

El caso de la pandemia en Chile:

Plan de Protección al Empleo y Reactivación Económica

Segunda entrega

Profesor: Sergio Galilea
Ayudante: Leandro Espíndola

Integrantes:
Javier Castro
Esteban Ibáñez
Nicolás Garrido

02 de julio, 2021

Definición del sentido y las características de las políticas efectuadas

Tras el estallido social ocurrido el 18 de octubre durante el año 2019, el país se ha visto afectado gravemente en muchos ámbitos claves de nuestra sociedad, dejando en evidencia las múltiples falencias, desigualdades y la gran pobreza camuflada que existe en nuestro país.

A principios del año 2020, la humanidad asiste a una crisis sanitaria y económica producida por el COVID-19, virus que ha afectado gravemente en muchas esferas importantes que conforman nuestra sociedad, pero principalmente en el área de salud, social y económico, profundizado con mayor rapidez por las diferentes problemáticas que viven las personas de nuestro país, y que cada día provoca nuevos fallecidos y contagios producto de su masificación.

Se prevé una recesión mundial sin precedentes, una caída considerable de la oferta de bienes y servicios, y que afecta a toda la sociedad en su conjunto. Por esta razón, la crisis actual dispone de un coste económico considerable, aumento del desempleo, cierre de empresas y paralización casi total de actividades productivas. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el porcentaje de desempleo ha llegado al 7,8% durante el trimestre de diciembre/febrero de 2020, proporción que ha aumentado 4 cifras más que en el trimestre anterior que fue de 7,4% (El Mostrador, 2020). Hecho que se puede evidenciar a través de los casi de 800 mil trabajadores suspendidos acogidos por la Ley de Protección del Empleo, en donde hubo un aumento del 44% en comparación a marzo del año pasado (Ibáñez, 2020).

Ante la grave crisis sanitaria y económica, el Gobierno tuvo que salir del paso presentando un paquete de medidas llamado *Plan de Protección del Empleo y Recuperación Económica*, que tiene por objetivo proteger el empleo, dar apoyo económico a diferentes empresas y MiPymes; además de incluir un plan de reactivación económica para apoyar a las familias más vulnerables a través de apoyos de emergencia, a fin de ayudar a enfrentar de una manera más sostenible esta crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19.

Esta agenda que ha anunciado el Gobierno a través del ministro de Hacienda de aquel entonces, Ignacio Briones, considerando un costo por US\$5.500 millones, los cuales van orientados en apoyar a los sectores más afectados por esta crisis en nuestro país, vale decir, las miles de familias y las micro, pequeñas y medianas empresas, quienes están perdiendo o podrían perder su empleo en los próximos meses, siendo estos uno de los sectores que necesitan una mayor activación económica para sacar sus familias adelante (CNN Chile, 2019). Cabe destacar que el área sectorial al cual corresponde esta política pública se relaciona directamente con la esfera económica del país, pero específicamente al sector laboral y social.

A continuación, se desglosa el paquete de medidas implementados por parte del Ejecutivo para hacer frente a la crisis sanitaria y económica provocados por el COVID-19 (Gobierno de Chile, 2020):

1) Inversión en infraestructura y reconstrucción:

El actual Gobierno ha planteado una inversión y reconstrucción de la infraestructura y bienes públicos dañados por un costo de US\$ 3.025 millones, montos que están orientados en proyectos de rápida ejecución, y que tienen por propósito volver a habilitar y crear nuevos espacios para recuperar infraestructura que se estaba perdiendo desde el estallido social, ya sea como la reconstrucción, excluyendo Metro, por un costo de US\$ 855 millones; proyectos de inversión en regiones por US\$ 480 millones; construcción de vivienda, subsidios y mejora de barrios por un monto de US\$ 350 millones; adelanto de inversión en equipamiento local por US\$ 218 millones; Tren Santiago-Melipilla, con un costo total de US\$ 1.500 millones en cinco años y US\$ 200 millones por año en los próximos dos años; además de Obras de Agua Potable por US\$ 200 millones.

2) Protección del empleo:

A raíz de la crisis actual, el Ejecutivo ha tenido que implementar una Ley de Protección del Empleo, ley que tiene por finalidad establecer medidas extraordinarias para proteger la estabilidad de ingresos y la fuente laboral de un gran número de trabajadoras y trabajadores que tienen un empleo formal, permitiendo el acceso a prestaciones y complementos del seguro de Cesantía, en caso que se presenten situaciones en donde se suspenda el contrato de trabajo por acto de autoridad (cuarentena); se acuerde un pacto de suspensión del contrato de trabajo o se acuerde un pacto de reducción temporal de la jornada de trabajo; asimismo, se tiene proyectado fortalecer el seguro de cesantía, con el propósito de aumentar transitoriamente la tasa de reemplazo, flexibilizando los requisitos de elegibilidad.

3) Apoyo a las MiPymes:

En este aspecto, el Ejecutivo ha planteado un paquete de medidas con el fin de dar apoyo económico, impulsando a nivel nacional un Plan de Apoyo especial para la micro, mediana y pequeña empresa (MiPymes) que se vieron afectadas por la crisis social y por la crisis sanitaria del COVID-19.

