

 HORIZONTAL

CRISIS COVID-19

HOJA DE RUTA PARA UNA RECUPERACIÓN SUSTENTABLE Y RESPONSABLE

3 DE JULIO DE 2020



Autores:

**Alfonso España,
Sebastián Izquierdo R. y
Alfredo Maira.**

Agradecimientos por su colaboración a:

María José Abud, Gabriel Berczely, Raphael Bergoing,
María Paz de la Cruz, Jorge Fantuzzi, Rolf Lüders,
Felipe Morandé, Julio Ruitort, Klaus Schmidt-Hebbel,
Alfie Ulloa y Paulina Yazigi.

Disclaimer

Durante la redacción del presente trabajo, fue anunciado un documento con propuestas para la crisis elaborado por una mesa de 16 economistas, de la cual uno de sus autores, Sebastián Izquierdo, fue participante. Existiendo coincidencias en materia de recomendaciones, se busca reforzar el llamado a tomar medidas extraordinarias ante la contingencia, mostrando que existe un gran nivel de consenso técnico al respecto.



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	5
1. ANTECEDENTES	7
1.1. Escenario internacional.....	8
1.2. Escenario nacional	11
2. PLAN DE EMERGENCIA Y REACTIVACIÓN EN CHILE	14
2.1. Descripción.....	15
2.2. Evaluación.....	20
2.3. Marco de consolidación fiscal	24
3. REACTIVAR LA ECONOMÍA	26
3.1 Resguardando la salud y la economía	28
3.2 Foco de inversión	32
3.3 Foco en la pequeña empresa.....	38
3.4 Foco empleo	41
3.5 Sociedad civil y filantropía.....	47
3.6 Foco medioambiental.....	49
CONCLUSIÓN	54
BIBLIOGRAFÍA	56
ANEXOS	60



RESUMEN EJECUTIVO

A lo largo del presente documento, junto con retratar el impacto que el COVID-19 ha traído a la sociedad y a la economía, se realiza un análisis de las medidas que el Gobierno ha tomado a modo de hacer frente al difícil panorama que la pandemia ha presentado a Chile, proponiendo una extensión de las políticas. Más allá de esto, se exploran nuevas maneras de contener la crisis y poder reactivar la economía de manera sustentable, tanto en el corto y mediano plazo como en distintas áreas del quehacer público. En materia sanitaria, se recalca la importancia de contar con nuevas pautas tanto en la vida cotidiana como en el lugar de trabajo. En inversión, se proponen maneras de agilizar e incentivar el esfuerzo privado, así como también la creación de un plan nacional de inversión pública. Respecto a la pequeña empresa, se busca una rebaja tributaria temporal, así como un régimen facilitado de creación y cierre de empresas, junto con medidas adicionales que buscan asegurar su liquidez. En mercado laboral, se enfatiza la necesidad de introducir una mayor flexibilidad. Se presenta de igual manera la realidad legislativa de Chile en materia de donaciones, potenciando el rol solidario dentro de la misma sociedad civil a través de ampliar y unificar la legislación vigente. Para finalizar, se recalca la importancia de tomar la sustentabilidad económica de Chile como una inspiración, buscando fortaleciendo la competencia y la inversión.

INTRODUCCIÓN

Los primeros casos de personas infectadas con COVID-19 se dieron a conocer en China durante noviembre del 2019, para súbitamente expandirse al resto del mundo. Desde entonces la pandemia ha deteriorado cada una de las dimensiones de la vida humana, desde el ámbito psicológico, social y afectivo, hasta el ámbito material, asociado con las condiciones físicas de vida. Por esto, la acelerada propagación del coronavirus ha empujado a que los gobiernos impongan drásticas medidas sanitarias y económicas¹. En Chile, esto se ha traducido en cuarentenas masivas, cierre de escuelas, ley de teletrabajo, bonos de emergencia, subsidio al empleo, y medidas para dar liquidez a instituciones financieras y empresas. Así, en esta excepcional circunstancia, la política económica no solo ha buscado paliar los efectos sociales negativos y promover la reactivación, sino también evitar que un fenómeno transitorio genere daños permanentes.

A ello se suma la incertidumbre y complejidad propia del escenario. Entre los factores que contribuyen a estas características se encuentra el hecho de que el contagio

puede darse en varias “olas” antes que se logre superar la crisis sanitaria. También, se desconoce cuánto puede durar la pandemia o el plazo para obtener una vacuna², pero se estima que podría demorar 18 meses o más. En consecuencia, el desafío ha pasado de evitar la mayor cantidad de contagios, a impedir a que se produzcan todos a la vez. Se ha planteado que hasta el 80% de la población mundial podría llegar a contagiarse³. En esta estrategia la capacidad de los sistemas de salud es un punto crítico, pues su colapso implicaría la muerte de miles de personas.

Un escenario de alta incertidumbre, estrechez económica y cambios en las conductas de las personas, exige una rápida respuesta de emergencia y de reactivación que permita adaptar la matriz productiva y de protección social en aras de la supervivencia y la estabilidad política y financiera. Para ello, será necesario establecer un plazo y una estrategia que permita, en primer lugar, cuidar la salud de la población. En segundo lugar, reducir el impacto económico de la pandemia, tanto para las empresas como

1. Ver Anexo 1

2. De hecho, un grupo de “Superforecasters” estima que la probabilidad que se encuentre una vacuna antes del 1 de abril del 2022 es del 63% (Bloomberg Businessweek, 2020). La subdirectora del Instituto de Virología de Wuhan, Shi Zhengli, señaló que el Covid-19 y los virus nuevos son sólo la punta del iceberg respecto de los que quedan por descubrir, por lo que es muy probable que nos encontremos frente a nuevas enfermedades provocadas por estos virus en un futuro próximo.

3. (Veriety, y otros, 2020).

para las familias, resguardando el compromiso fiscal. En tercer lugar, se necesitará un plan que prepare al país para una reactivación potente y sustentable con o sin confinamiento. En este sentido, se proyecta un plazo de 24 meses, donde se identificarán aquellas medidas que podrán ser aplicadas con y/o sin cuarentena.

Este documento fue llevado a cabo considerando tanto el escenario de si se convivirá con el virus durante meses o durante años, pues en ambos casos será necesario priorizar qué medidas se han de tomar con mayor urgencia. En este sentido, estas se dividirán entre las que son de emergencia y las que son de reactivación. En cuanto a lo primero, se analizará el plan del Gobierno y se indicarán aquellas áreas que podrían ser mejoradas. Respecto a lo segundo señalaremos la importancia de un control sanitario capaz de adaptarse a la evolución del virus, como también medidas económicas que mantengan o generen empleos, y que permitan que tanto las familias como las empresas puedan resistir la crisis. Del mismo modo, se indicarán áreas en las que debiese aumentar la inversión pública en infraestructura, así como también maneras de incentivar y acelerar la inversión privada.

