaría de Previsión Social, habida cuenta que dicha repartición cuenta con los instrumentos adecuados y equipo calificado para definir tales poblaciones.

En términos de la ejecución presupuestaria del FEP, esta ha sido baja, reflejando además el hecho que parte de los recursos asignados por año calendario se utilizan para el pago del cierre o finalización de proyectos del año anterior. Hay ciertos elementos que explican lo anterior. El primero es la modalidad de pago, principalmente vía reembolsos, lentificando el proceso de transferencia de recursos. También la existencia de múltiples errores en la documentación solicitada, la que debe ser revisada exhaustivamente y muchas veces vuelta a enviar a los ejecutores para su corrección debido a falencias de estos. La información preliminar conseguida a través de entrevistas a miembros del equipo del FEP indica que para el año 2011 un 57% de la modalidad de pago fue por medio de esta vía. La modalidad de anticipo exige garantías que no todos los oferentes están en condiciones de realizar (hay que recordar que existen asociaciones gremiales y personas naturales entre los ejecutores). Todo ello, resulta ser un obstáculo para una ejecución más eficiente del presupuesto devengado.

A partir de los puntos planteados anteriormente, se recomiendan modificaciones a este programa. Sin embargo, dado que se plantea que no está cumpliendo los objetivos, sería más razonable suspender los fondos asignados mientras no se corrijan los problemas que el programa tiene.

En el proyecto de Ley de Presupuestos 2013 se le asigna a este programa un monto de M\$ 1.700.340, que si bien resulta levemente inferior al asignado en 2012, podría ser utilizado en un programa alternativo que haya probado mayor eficacia.

IV. ASPECTO RELEVANTE QUE REQUIERE SEGUIMIENTO

Un aspecto de gran relevancia para este Ministerio se refiere a los subsidios maternos, los cuales, producto de la ampliación del post-natal, han aumentado significativamente su demanda