Dentro de las principales medidas tenemos:

- Oferta de repactación de arriendos a las 1.938 MiPymes que arriendan inmuebles fiscales, con el objetivo de establecer un convenio de pago para suspender el pago del arriendo hasta por 6 meses y luego repactar la deuda hasta por 12 meses.
- Disposición y habilitación de 50 inmuebles y terrenos fiscales, ubicados en lugares céntricos, de alta concurrencia de público y atractivos para la venta de productos, para apoyar el día a día de los micro emprendedores
- Identificación de 220 inmuebles fiscales incluidos en el Plan de Licitación 2019-2020 del Ministerio, que, dadas sus características, cumplen con los requisitos necesarios para promover el desarrollo económico y productivo de las MiPymes, y que serán puestos a disposición para colaborar con la reactivación económica del país.
- Devolución anticipada del impuesto a la renta, en este caso y dependiendo de la magnitud de la caída en las ventas, se devolverá anticipadamente entre un 20% y un 75% de sus PPM.
- Facilidades para el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA): Se otorgarán facilidades para el pago del IVA de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2019, las que podrán ser pagadas en 12 cuotas con tasa de interés real cero y a partir de febrero del próximo año.
- Régimen especial de donaciones para MiPymes: Por un período de 18 meses se creará un régimen especial de donaciones desde la sociedad civil y que favorecerá a las MiPymes que sufrieron pérdidas materiales o bajas significativas en su productividad o ventas.
- El Gobierno anunció que se añadirá una capitalización adicional por US\$100 millones al Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE). Todas estas medidas permitirán que las empresas de menor tamaño accedan a créditos por cerca de US \$9.000 millones.

4) Plan Reactivación Económica para apoyar a las familias:

Debido a la difícil situación que están viviendo múltiples familias, el Gobierno ha anunciado un plan de apoyo focalizado en las familias más vulnerables, estableciendo como principal medida, un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Consiste en una ayuda económica, cuyo monto fue actualizado hace unos días, incrementando de \$65.000 a \$100.000 por persona (por un periodo de hasta 3 meses), que tiene por finalidad apoyar a los hogares con ingresos informales que se han visto más perjudicados por la crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19. Este apoyo va a beneficiar principalmente a los hogares que cuenten con el Registro Social de Hogares, y que se ubiquen dentro de 60% más vulnerable, además de aquellos hogares en los que vivan un adulto mayor de 70 años, que tenga pensión básica solidaria, y que pertenezca al 80% más vulnerable. Este apoyo va a beneficiar a cerca de 4,5 millones de personas, con un costo de US \$830 millones, dinero

que viene del fondo de US \$2 mil millones para la protección de los ingresos de las familias más vulnerables.

Por otra parte, tenemos el Bono de Apoyo a los Ingresos Familiares, en donde el Gobierno está entregando un apoyo de \$50.000 por cada beneficiario que se encuentre dentro del programa de Subsidio Único Familiar, al igual que hogares que se encuentran en el Subsistema de Seguridades y Oportunidades. Este beneficio tiene una inversión de US\$ 170 millones a cargo del Fisco, y va dirigido a más de 2 millones de hogares que no tienen un ingreso formal.

En cuanto a la visión de Estado versus la mirada gubernamental, se puede establecer que el gobierno no tuvo una mirada de Estado robusta. Esto se debe a varios factores. Primero, porque el Gobierno/Ejecutivo no fue capaz de decretar una renta de emergencia, proyecto que habría ayudado de manera clave a las miles de familias desamparadas durante estos meses de crisis sanitaria y económica. Y segundo, porque si hubiera existido un Gobierno y Estado robusto, no habría tantas trabas para poder endeudar a Chile, y de esta forma, poder generar proyectos más sólidos para apoyar y ayudar a miles de las familias y MiPymes de nuestro país. Probablemente la palabra “endeudarse” genera un sentimiento negativo por parte de las personas (y al Ejecutivo) por todo lo que pueda significar; no obstante, Chile es uno de los pocos países de Latinoamérica que tiene la capacidad de poder endeudarse, siendo clave esta decisión para poder sacar a flote la economía del país, y asimismo a la sociedad en su conjunto.

Actores institucionales claves y su rol en la crisis

Los actores institucionales claves en la crisis han sido variados. Sin embargo, en esta política pública en particular tenemos como principales actores: el Rol Presidencial, el Ministerio de Hacienda, El Servicio de Impuestos Internos (SII), los Gobiernos Subnacionales y CORFO.

El Rol Presidencial fue clave, debido a que esta iniciativa es del Ejecutivo e incorpora una serie de medidas para fortalecer los mecanismos de protección del empleo, la inversión pública, el apoyo a las MiPymes, la reconstrucción del país, y aminorar la problemática principal de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. El Ministerio encargado de guiar y conducir esta política pública es el Ministerio de Hacienda, teniendo un rol fundamental en el proceso de construcción, perfección y ejecución de este paquete de medidas, en donde el objetivo principal es la reactivación económica del país. De hecho, el ministro de ese entonces Ignacio Briones antes de presentar este paquete de medidas hizo un llamado a la unidad y enfatizó en lo importante que era construir una hoja de ruta social compartida. Como se dijo anteriormente, este Plan de Recuperación Económica y

Protección del Empleo considera nuevas medidas por US \$4.800 millones, que se suman a las medidas de capitalización del Banco Estado, el apoyo crediticio a las MiPymes y el Ingreso Familiar de Emergencia, totalizando un apoyo total de US \$5.500 millones. El apoyo a las MiPymes lo conduce el Ministerio de Hacienda y es entregado vía CORFO, institución clave para el proceso de solicitudes de apoyos crediticios, de subsidios y entrega de beneficios. Adicionalmente, el SII fue clave para tener un listado de las MiPymes que poseían los requisitos necesarios para poder postular a un crédito o subsidio por parte del Estado. El beneficio del Ingreso Familiar de Emergencia se ha ido entregando vía Banco Estado, bajo una coordinación directa con el Gobierno Subnacional, dado que para obtener este beneficio es necesario actualizar el Registro Social de Hogares, por lo tanto, la Municipalidad tiene un rol activo, tanto en la trazabilidad de los beneficiarios, en la actualización de los datos y antecedentes socioeconómicos, además de apoyar de manera paralela al órgano central con cajas de mercadería y ayudas sociales para los vecinos/as de las diferentes comunas del país.