En suma, el presente informe se divide en tres secciones. En la primera nos referiremos al escenario económico mundial y nacional, junto a los planes económicos que han anunciado gobiernos de diversos países y en Chile. En la segunda se realizará una evaluación preliminar del programa de emergencia, dando cuenta de la importancia de la amortiguación del impacto económico en función de la futura reactivación. En la tercera se mencionará la relevancia de una preparación correcta para una nueva normalidad y reapertura de los trabajos, incluyendo desafíos relacionados con el sector exportador. Esta sección también incluye las medidas necesarias para aumentar la inversión pública y privada, y para reducir el impacto económico sobre las empresas, el empleo y las familias.

El documento concluye desarrollando la importancia de un marco legislativo que permita e incentive la ayuda solidaria dentro de la misma sociedad civil y un modelo sustentable de crecimiento. De esta manera, más allá de la reactivación económica expresada exclusivamente en cifras, se aboga por aprovechar la crisis como una oportunidad que permita lograr un desarrollo equilibrado del país, así como también acelerar la transición del país hacia la carbono neutralidad.



1. ANTECEDENTES

1.1. ESCENARIO INTERNACIONAL

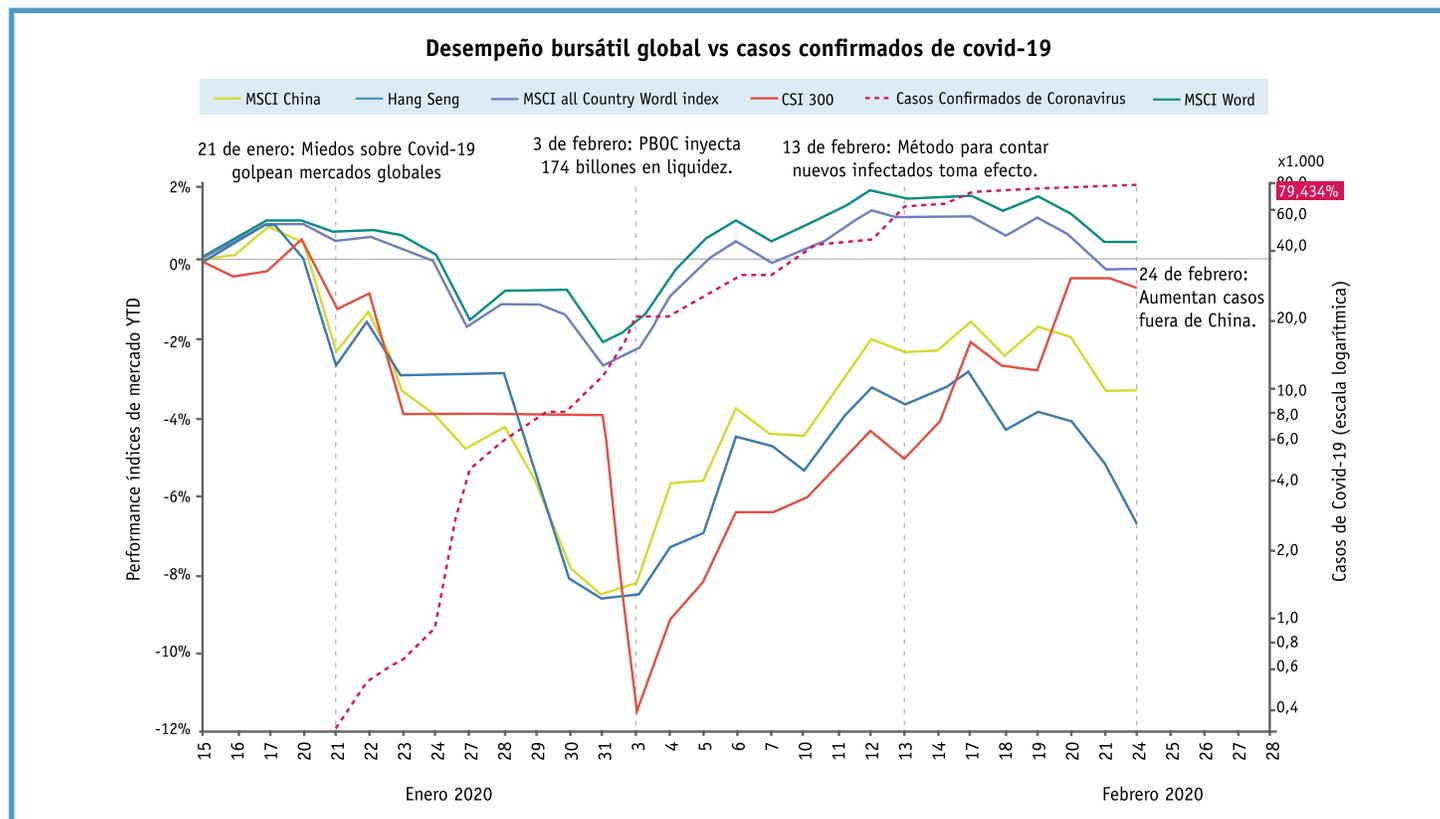
La pandemia del COVID-19 ha llevado a una profunda depresión económica mundial, periodo también llamado *Low Touch Economy*, en referencia a la forma en que las empresas de todo el mundo se han visto obligadas a operar para tener éxito. Esta era, según señala el informe de *Board of Innovation (2020)*, se encontrará marcada por nuevos hábitos y regulaciones basadas en reducir el contacto cercano y la interacción, cambiando las formas en las que se trabaja, come, compra, administra, socializa, y, en resúmenes cuentas, vive una persona⁴.

El escenario mundial antes de la crisis ya distaba de ser ideal, marcado por eventos como la disputa comercial entre China y Estados Unidos, el retiro del Reino Unido de la Unión Europea y las crecientes tensiones en Medio Oriente, en países como Irán, Siria, por nombrar solo algunos. Aun así, el crecimiento económico mundial se mantenía

generalmente estable, estimándose este, a noviembre del 2019, en alrededor de un 4% para el año 2020⁵.

A medida que los casos confirmados de Coronavirus fueron aumentando en China y luego en el mundo, los indicadores económicos comenzaron a dar cuenta de su paso. Los mercados financieros del mundo fueron los primeros en verse afectados cuando los precios de las acciones comenzaron a desplomarse por las negativas perspectivas económicas. El gráfico 1 muestra la evolución de los casos confirmados en el mundo de COVID-19 junto con la variación de los principales índices bursátiles del mundo, donde puede apreciarse la drástica caída de sus valores mientras la pandemia se expandía por el mundo⁶.

Gráfico 1: Evolución de casos confirmados en el mundo junto a la variación de los principales índices bursátiles del mundo



Fuente: World Economic Forum (2020).

4. (Board of Innovation, 2020).

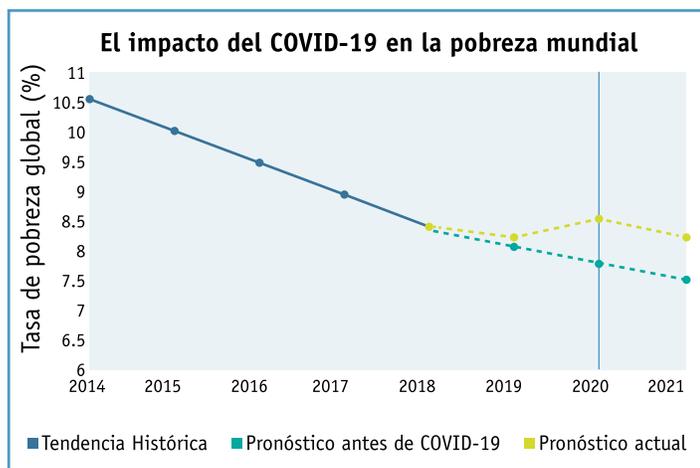
5. (OECD, 2020).

6. (World Economic Forum, 2020).

La pandemia obligó a revisar a la baja las proyecciones de crecimiento de la economía mundial. Así, de la antigua proyección anterior al COVID-19, que era del 4%, se pasó a una en donde el evento de una recesión es casi una certeza. De acuerdo con varias estimaciones, la economía se contraería en un 5,2%⁷, existiendo escenarios que llegan a una contracción de hasta un 7%, los cuales varían según la cantidad de tiempo que la economía esté paralizada y según la efectividad de las medidas tomadas por las autoridades alrededor del mundo. Y si bien se espera una recuperación parcial para el 2021, se estima que el nivel del PIB permanecerá por debajo de la tendencia anterior al virus, con una considerable incertidumbre sobre la fuerza de rebote⁸.

Más aún, según estimaciones del *World Economic Forum*⁹, la crisis económica que acompaña la pandemia ha significado una amenaza para la superación de la pobreza a nivel mundial. Antes de la explosión de casos de COVID -19 la tendencia iba a la baja, pero ahora vuelve a ubicarse al alza, retrocediendo un avance de años.

Gráfico 2: Impacto del COVID-19 sobre la pobreza mundial



Fuente: *World Economic Forum (2020)*.

ALGUNAS MEDIDAS QUE HAN TOMADO OTROS PAÍSES

Frente a la actual crisis los países han reaccionado implementado políticas fiscales y monetarias expansivas. Los bancos centrales han adoptado programas masivos de ex-

pansión monetaria, comprando pasivos de gobierno y de corporaciones, incluyendo bonos high-yield (en el caso de la Reserva Federal en EEUU), para inyectar liquidez y expandir el crédito. Varios países han anunciado programas de apoyo a empresas no financieras a través de provisión de líneas de crédito o de capital estatal, con el objetivo de evitar su quiebra para evitar la destrucción de empleos y mayor riesgo al sistema financiero¹⁰.

Por su parte, la Comisión Europea propuso un fondo de 750 mil millones de euros (US\$ 821 mil millones) para la recuperación del bloque, que contempla 500 mil millones de euros para subvenciones -siendo Italia y España los que recibirían mayores montos- y 250 mil millones de euros para créditos. Las subvenciones constituyen un elemento crucial en el esfuerzo de recuperación. Adicionalmente, el Ejecutivo Europeo propuso un presupuesto de 1,1 billones de euros para el bloque para el período entre 2021 y 2027, con lo que el esfuerzo total para impulsar la economía de la UE será de 1,85 billones de euros. Estas medidas tuvieron una muy buena acogida pues, tras su anuncio, los mercados bursátiles europeos verificaron importantes alzas.

Ciertamente, estos esfuerzos contracíclicos son actualmente la tónica de las políticas internacionales actuales (Anexo 1). La experiencia internacional ha demostrado que se han puesto en práctica diversas medidas de contención con distintos resultados. Otro punto a agregar en este aspecto es la efectividad de los paquetes de estímulo económico adoptados, cuyos efectos están en gran parte todavía por verse.

En definitiva, los gobiernos de distintos países se han visto enfrentados a un desafío sanitario y económico que no conoce fronteras, y el cual tiene pocos precedentes. En efecto, nunca el mundo había estado tan interconectado entre sí, ya sea en términos de información, económicos o de flujos de persona, factor que ha sido sin duda alguna una de las razones de la rápida diseminación del virus. Es por este motivo que los países deben ser proactivos, implementando políticas adecuadas y buscando la coordinación internacional y nacional.

7. Véase: worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii

8. (International Monetary Fund, 2020).

9. World Economic Forum (2020). Obtenido de: weforum.org/agenda/2020/05/impact-of-covid19-coronavirus-economic-global-poverty/

10. Ver Anexo 1 para mayor descripción de algunos de los programas de emergencia anunciados.

Como es posible desprender de la experiencia internacional, las medidas aplicadas por distintos países tienen por fin no solo mejorar la capacidad de atención en salud, sino también proteger los empleos y evitar una recesión que arriesgue la estabilidad política y fiscal. Si bien han optado por diversas medidas, por lo general estas tienden a resolver los problemas de liquidez de las empresas, a apoyar monetariamente a los (des)empleados, a suspender el pago de cotizaciones sociales, y apoyar a industrias especialmente golpeadas. El consenso es que conservar empleo y dar viabilidad a empresas permitiría una más rápida recuperación.

De igual manera, han existido iniciativas en el ámbito internacional que han hecho un llamado a buscar maneras para lograr una recuperación amistosa con el medio ambiente. Un ejemplo de lo anterior ha sido la asociación *Partners for Inclusive Green Economy*, compuesto por grandes organismos internacionales, como la OCDE o la Naciones Unidas, la cual ha establecido una serie de prioridades con este propósito¹¹. Por otra parte, el gobierno alemán ha manifestado su voluntad de relacionar la aplicación de su estímulo fiscal con la lucha contra el cambio climático. La intención, apoyada por un amplio sector del empresariado, ha sido replicada en numerosas partes del mundo.

11. Véase: COVID-19: Ten Priority Options for a Just, Green & Transformative Recovery, obtenido de: greeneconomycoalition.org/assets/reports/GEC-Reports/PIGE-COVID-10PriorityOptionsforaJustGreenTransformativeRecovery.pdf