A pesar de que esta política pública incluye instituciones claves para su desarrollo, hubo otras que no se consideraron, como el gremio de los trabajadores, médicos, economistas y científicos que, habrían sido importantes a la hora de decidir una renta de emergencia sólida, y no solamente bonos insuficientes como lo es el actual IFE.

El horizonte y las características de la estrategia en crisis

Las principales acciones adoptadas para enfrentar la pandemia se basan en dos principios; el distanciamiento social y el confinamiento. La lógica detrás de dichas medidas es fundamentalmente preventiva, ya que buscan frenar la propagación de virus evitando el contacto físico y/o aglomeraciones de personas, mediante cierre de escuelas, centros comerciales, restaurantes y bares, limitaciones al transporte público, entre otras. Siguiendo dicha línea, el 18 de marzo del 2020 el presidente Sebastián Piñera decretó Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en todo el territorio nacional, cuya duración de 90 días se ha ido renovando sucesivamente. Adicionalmente, se ha mantenido el toque de queda. Si bien ha modificado gradualmente su horario de aplicación, varias voces cuestionan su eficacia y si es realmente necesario mantenerlo vigente.

La temprana preocupación del gobierno por evitar el colapso de la red pública de salud se manifestó en las arduas gestiones llevadas a cabo para evitar el denominado “dilema de la última cama”. A sabiendas que la propagación del virus significa una mayor demanda hospitalaria, las autoridades reaccionaron rápidamente para evitar un eventual déficit. Se incorporaron más de 3.300 ventiladores mecánicos, se coordinó el sistema de salud público - privado, se destinaron nuevos espacios exclusivos para atender los casos COVID-19 (Espacio Riesco), entre otras medidas. Sin lugar a duda, estas respuestas lograron evitar un

problema que pudo haber escalado agresivamente, pues de acuerdo con las autoridades del Ministerio de Salud, hasta la fecha ningún chileno/a se ha quedado sin atención médica por estos casos. El dilema de la última cama nos enfrenta a un problema ético que es generado por la escasez de recursos; la justicia distributiva. La gran pregunta que se plantea es ¿Cómo deben distribuirse los bienes materiales en una sociedad para que sea más justa?, ¿Qué criterio se debe usar para garantizar la mayor justicia? -. Cuando predominan períodos de crisis como guerras o la pandemia actual se suele utilizar un criterio utilitarista, a saber, maximizar el beneficio. Esto quiere decir que se prioriza aquellos pacientes cuyas probabilidades de sobrevivir al virus son mayores. Por lo general, estos son personas jóvenes por sobre ancianas. Desde nuestro punto de vista, el criterio maximizador de beneficios es adecuado para enfrentar la crisis. Una decisión tan difícil como el dilema planteado requiere ser analizada lo más objetivamente posible. Efectivamente habrán beneficiados y perjudicados, pero esto es mera consecuencia de la justicia distributiva. Si bien puede considerarse cruel e inhumano, consideramos que peor aún sería permitir más muertes a costa de destinar mayores recursos a pacientes que no tienen mayores probabilidades de sobrevivir. Por suerte, nuestro país no debió enfrentar dicho dilema de manera exagerada, y gracias a las gestiones intersectoriales del Ministerio de Salud, hoy en día la capacidad hospitalaria puede abastecer una alta demanda.

A raíz de una disminución sostenida en el número de casos diarios de contagio y número de enfermos activos las semanas anteriores, el 19 de julio del año 2020 el gobierno presentó el plan “Paso a Paso nos cuidamos”. El programa considera cinco etapas a las cuales se avanzará o se retrocederá en relación con la situación epidemiológica de cada territorio y en la medida en que se vayan cumpliendo los estándares sanitarios fijados. Bajo nuestro criterio, este plan ha sido efectivo desde el punto de vista comunicacional, ya que informa a la ciudadanía de manera sencilla y con un lenguaje claro las libertades y restricciones de cada etapa. El establecimiento de cuarentenas de acuerdo con criterios territoriales permite a su vez otorgar mayores libertades en aquellas comunas donde existe una baja tasa de casos activos. No obstante, hace falta profundizar en ciertos aspectos claves como educación, específicamente si es posible retomar las clases presenciales en colegios, universidades y centros de estudio. Comunas que se encuentren en fase 1 no podrán regresar a las aulas, lo que deja fuera a 2,2 millones de escolares. (Said, 2020). Actualmente el ministerio de educación está procesando más de 27 solicitudes de colegios para regresar a clases presenciales, ya que debe ser solicitado de manera voluntaria por los establecimientos educacionales.