1.2. ESCENARIO NACIONAL

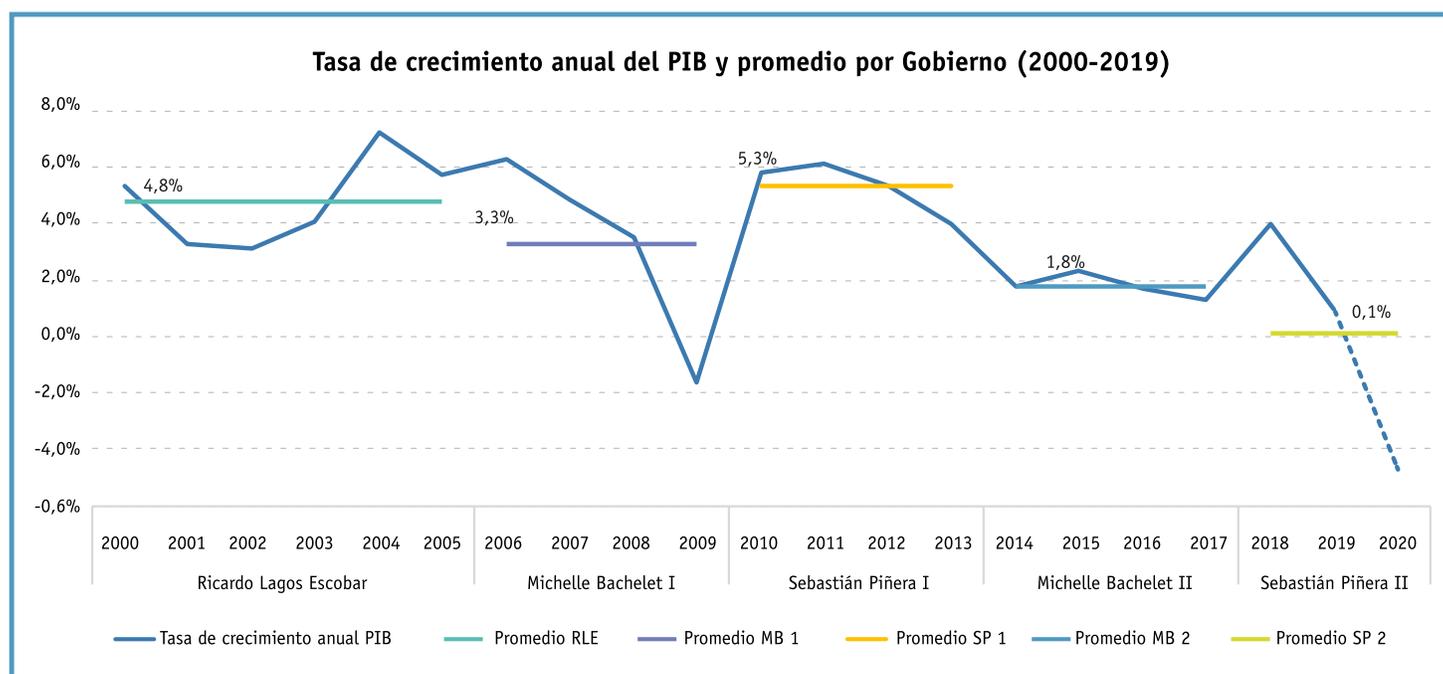
Chile ha estado lejos de verse libre de las consecuencias de la crisis mundial. El IPSA, por ejemplo, cayó drásticamente a la par del resto de los mercados financieros del mundo, alcanzando valores que record desde la crisis del 2008, al mismo tiempo que las cifras de desempleo se proyectan por sobre los dos dígitos, bordeando el 15%¹². Por otra parte, el Banco Central prevé una contracción de entre un 5,5% y 7,5% de la economía para el 2020¹³, la peor en 35 años, acompañada de una recuperación en los años posteriores.

Previo al coronavirus, Chile ya atravesaba un complejo escenario económico, tanto por razones estructurales como contingentes. Si bien entre 1990-2000 el PIB anual creció en promedio 6,1%, desde el 2014 al 2018 el incremento del PIB promedio fue de 1,8%. Es decir, si bien hubo un rápido

desarrollo en la década de 1990, posteriormente Chile dejó de tener tasas superiores al resto del mundo (ver gráfico 3). Sin ir más lejos, previo al impacto del virus sobre el mundo, Chile atravesaba una de las más intensas crisis sociales que ha experimentado en el último tiempo, y de la cual todavía no logra salir, caracterizada por saqueos, incendios y restricciones al libre tránsito. Así, las negativas consecuencias económicas de lo anterior le significaron al país enfrentar la actual pandemia desde una posición debilitada.

El 2018 se logró repuntar a un 4% de crecimiento, pero luego el 2019, a raíz de diversos factores tales, principalmente la crisis de octubre la tasa de crecimiento fue de 1,1%.

Gráfico 3: Tasa de crecimiento anual del PIB y promedio aritmético por Gobierno, Chile (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2018) y FMI (2020)..

12. Véase: df.cl/noticias/economia-y-politica/laboral-personas/mercado-actualiza-perspectivas-y-ve-que-desempleo-alcanzaria-un-15-en/2020-04-29/175939.html

13. Esto, en contraste con el -modesto- crecimiento proyectado a principios del año en alrededor un 1,2%.

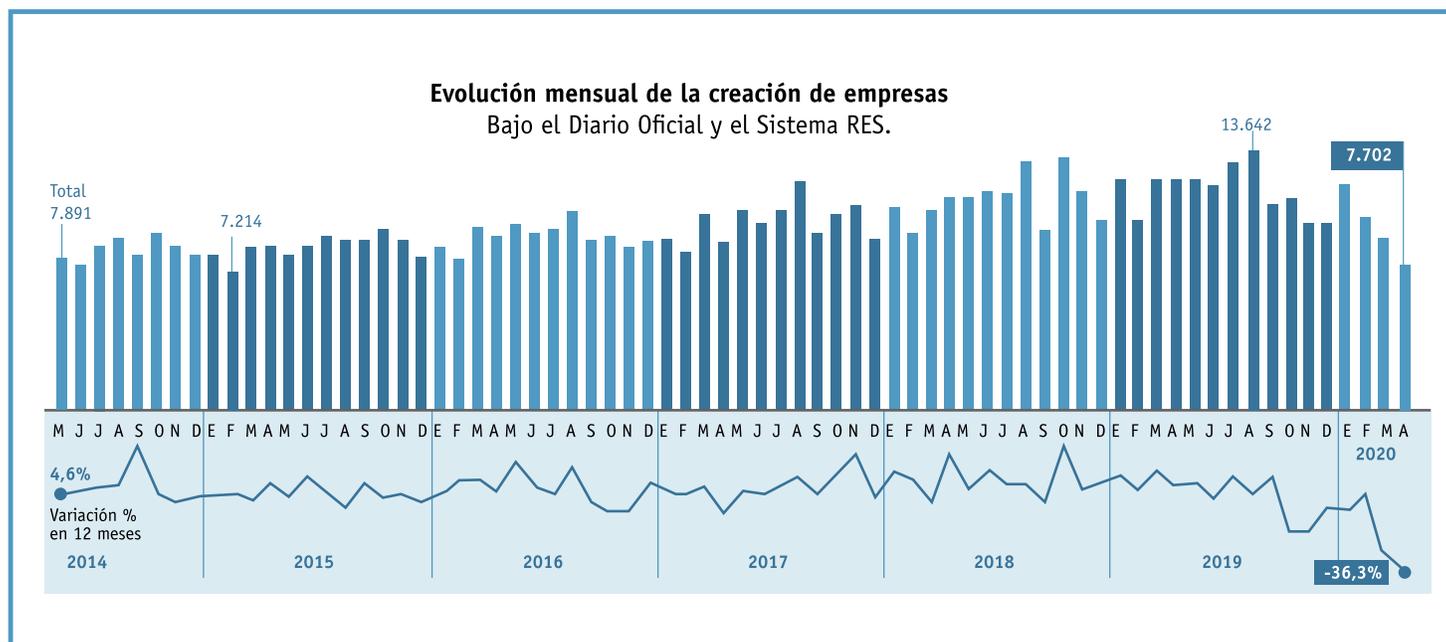
Lo anterior, sumado a la actual pandemia, ha significado que la economía nacional se vea enfrentada a un escenario sumamente incierto, con su consecuente efecto en la inversión y consumo durable. **Dicha incertidumbre es provocada en gran medida por la propia naturaleza sanitaria de la crisis, respecto a la cual no se sabe cuándo se hará disponible una vacuna ni cuándo se contendrá el virus.** Como consecuencia, realizar una proyección precisa de la situación se vuelve algo complejo, lo que se ve reflejado en la variedad de estimaciones que distintos organismos han realizado respecto a la evolución del producto chileno en los próximos años. Dentro de ellas, el FMI estima un retroceso del 4,5% para el 2020¹⁴. No obstante, como se mencionó, la evolución de las proyecciones se ha caracterizado por ser en extremo volátil.

El impacto del virus sobre la economía se debe a la inducción a un estado de “coma artificial” producto del confinamiento masivo de personas, hasta que la emergencia



sanitaria logre ser contenida a niveles seguros. Aunque transitorio, eso impone un alto costo a la economía, que podría durar hasta 18 meses más. Este *trade off* ha provocado, por ejemplo, una disminución de la cantidad de nuevas empresas mensuales, por lo que se hace imperativo reimpulsar el ritmo de creación emprendedora (Gráfico 4).

Gráfico 4: Evolución mensual de la creación de empresas



Fuente: Ministerio de Economía (El Mercurio, 18 de mayo 2020).

El negativo efecto sobre las empresas ha aumentado el desempleo. La Encuesta Universidad de Chile, realizada en el mes de marzo, estima que en la Región Metropolitana el desempleo es del 15,6%, la cifra más alta en 20 años. Las bajas en el empleo en orden decreciente fueron comercio (23,3%), construcción (22%), servicios comunales y socia-

les (16%), transporte, comunicaciones y utilidad pública (13%), servicios de Gobierno y financieros (12,9%), y servicios personales y de los hogares (9,8%)¹⁵. En la medida en que las cuarentenas se prolonguen, las proyecciones de desempleo irán aumentando¹⁶.

14. Véase: emol.com/noticias/Economia/2020/06/26/990255/FMI-proyecciones-2020-economia-Chile.html

15. (Centro Microdatos Universidad de Chile, 2020).

16. De acuerdo el trimestre de enero-marzo (2020), del total de la fuerza laboral, un 9% se encuentra desempleada, y un 26,3% trabaja informalmente. Entre los trabajadores dependientes, la tasa de tiempo parcial involuntario es de 15,8%, medida que da cuenta de una subutilización laboral.

La pandemia ha significado un mayor desempleo con mayor impacto en quienes viven en sectores urbanos y pertenecen a empleos informales, como también aquellos que ya se encontraban desocupados, pues en las condiciones actuales les es aún más difícil encontrar trabajo. La desocupación laboral está íntimamente relacionada con el estrato socioeconómico al que se pertenece, estando particularmente concentrada en los deciles más bajos de la población. De igual manera, la informalidad también se concentra en los estratos más vulnerables. Es por ello que el desempleo acaba perjudicando profundamente a quienes pertenecen a grupos socioeconómicos más bajos, con alto riesgo de caer en la pobreza dada la baja capacidad de ahorro, poco acceso a finanzas y débil red familiar.

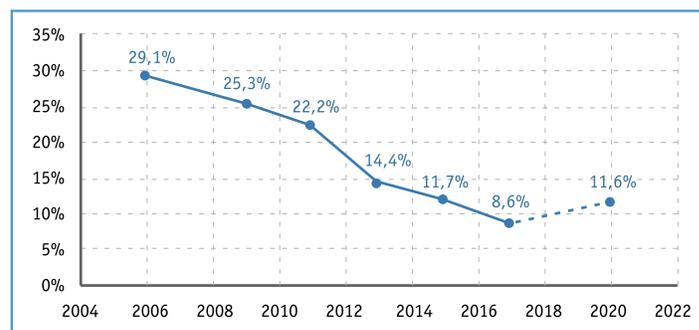
Dicho esto, el rol del Estado durante el periodo actual ha consistido, entre otros aspectos, en evitar que efectos transitorios sean permanentes, no solo en términos de deterioro de la economía, sino también en el bienestar de la población. De ahí que, como se verá más adelante, el gobierno haya implementado políticas que buscan evitar que las condiciones negativas previas a la crisis se exacerbén aún más.

En Chile, hasta ahora, la pobreza había seguido también una clara tendencia a la baja¹⁷. Así, según estima la encuesta CASEN, se pasó de un 29,1% del total de la población en el 2006 un 8,6% en el 2017. En cuanto a pobreza extrema, se pasó de un 12,6% a un 2,3% en el mismo periodo¹⁸. Sin embargo, en el escenario actual, la pobreza debiera aumentar alrededor de un 3%, equivalente a más de medio millón de personas. En este sentido, es altamente factible que regresemos a los niveles de pobreza que poseíamos 5 años atrás.

La realidad de la pobreza muestra una mayor incidencia en los grupos etarios más jóvenes. Esto se debe a distintos factores. Por una parte, los niveles de cesantía y empleo

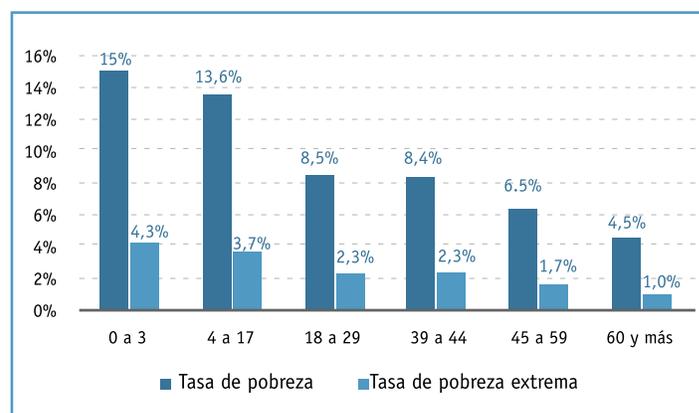
informal se encuentran concentrados en los grupos más jóvenes del país. Es por ello que, en términos de empleo, este grupo suele ser el más afectado por las crisis económicas. En consecuencia, es posible esperar un alza de la tasa de pobreza más pronunciada en este segmento.

Gráfico 5: Tasa de la pobreza (2017 al 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones¹⁹.

Gráfico 6: Tasa de pobreza por rango etario



Fuente: Informe de Desarrollo Social (2019).