El factor clave para controlar la tasa de contagios es la trazabilidad, cuyo registro se lleva a cabo por los centros de salud municipales. Al contar con la información que permita rastrear los contagios es más eficaz evitar que se expanda el virus. Por tales razones, las autoridades han buscado reforzar este punto, especialmente con miras a un posible rebrote. Esto ha sido el caso de ciertos países europeos, donde la “segunda ola” del coronavirus ha

significado volver a tomar estrictas medidas. Todos los factores parecieron indicar que en cualquier momento se podría producir un aumento sostenido de casos, por lo que el ministerio de salud se proyectó ante dicho escenario, el cual se dio a mediados de marzo de este año 2021 y que aún seguimos enfrentando, con un aumento masivo de casos (incluso con cifras más altas que el año pasado, pero con menos consecuencias de gravedad debido a la gran cantidad de personas que han sido inmunizadas desde la llegada de las vacunas a principios de año.

El diseño fundado en la investigación científica médica y la experiencia internacional

En cuanto a este punto, se puede establecer que hubo sectores del gremio científico médico que apoyaron la tesis principal del Gobierno. De hecho, el representante de la OMS/OPS en Chile, Fernando Leanes, apoyó de manera explícita las medidas adoptadas por el Gobierno, y fue un gran defensor de las cuarentenas dinámicas (estrategia que encaminó al aumento excesivo de casos activos). Este representante de la OMS/OPS señaló que no era recomendable decretar una cuarentena general obligatoria en el país, apoyando de esta manera la estrategia desarrollada por el Gobierno (El Mostrador, 2020). Adicionalmente, hubo varios especialistas pandémicos que salieron en televisión apoyando abiertamente el manejo de la pandemia. Un ejemplo es Sebastián Ugarte, el doctor de los matinales, quien pasó a ser uno de los voceros más reconocibles y valorados en medio de la pandemia del coronavirus, y que dentro de sus análisis apoyaba las medidas del MINSAL, además que sus lineamientos iban de la mano con la estrategia del Gobierno.

En este sentido, se puede rescatar que hubo sectores del área científica médica que apoyaron las decisiones del Ejecutivo. Incluso, los laboratorios clínicos privados estaban dispuestos a ceder parte de sus actividades para apoyar en la creación de test y la trazabilidad de los casos. Sin embargo, hubo otros gremios que no apoyaron las tesis generadas por el Gobierno. Por ejemplo, el Colegio de Médicos fue un gremio que en su mayoría no estaba de acuerdo con la estrategia adoptada por el Gobierno. De hecho, no fueron integrados a la mesa de trabajo del coronavirus, y las recomendaciones que realizaron no fueron escuchadas ni adoptadas. Por esta razón, la estrategia del Ejecutivo fue perdiendo peso, y a medida que la situación se ponía más compleja, perdió el apoyo de sectores en el área de la salud, ya que el Gobierno no fue capaz de incluir estas voces en el desarrollo de las diferentes estrategias

Debido a lo anterior, un grupo de 40 expertos, científicos y divulgadores de diversas ramas realizaron una carta abierta al presidente Piñera, con el objetivo de evitar en Chile una catástrofe nacional por la propagación del COVID-19, y de esta manera, se pueda cambiar el rumbo de la estrategia adoptada por el Ejecutivo. En la carta los científicos pedían también lograr que las cuarentenas sean efectivas, para lo cual consideraban que debiese

priorizar medidas de orden social, logísticas y económicas que permitan que las restricciones “no lleven a la comunidad a enfrentar la disyuntiva entre salud o sustento” (Crónica Digital, 2020).

La gestión de la crisis y el papel de los gobiernos subnacionales

El plan desde sus inicios fue creado desde una perspectiva centralizada, ya que las ayudas eran destinadas en su mayoría a la capital del país. No obstante, la llegada del coronavirus y posterior crisis sanitaria y económica supuso aumentar la cobertura a nivel nacional.

En una primera instancia, las municipalidades no fueron consideradas por el Gobierno para enfrentar la crisis (no eran participantes de la mesa de trabajo del coronavirus). Esto se debe a que la tutela la tenía el MINSAL, y por lo tanto, las municipalidades fueron excluidas de las tomas de decisiones.

En este sentido, los Gobiernos Subnacionales quedaron fuera de toda discusión relevante, ya sea de la toma de decisiones como tal, o el debate nacional de la crisis sanitaria y económica. Esta centralización provocó muchas fallas en las estrategias del Gobierno. Primero porque no recibía un apoyo transversal de los Gobierno Subnacionales, sin importar que los alcaldes sean del oficialismo. De hecho, Jaime Mañalich tuvo roces con alcaldes de su sector, como lo fue con la alcaldesa de Maipú, y el alcalde de Puente alto (ambos pertenecientes a Chile Vamos), las dos comunas más pobladas y populares del país. En este sentido, se deja en evidencia el centralismo excesivo que existe para controlar la pandemia, dejando de lado los criterios locales y el conocimiento que tienen los Gobiernos Subnacionales sobre su propio territorio.

Por otra parte, el plan de protección al empleo y recuperación económica se inició en un principio debido a la crisis económica que había provocado el estallido social del 18 de octubre. Sin embargo, se profundizó y perfeccionó debido a la pandemia provocada por el virus COVID-19, en donde fue necesario aumentar la cobertura de apoyo, y el monto de este. En este sentido, esta política pública se descentralizó y aumentó su cobertura en todas las regiones del país. Es muy probable que esta descentralización haya llegado tarde, porque las medidas de protocolo, ayuda económica y asistencial estaba coordinada por el órgano central (MINSAL), atrasando el proceso de decisiones estratégicas y cuarentenas preventivas, lo que ha provocado un aumento excesivo de la pandemia en regiones de nuestro país.