En el mismo sentido, si bien en los últimos años el índice Gini ha logrado reducirse, el impacto de la crisis, sobre todo en los sectores más vulnerables de la población, podría volver a aumentar la brecha entre los ciudadanos, en términos de ingresos.

17. Se entiende que un hogar se encuentra bajo la línea de la pobreza cuando el ingreso per cápita de este no logra satisfacer las necesidades básicas de una persona. Por otra parte, se considera pobreza extrema cuando este no logra satisfacer sus necesidades alimenticias mensuales (Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

18. (Ministerio de Desarrollo Social, 2019).

19. Teniendo en consideración la relación histórica que existe entre crecimiento y variación de la pobreza, tanto en un sentido como en otro, cabe esperarse un aumento de la pobreza de alrededor de un 3%, equivalente a más de medio millón de personas, lo que va en línea con otras proyecciones. Naturalmente, esta cifra dependerá de tanto la intensidad como de la duración de la crisis. Se aprecia que la Crisis Financiera Global del 2008 tuvo un decidido impacto sobre los niveles de pobreza en el país, retrocediendo de un 13,7% en el 2006 a un 15,1% en el 2009. De igual manera, la pobreza extrema aumentó en 0,5% en el mismo periodo, para llegar a un 3,7%. Considerando que la crisis del 2008 significó una contracción de un -1,6% del producto nacional, la cifra de la magnitud del aumento de la pobreza de un 1,4% parece coincidir aproximadamente uno a uno con esta, en sentidos opuestos.



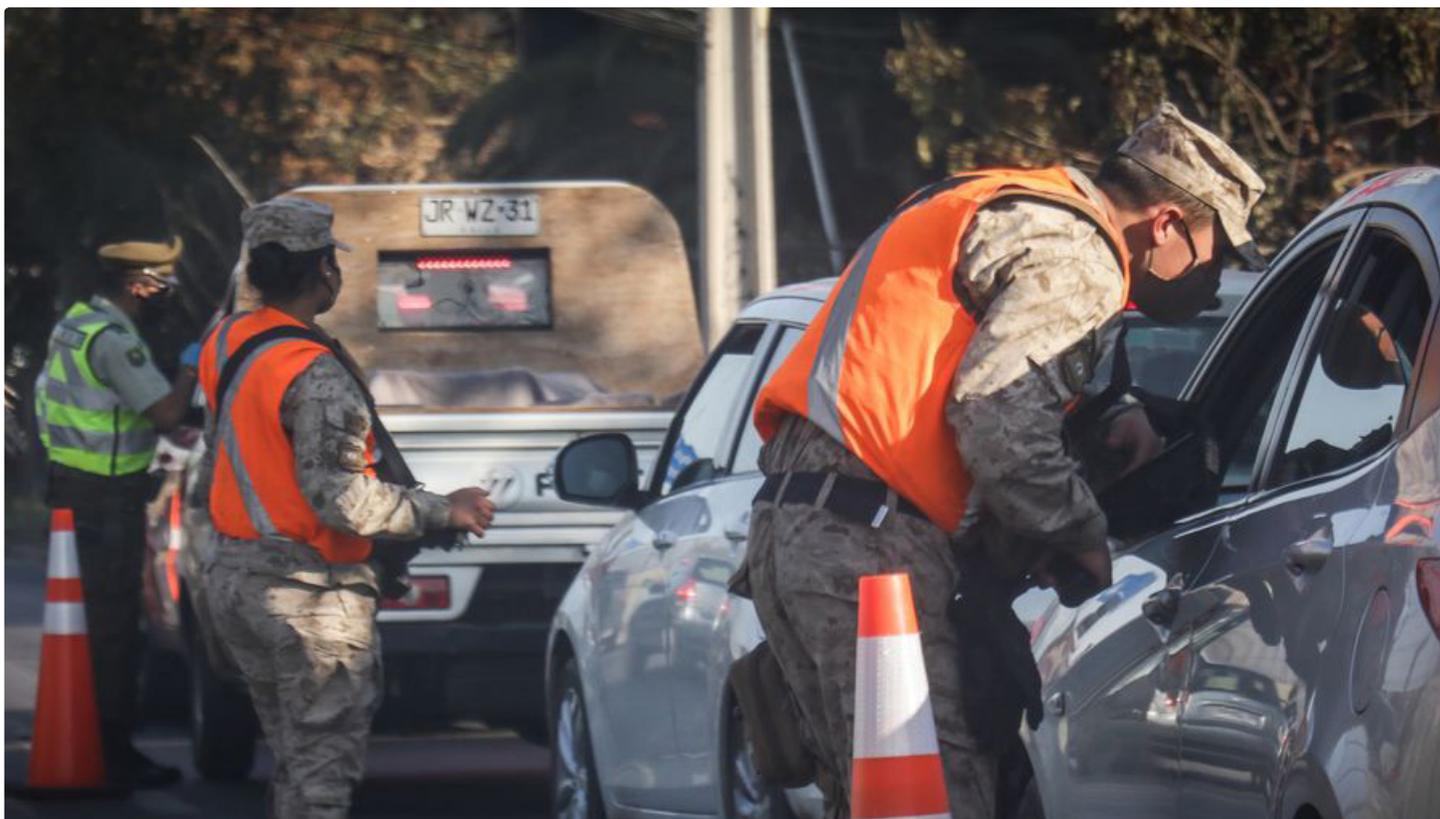
2. PLAN DE EMERGENCIA Y REACTIVACIÓN EN CHILE

2.1. DESCRIPCIÓN

El Gobierno ha tenido un rol activo en materia fiscal, con el objetivo de resistir los embates económicos que han provocado los últimos hitos. Tras la crisis del año pasado, se anunció la “Agenda Social” y el “Plan de Protección del Empleo y Recuperación Económica”. Estos importantes paquetes económicos buscaron abordar la compleja situación del país a través de un incremento del gasto público mayoritariamente transitorio, la reducción transitoria de impuestos y la capitalización de algunas entidades públicas. Los altos costos de las medidas implicaron que la proyección de la deuda bruta del Gobierno Central creciera desde 27,9% del PIB en 2019, a un 38,3% del PIB para el 2024. Esto representa un aumento de 9 puntos porcentuales respecto a la proyección previa.

Posteriormente, tras la propagación del COVID -19 en Chi-

le, el Ejecutivo anunció el “Plan Económico de Emergencia” (PEE), orientado a reforzar el presupuesto del sistema de salud, proteger los ingresos familiares y los puestos de trabajo, y proveer liquidez a las actividades productivas, con un costo de US\$12.105 millones. Luego de que la expansión del virus y los potenciales efectos sobre la economía se hicieron evidentes, dicho programa fue complementado con US\$5.000 millones adicionales (Tabla 1). Según estimaciones del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) el PEE involucra una suma de recursos equivalente a un 6,9% del PIB, de los cuales 23% corresponde a un mayor gasto fiscal, un 25,9% a menores ingresos tributarios, un 18,9% a efecto caja dentro del año, y un 32,2% a operaciones “bajo la línea”²⁰. Respecto a la deuda bruta, la Dirección de Presupuesto (Dipres) estima que se ubicaría en un 32,7% del PIB al cierre del 2020²¹.



20. Las operaciones bajo la línea no afectan al patrimonio neto del fisco, pero sí tienen implicancias en las necesidades de financiamiento del sector público.

21. (Consejo Fiscal Autónomo, 2020).

Tabla 1: Políticas de Emergencia en Chile, marzo-mayo 2020

	Eje	Medida	% del PIB
Política fiscal (MHC)	Políticas fiscales en ejecución		6,9
	Salud	· Mayor presupuesto y fondo para finalizar gastos de salud.	0,7
		· Recursos para fondos solidarios.	0,8
	Protección de ingresos	· Ingreso familiar de emergencia y bono COVID-19	0,9
		· Suspensión, devolución, postergación y reducción de impuestos.	2,7
	Liquidez para el sistema productivo	· Aceleración de pagos a proveedores del Estado.	0,4
		· Capitalización de Banco Estado y del FOGAPE.	1,4
Políticas fiscales en discusión			
Protección de ingresos y empleo	· Apoyo a trabajadores independientes		
	· Apoyo a grandes empresas		
Política monetaria (BCC)	Apoyo al crédito	· Reducción de la tasa de política monetaria en 1,25%.	9,7
		· Facilidad de Crédito Condicional al Intercambio de las Colocaciones y de la Línea de Crédito de Liquidez.	
		· Línea de crédito flexible con el FMI.	
	Funcionamiento del mercado financiero	· Compra de bonos a participantes del sistema SOMA.	3,2
		· Flexibilización de los requerimientos de liquidez.	
		· Extensión del plazo del programa de ventas de divisas.	
	· Operaciones REPO y FX-Swap	2,8	
Regulación crediticia (CMF)	Bancos	· Flexibilizar normativa y gradualidad en implementación de estándares Basilea III.	
	Valores y seguros	· Flexibilidad normativa y continuidad operacional.	

Fuente: Elaborada por klaus Schmidt-Hebbel a partir de datos de Ministerio de Hacienda de Chile (MHC), Banco Central de Chile (BCC) y Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

Como se desprende de la Tabla 1, para proteger los puestos del trabajo y los ingresos familiares, el gobierno llevó a cabo una inyección de US\$2.000 millones al Fondo de Cesantía Solidario, e implementó el Bono COVID-19 y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). La Ley de Protección del Empleo permitió proteger los ingresos y la relación laboral de los trabajadores cuando eventos como cuarentenas o cierres de empresas impidan al trabajador prestar sus servicios. De esta manera, más de 600 mil trabajadores lograron acceder a una suspensión temporal de sus contratos, durante la cual el empleador continúa pagando las cotizaciones previsionales de sus trabajadores y estos pueden acceder al pago de un por-

centaje de sus remuneraciones con cargo al seguro de cesantía. Para los independientes se llevó a cabo la devolución anticipada del Impuesto Global Complementario y la devolución de las retenciones de enero y febrero. Para las familias compuestas por trabajadores informales se anunció el “Bono Ingreso Familiar de Emergencia”, focalizado en el 60% más vulnerable, cuyo costo equivale a US\$800 millones adicionales.

Desde el punto de vista de la protección del ingreso familiar, el plan fiscal del Gobierno es bastante completo, considerando que se adecúa a las distintas realidades laborales que existen en Chile²². Su horizonte de aplicación estará

22. Desempleados, empleados formales e informales.

sujeto al análisis de los resultados y cambios que puedan surgir en el trayecto. Como se observa en la Tabla 1, las medidas han apuntado a resguardar los ingresos tanto de trabajadores formales como informales, siendo en este último caso focalizado a quienes poseen menos recursos. Así, los esfuerzos del Ejecutivo han buscado proteger a los más vulnerables, y a quienes pudieron quedar desempleados o ver mermados sus ingresos a raíz de la crisis.

Por otra parte, con el objetivo de amortiguar el impacto sobre las empresas, el gobierno ha llevado adelante medidas financieras como garantías, diferimiento de impuestos, tasas y seguro social, y pago oportuno a proveedores del Estado (Tabla 2). Con ello aumentó y flexibilizó temporalmente el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), a través de una ampliación de su capital en hasta US\$3.000

millones, pudiendo apalancar garantías para financiamientos por un potencial de más de US\$25.000 millones. El principal objetivo de la medida fue poner a disposición de las micro, pequeñas, medianas y empresas con ventas anuales de hasta UF 1 millón, nuevos créditos para generar liquidez. En su primera oferta se otorgaron derechos de garantías estatales por UF 30 millones (cerca de US\$1.000 millones) que podrían permitir créditos por hasta US\$1.500 millones para empresas afectadas directa o indirectamente por la pandemia. Dichos montos se irán aumentando paulatinamente a medida que se genere una mayor demanda de las empresas y de la correspondiente recepción de los aportes de capital aprobados por la ley que modificó Fogape²³. Así también, se capitalizó el FOGAIN en US\$ 200 millones, lo que permite otorgar créditos por US\$3.000 millones²⁴. Adicionalmente, se suspendieron los pagos PPM y se postergaron los pagos de IVA y PPM por tres meses, entre otros²⁵.

23. Véase: <http://www.fogape.cl/sitio/2020/05/18/informacion-general-fogape-programa-covid19/>

24. El FOGAIN apunta a garantías Corfo para inversión y capital de trabajo. Los beneficiarios son empresas privadas productoras de bienes y/o prestadoras de servicios que cumplan como condición ser micro, pequeña y mediana empresa con ventas hasta por UF 100.000 al año, excluyendo el IVA, o bien, ser beneficiario de proyectos de inversión en tierras indígenas, con ventas hasta por UF 100.000 al año, excluido el IVA.

25. Otras medidas: Suspensión de los PPM, postergación del pago de IVA, anticipación de la devolución de impuesto a la renta a las PyMEs, postergación del pago de impuesto a la renta de las PyMEs, postergación del pago de contribuciones de abril, reducción transitoria del impuesto timbre y estampillas a 0%, aceleración de pagos a proveedores del Estado y nueva capitalización del Banco Estado.