Las relaciones entre gobierno y oposición en el conflicto

Desde que aconteció el estallido social del 18 de octubre de 2019 el escenario político ya había sufrido una alteración en sus relaciones normales. De hecho, más allá de la iniciativa y la unión de los partidos y actores políticos con el fin de poner un límite a la violencia y optar por una salida pacífica a las demandas sociales que estaban siendo planteadas, las posturas políticas aún seguían tensionadas y polarizadas posterior al acuerdo del 15 de noviembre entre gobierno y oposición. Sin embargo, esta situación ha dado pie al surgimiento de posturas más radicales en el contexto de la pandemia, que han optado por minimizar el debate político. Un claro ejemplo es la progresiva adhesión al retiro del 10 % de los fondos de las AFP, contando incluso, con votos del oficialismo.

De esta forma los anuncios de las medidas para paliar los efectos de la crisis provocada por la pandemia del coronavirus, se vieron marcados por las críticas de la oposición en relación con los montos comprometidos en las ayudas.

Un esfuerzo que realizó el exministro de Hacienda Ignacio Briones, fue convocar a una amplia mesa de trabajo que estuviera compuesta por la asistencia de diversos sectores políticos con el fin de buscar un acuerdo nacional en materia económica para enfrentar la pandemia, que contó con la participación de: Betina Horst y Juan Andrés Fontaine en representación del partido Unión Demócrata Independiente; Rafael Aldunate y Cristián Solís en representación de Renovación Nacional; Klaus Schmidt-Hebbel y Sebastián Izquierdo por Evópoli; Álvaro Díaz por el Partido Socialista; Rodrigo Valdés por el PPD; José De Gregorio por la DC y Claudia Sanhueza por el Frente Amplio, instancia a la que se sumaron también personajes como el ex director de presupuestos Rodrigo Cerda (actual ministro de Hacienda) y los ex presidentes del Banco Central Rodrigo Vergara y Vittorio Corbo; entre otros (La Tercera, 2020). De esta manera, surgió la propuesta de un “fondo covid” por US\$12 mil millones para enfrentar la pandemia en un horizonte de 24 meses (Pauta, 2020). Sin embargo, la publicación de la Ley N°21.248 que permite el retiro del 10% de los fondos de pensiones de manera excepcional terminó opacando la propuesta del grupo de economistas y las pretensiones de unidad.

Podríamos esbozar que la relación entre gobierno y oposición ha estado marcada por la urgencia de las ayudas económico-sociales y las presiones que derivan de aquello. Por lo cual, en vista de un proyecto mucho más ambicioso, cercano y tangible al bolsillo de las personas, no logró imponerse el acuerdo nacional propuesto por el exministro.

Los errores críticos en el enfrentamiento de la crisis

Como sabemos, ningún país del mundo estaba totalmente preparado para una crisis sanitaria y económica de este calibre, por ende, la gran mayoría de países cometieron grandes errores y que fueron críticos para el desarrollo descontrolado del virus COVID-19.

En nuestro país como primer error crítico tenemos que el Gobierno no fue capaz de incluir a voces importantes dentro de la mesa de trabajo, como el Colegio de Médicos, el gremio de científicos, representantes locales y Gobiernos Subnacionales, dado que quedaron excluidos de las discusiones claves, y por lo tanto, de las decisiones que involucran su territorio. Esta problemática se fue profundizando a medida que avanzaba el virus. Jaime Mañalich, el anterior ministro de salud tenía una estrategia muy cerrada, solo se limitaba a tener asesores directos, y no permitió que actores de diferentes esferas de la sociedad fueran parte del proceso de discusión. Esta decisión de tener un equipo “estratégico” provocó un aumento grotesco de los casos activos de COVID-19, ya que no quiso tomar en cuenta las recomendaciones del Colegio de Médicos, por ejemplo, se realizaron recomendaciones relacionadas a las cuarentenas, en donde se enfatizó lo fundamental que era tener una cuarentena general los primeros meses y no “dinámicas”, porque de esta manera se podría salir antes del confinamiento. Sin embargo, el ministro Mañalich prefirió conducir las cuarentenas de manera dinámica, provocando brotes descontrolados del virus COVID-19.

Un segundo error, reconocido incluso por el ex ministro de salud, consistió en el sistema de conteo de casos de coronavirus en el país, fallando en contar correctamente el número de fallecidos por causas relacionadas al COVID-19 y sub representó la muestra total, afectando la credibilidad del Gobierno y la toma de decisiones respecto de los confinamientos. De hecho, Mañalich tuvo que declarar ante el tribunal por el manejo de la pandemia y la crítica al sistema de Epivigila, en donde señaló “a la plataforma Epivigila no le faltaban decenas, sino cientos de casos que estaban notificados como positivos en un laboratorio y no estaban ingresados a Epivigila, por lo que se recurrió a crear una plataforma accesoria con los informes de los laboratorios”, también indicó que “Epivigila, hasta el día de hoy, es completamente dependiente de la notificación de los médicos notificadores. Vale decir, que, si un médico ve un caso y no lo ingresa a la plataforma, ese caso no aparece en las estadísticas” (La Nación, 2020). Debido a estas declaraciones, la querrela en su contra tomó cada vez mayor relevancia, provocando la salida inminente del Ministerio de Salud.

Como tercer error crítico, se encuentra la tardía respuesta que tuvieron miles de personas por parte del Estado, dejando a la deriva a familias completas por mucho tiempo, en donde la propia gente se tuvo que organizar (como fueron las ollas comunes), y por lo tanto, la organización local comunitaria se fortaleció de manera significativa, ya que tuvo un rol clave durante todos estos meses de crisis. En este sentido, se debe destacar el poder de unidad que han tenido las organizaciones sociales y locales, reemplazando por completo el rol del Estado, debido a que las cajas de mercadería fueron insuficientes y el IFE no fue de

manera universal, por lo tanto, la crisis sanitaria y económica provocó una profundización de la pobreza en nuestro país.

Ayudas, subsidios y apoyos a la población

Al día siguiente de promulgar el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, el 19 de marzo del 2020 se anunció un Plan Económico de Emergencia (PEE) por US\$11.750 millones, uno de los más cuantioso de la historia reciente de Chile, que representa cerca del 4,7% del PIB. Tenía por objetivo abordar tres ejes: Reforzar el Presupuesto del Sistema de Salud; proteger los ingresos familiares; proteger los puestos de trabajo y a las empresas que los generan. Se destinaron recursos a instituciones y servicios en ayuda directa de la ciudadanía, tales como el Fondo de Cesantía, el Banco del Estado, el Bono Covid-19, entre otras. Sin embargo, a medida que avanzaba la expansión del virus en el país, se hacía cada vez más necesario contar con mayores recursos y prestaciones para la población, especialmente aquel grupo perteneciente al empleo informal que no podían optar a la ley de Protección al Empleo o acceso al Fondo de Cesantía. De esta manera, el 8 de abril de dicho año el gobierno anunció una segunda parte del PEE, inyectando US \$5.000 millones adicionales con dos grandes focos: El primero, destinado a proteger a las familias más vulnerables del país cuyo sustento depende principalmente de ingresos informales; y el segundo consistía en ayudar a los emprendedores, especialmente a las Pymes, mediante financiamientos con garantías del Estado.

Adicionalmente, y a medida que se expandía la gravedad de la crisis sanitaria, se incorporaron ayudas económicas que extendieron su cobertura hacia los sectores de ingresos medios del país. Ejemplo de lo anterior fue el Bono Clase Media y las cajas de alimentos. Si bien en las últimas décadas se ha instaurado la noción de que somos un país mayoritariamente de “clase media”, dentro de esta afirmación se esconde la fragilidad que supone pertenecer a este grupo.

La ineficiencia del Estado fue una razón no menor que atrasó la llegada de recursos a las familias que lo requerían. Quizás por ello sea que el retiro de los fondos previsionales ganó tanto apoyo, ya que estos dineros se presentaban como una transferencia directa a los afiliados sin necesidad de trámites excesivamente burocráticos. Por otra parte, es importante destacar que no todo problema que presentaron las ayudas del gobierno es exclusivamente de su responsabilidad; 437.703 trabajadores mintieron en los datos que entregaron para recibir el Bono Clase Media, de los cuales cerca de 40 mil eran funcionarios públicos. El ministro de Hacienda en aquel momento Ignacio Briones explicó que para evitar que ocurriera un fraude como el anterior, era necesario iniciar un proceso de verificación de ingresos de cada postulante que hubiera tardado hasta dos meses en realizarse. Por lo tanto, y evitando caer en los mismos errores de las primeras ayudas

gubernamentales, se decidió confiar en los criterios de la gente que postulara al bono clase media.

Considerando la temprana respuesta y magnitud de recursos empleados, desde nuestro punto de vista las primeras ayudas del gobierno fueron oportunas. Sin embargo, a medida que crecía la tasa de desempleo se hizo cada vez más necesario aumentar el alcance y cantidad de dinero a entregar. El gobierno entendió que era necesario aumentar los niveles de deuda, pero de manera razonable. La mesa técnica de 16 economistas pretendía buscar una solución transversal para enfrentar las consecuencias de la crisis a mediano y largo plazo. Sin embargo, el tensionado ambiente político, sumado a las presiones sociales por llegar de manera efectiva a las familias terminaron por derrumbar la posibilidad de un acuerdo económico y surgieron medidas rechazadas por la élite tecnócrata, pero aplaudida por sectores políticos.

La reforma constitucional transitoria de los retiros del 10% de los Fondos AFP

Durante el 8 de julio del año 2020, la Cámara de Diputados aprobó el primer trámite del proyecto de ley que modifica la Constitución para “incorporar como parte del derecho a la seguridad social, la facultad de los afiliados al sistema de capitalización individual, de retirar parte de sus fondos previsionales, durante la vigencia de un estado de excepción constitucional de catástrofe.”. Posteriormente se llevó el proyecto del retiro de 10% a la cámara alta, la que finalizó con 29 votos a favor, 13 en contra y 1 abstenciones, en cuanto al proyecto en general, por lo tanto, se aprobó en su totalidad este proyecto para enfrentar la crisis económica a causa de la pandemia. En nuestro país casi 4 millones de personas se han visto afectadas por el impacto de la pandemia en el mercado laboral. Según datos de la Universidad Católica, 2,1 millones de personas han perdido su empleo en los últimos 12 meses y 1,1 millones no están buscando trabajo, pero lo habrían hecho si no estuviéramos en la actual crisis sanitaria (La Tercera, 2020), además la Superintendencia de Pensiones reporta que 765.635 trabajadores habrían solicitado suspensiones de contratos (Superintendencia de Pensiones, 2020) Además de una reducción en el ingreso de millones de familias, estas cifras se suman al temor por los contagios, la pérdida de seres queridos y la incertidumbre sobre la capacidad que tendrán para enfrentar sus múltiples necesidades. Tanto la ciudadanía como diversos actores consideran que la propuesta del gobierno para enfrentar la pandemia ha sido lenta e insuficiente en relación con la profundidad de la crisis y las necesidades de la población.

El efecto económico de la pandemia pone a los fondos de pensiones en el centro de la discusión en medio de una crisis de legitimidad. Las razones de esto último son varias y conocidas: pensiones bajas en relación con la promesa y expectativas creadas por sus fundadores; el hecho de que algunos actores reciben un pedazo grande de una torta que no alcanza para la mayoría o la baja discrecionalidad de los afiliados para disponer de sus ahorros previsionales en etapas de vacas flacas, que es el tema central en el escenario actual. Cabe destacar que el proyecto se da en un contexto de desconfianza en los distintos

actores políticos. De acuerdo con la encuesta CEP, sólo un 5% de la ciudadanía confiaba en el gobierno, 3% en el congreso y 2% en los partidos políticos (CEP, 2020). De esta forma, estos elementos aumentan la tentación de promover iniciativas que sintonizan con los dolores y descontento de la ciudadanía, pero que en la práctica pueden ser perjudiciales desde una perspectiva social, por lo tanto, este proyecto que plantea el retiro de ahorros previsionales posee ciertas limitaciones, como por ejemplo: El retiro de fondos beneficia principalmente a trabajadores formales ya cubiertos por el seguro de cesantía, a diferencia de los trabajadores informales que no poseen seguridad ni apoyo directo. Adicionalmente, los retiros se financiarán encareciendo el costo del empleo formal (impuesto al trabajo) y con recaudación tributaria futura, la cual disminuirá los recursos fiscales que las generaciones futuras podrán asignar a otras necesidades que consideren más apremiantes. Por otra parte, el proyecto beneficia en mayor grado a personas de mayores ingresos y, en consecuencia, incentivaría el retiro de fondos de quienes no han visto reducidos sus ingresos producto de la pandemia. De hecho, los más beneficiados en términos monetarios son personas con ingresos superiores a los \$16 millones líquidos quienes recibirán un regalo del Estado que asciende a \$1.720.000 si retiran el tope de UF 150 y la invierten en APV. Por último, tenemos la consecuencia más significativa, que es la bajada considerable de las pensiones futuras en beneficio de paliar los problemas económicos actuales de las personas.

A pesar de que este proyecto de retiro parcial de fondos previsionales posee limitaciones, se debe destacar que su apoyo ha sido transversal, tanto de la oposición como también de algunos parlamentarios del oficialismo, dejando ver que el primer retiro ha sido una necesidad sentida por parte de la ciudadanía, ya que el apoyo del Gobierno ha sido insuficiente, y al actual IFE no es totalmente robusto como para aminorar las deudas, el hambre y desempleo de la gente, agregando también que el Ejecutivo no fue capaz de crear una renta de emergencia ética, dejando a la deriva a miles de familias a lo largo del país. Adicionalmente, la aprobación del primer retiro permitió una reactivación considerable de la economía del país, en donde el Estado también se vio beneficiado de este retiro, dado a que recibió una gran cantidad de impuesto vinculado con las compras realizadas por los miles de chilenos/as que realizaron su retiro del 10%.

Reflexiones finales

- Un punto importante de resaltar es la temporalidad de la pandemia en cuanto a su extensión, y en este sentido, las proyecciones de crecimiento serán vitales para nuevas ayudas económicas. Sin embargo, el Banco Mundial (2021) señala que los impactos provocados por la pandemia también tendrán un mayor horizonte de tiempo e identifica, por ejemplo, la pérdida del capital humano debido a los cierres de los centros de enseñanza en vista del confinamiento por motivo del virus. No

obstante, a nivel regional, Chile se posiciona como uno de los países que en 2020 no tuvo un cierre generalizado de los centros de enseñanza excesivamente alto en comparación con los demás países. Si bien el aprendizaje y la dimensión de la reactivación productiva y el empleo están relacionados, se ha intentado adecuar la enseñanza a distancia como el nuevo modo de adquirir dichos conocimientos, pero aún así dicho enfoque tiene una eficacia parcial (Banco Mundial, 2021).

- En cuanto a las recomendaciones que hemos llegado, tenemos que en primera medida el paquete de directrices de gasto público adicional del gobierno (es decir, más allá de las reasignaciones presupuestarias) previsto para mitigar los efectos de la pandemia es relativamente pequeño y asciende, hasta ahora, a un 0,5% del PIB. Por esta razón, consideramos que es posible hacer un esfuerzo mayor en este ámbito a través de un mayor endeudamiento público, aprovechando el bajo premio por riesgo actual de Chile en los mercados internacionales y dados los relativamente bajos niveles de deuda pública en relación con los prevalecientes en las economías más desarrolladas. De esta manera, se puede inyectar más recursos públicos en áreas que se han visto profundamente afectadas por la crisis sanitaria y económica producida por el COVID-19.
- En cuanto a la liquidez de la economía, recomendamos que, en caso de necesidad y de manera excepcional, el Banco Central, si lo considera necesario, sea facultado para entregar liquidez a través de la compra de deuda pública en el mercado secundario, con la finalidad de mantener en movimiento la economía y poder enfrentar de manera correcta esta crisis.
- Sobre el apoyo a las empresas de distintos tamaños, para ir en ayuda de las empresas grandes (aquellas cuyas ventas superan un millón de UF), el gobierno debe definir prontamente un protocolo transparente que identifique cuáles empresas pueden ser beneficiarias de la ayuda; cómo se va a materializar esta ayuda; y cómo y cuándo el sector privado va a devolver los recursos al Fisco. En ese caso, se sugiere que las empresas solventes con problemas de liquidez puedan contar con una garantía estatal para colocar bonos a cinco años o más en el mercado nacional o en los mercados internacionales. En caso de que la empresa tenga que hacer uso de la garantía, el Estado convertiría el saldo no pagado en acciones preferentes al precio que prevalecía al momento de la emisión de los bonos. Esto asegura que sólo aquellas que no pueden conseguir un crédito por sí mismas y que estén dispuestas a pagar el costo de la garantía se acojan al mecanismo. En cuanto a las pequeñas y medianas empresas, el Estado se comprometió a implementar una ayuda fiscal de 1

millón de pesos para aquellas empresas medianas o emprendimientos pequeños que necesitan una ayuda financiera para poder mantenerse en pie.

Bibliografía

Banco Mundial (2021). *Volver a crecer: Informe semestral de la región de América Latina y el Caribe*.

Centro de Estudios Públicos [CEP] (2019). *Estudio Nacional de Opinión Pública N°84*.
Obtenido de:
https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf

CNN Chile (2019). *Gobierno presentó el “Plan de protección del empleo y recuperación económica”*: 5.500 millones de dólares serán invertidos. Obtenido de:
https://www.cnnchile.com/economia/gobierno-medidas-plan-proteccion-empleo-reactivacion-economia_20191202/

El Mostrador (2020). *Malas noticias: Desempleo subió a 7,8% en el trimestre diciembre-febrero*. Obtenido de:
<https://www.elmostrador.cl/dia/2020/03/31/malas-noticias-desempleo-sube-a-78-en-el-trimestre-diciembre-febrero/>

El Mostrador (2020). *Representante de la OMS en Chile reitera que “no es recomendable” decretar cuarentena nacional*. Obtenido de:
<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2020/03/23/representante-de-la-oms-en-chile-reitera-que-no-es-recomendable-decretar-cuarentena-nacional/>

Gobierno de Chile (2020). *Paso a paso Chile se recupera*. Gobierno de Chile. Obtenido de:
<https://www.gob.cl/recuperacioneconomica/>

Ibáñez, Víctor (2020). *700 mil suspendidos en Chile: forma encubierta de despido y salario de hambre*. La Izquierda Diario. Obtenido de:
<https://www.laizquierdadiario.cl/700-mil-suspendidos-en-Chile-forma-encubierta-de-despido-y-salario-de-hambre>.

La Tercera (2020). Congreso y Briones fijan ruta para plan de emergencia. 16 expertos asesorarán a Hacienda. Obtenido de:
<https://www.latercera.com/pulso/noticia/congreso-y-briones-fijan-ruta-para-plan-de-emergencia-16-expertos-asesoraran-a-hacienda/F3XSOWCH2BF5JBVQNTXAUA KXAO/>

La Tercera. (09/07/2020). *Encuesta UC: Desempleo subió a 11,5% en junio y en un año se perdieron más de 2 millones de puestos de trabajo*. Obtenido de:
<https://www.latercera.com/pulso/noticia/encuesta-uc-desempleo-subio-a-115-en-junio-y-en->

[un-ano-se-perdieron-mas-de-2-millones-de-puestos-de-trabajo/M6KVMWFOLRFELKJJC
GOY6VLBPY/](https://www.pauta.cl/politica/plan-de-emergencia-economistas-aumentan-propuesta-a-ignacio-briones)

Pauta (2020). *Un grupo transversal de economistas eleva la apuesta a Briones*. Obtenido de:

<https://www.pauta.cl/politica/plan-de-emergencia-economistas-aumentan-propuesta-a-ignacio-briones>

Radio Las Nieves (2019). *Gobierno destacó las medidas del plan de protección del empleo y recuperación económica*. Obtenido de:

<https://www.rln.cl/regional/66398-gobierno-destaco-las-medidas-del-plan-de-proteccion-del-empleo-y-recuperacion-economica>

Said, Carlos. (2020). *Decreto levanta suspensión de clases a comunas en Fase 4 y 27 colegios ya piden retorno*. La Tercera. Obtenido de:

<https://www.latercera.com/nacional/noticia/decreto-levanta-suspension-de-clases-a-comunas-en-fase-4-y-27-colegios-ya-piden-retorno/LRXN5WZJUNEOZBTKRNHVIH3VNA/>

Superintendencia de Pensiones (05/07/2020). *Ficha estadística semanal Ley de Protección al empleo y Ley del Seguro de Cesantía*. Obtenido de:

https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14008_recurso_1.pdf

Anexo: Línea de tiempo