Tabla 2: Algunas medidas del gobierno tendientes a proteger a las familias

Beneficio	Descripción	Beneficiario	Monto del beneficio	Extensión
SEGURO DE CESANTÍA	Otorga suma de dinero, beneficios previsionales y de salud a quienes se encuentran desempleados y han cotizado en la AFC.	Trabajadores con contrato indefinido, a plazo fijo, o por obra o servicios, regidos por el Código del Trabajo.	Se pueden realizar tantos giros mensuales de su cuenta individual por cesantía como el saldo lo permita, donde el porcentaje de la remuneración se reduce en cada giro. El monto variará según el promedio de remuneración de los últimos 12 meses. Así, primer cobro: 70%; segundo: 55%; tercero: 45%; cuarto: 40%; quinto: 35%; sexto o superior: 30%.	6 o más, reduciéndose gradualmente.
FONDO DE CESANTÍA SOLIDARIO (FCS)	Otorga suma de dinero, beneficios previsionales y de salud a quienes se encuentran desempleados y no cuenten con recursos en su cuenta individual AFC.	Cesantes, con 12 cotizaciones en el FCS en los últimos 12 meses. Las 3 últimas cotizaciones deben ser continuas con el mismo empleador. Puede recibir pagos por cinco meses si tiene contrato indefinido, y dos meses si tiene contrato a plazo fijo. Si se permanece cesante, independiente del tipo de contrato, se podrá recibir dos giros adicionales cuando la tasa de desempleo informada por el INE supere en un 1% a la tasa promedio de desempleo de los últimos 4 años.	Dependiendo del tipo de contrato, se establecen valores máximos y mínimos según el promedio de remuneración. Desciende por giro, tal como el Seguro de Cesantía para los contratos indefinidos. En el caso de los definidos, el primer mes se otorga el 50% del promedio de remuneración, el segundo 40%, tercero 35% y desde el cuarto 30%.	4 o más, reduciéndose gradualmente.
BONO DE EMERGENCIA COVID-19	Beneficio no postulable	Personas con Subsidio Único Familiar; personas del Sistema de Seguridad y Oportunidades (SSy00). Hogares que pertenezcan al 60% más vulnerable, según el Registro Social de Hogares.	Se paga una vez. En el caso de personas con SUF, recibirán \$50.000 por cada causante del subsidio. A familias del SSy00 se les entregará \$50.000 por familia. A hogares del 60% más vulnerable según el RSH, \$50.000 por hogar.	Una sola vez.
INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA	Ayuda económica para familias que reciben ingresos informales, cuyo monto dependerá de la cantidad de personas que integran el hogar, y de la situación socioeconómica de la familia en estado de emergencia.	Los beneficiarios se dividen en tres grupos, de los cuales dependen los montos asignados. El primero puede acceder al 100% del beneficio si: su hogar se encuentra dentro del tramo del 90% más vulnerable del RSH; se encuentra en el 60% más vulnerable de acuerdo al Indicador Socioeconómico de Emergencia y no presenta ingresos formales. El segundo puede acceder al 50% del beneficio si: su hogar se encuentra dentro del tramo del 90% más vulnerable (RSH); se encuentra en el 40% más vulnerable de acuerdo al Indicador Socioeconómico de Emergencia; reciben ingresos principalmente informales. El tercero puede acceder al segundo y tercer pago si: su hogar se encuentra dentro del tramo del 80% más vulnerable (RSH), y si se encuentra compuesto por una o más personas que tengan 70 años o más, beneficiario de la PBSV.	El primer mes se recibe el 100% del beneficio, el segundo mes el 85%, y el tercero el 70%. Los montos del aporte extraordinario varían dependiendo al grupo al que se pertenece. En el grupo uno, el primer mes el aporte mínimo para un hogar de una persona es de \$65.000. El aporte máximo, para un hogar de 10 personas, es de \$494.000. El tercer aporte es de \$45.500, y de \$345.800, respectivamente. En el grupo dos, el primer mes el aporte mínimo para un hogar de una persona es de \$32.500. El aporte máximo, para un hogar de 10 personas, es de \$247.000. El tercer aporte es de \$22.750, y de \$172.900, respectivamente. En el grupo tres, el aporte es extraordinario por persona adulto mayor. Primer aporte: \$55.250; segundo aporte: \$45.500.	Dependiendo de la fecha en la que se postule, se recibirán 1, 2 o 3 pagos por mes, reduciéndose gradualmente.

Tabla 3: Algunas medidas del gobierno tendientes a entregar liquidez al sistema productivo

Beneficio	Descripción	Beneficiario
FOGAPE	Fondo estatal administrado por Banco Estado destinado a garantizar un determinado porcentaje del capital de los créditos, operaciones de leasing y otros mecanismos de financiamiento que las instituciones financieras otorguen a los beneficiarios.	Calificar como Micro, Pequeño, Exportador u Organización de Pequeños Empresarios Elegibles, según el nivel de ventas anuales o exportaciones. Se incorporaron al programa de garantía estatal FOGAPE, de forma permanente a las Medianas Empresas, y de forma transitoria en principio (hasta diciembre del 2020) las Grandes Empresas.
FOGAIN	Programa que proporciona un porcentaje de garantía que las entidades financieras solicitarán al momento de pedir un crédito. CORFO respalda a la empresa ante la institución financiera para obtener un crédito, compensando parcialmente a la institución financiera ante un eventual incumplimiento de la empresa en el pago del préstamo.	Empresas privadas, productora de bienes y/o prestadoras de servicio, pertenecientes a las micro, pequeñas y medianas empresas, o bien, que sean beneficiarios de proyectos de inversión en tierras indígenas, con ventas de hasta UF 100.000 al año.

2.2. EVALUACIÓN

Se estima que el conjunto de medidas fiscales tomadas hasta al momento cumple con las principales características que un paquete económico de este tipo debiera tener: oportuno, temporal y focalizado. Además, son de una magnitud sin precedentes en la historia nacional, amortiguando el deterioro económico, y protegiendo a las empresas y a los hogares.

No obstante, en la medida que se extienda la crisis, habrá que considerar la utilización de otras herramientas con las que cuenta el Estado, y que pueden ser incorporadas dentro del corto plazo. Dentro de ellas se puede considerar la extensión del alcance del FOGAPE para que pueda respaldar con garantías a empresas de mayor tamaño, pues estas también se han visto sometidas a la crisis, y su relevancia para la generación de empleos e ingresos a nivel nacional es relevante. En la misma línea, podría ser necesario elevar el porcentaje de garantía estatal y eliminar el deducible del reglamento del FOGAPE, condicionando el compromiso por parte de cada banco respecto el número de empresas atendidas y un piso de crédito²⁵. Así también debieran aumentarse los recursos para Crédito Mipyme.

Medidas de rescate a grandes empresas también deben ser consideradas. Para ello se propone la creación de un Fondo de capitalización estatal para empresas privadas con importancia sistémica. Este fondo debiera movilizar los créditos necesarios mediante garantías, condicionados a que la firma en cuestión pueda demostrar una solvencia financiera sólida previa a la crisis sanitaria. El mecanismo de financiamiento puede ser a través de líneas de crédito o compra de bonos convertibles, necesitándose una evaluación caso a caso.

Por otra parte, debieran entregarse facilidades para aquellas empresas con pocas posibilidades de subsistencia, y que no tienen acceso a ninguna de las medidas mencionadas, otorgando un monto del tipo ingreso de emergencia familiar que les permita subsistir mientras no puedan tener ingresos por cuenta propia.

En cuanto a los programas de ayuda a las familias, dada la extensión que tendrá la crisis, y el escenario descrito en términos de empleo, pobreza y grupos más vulnerables, será necesario extender las transferencias a las personas que no posean fuentes de ingreso o que, de poseerlas, resulten demasiado bajas. La CEPAL, en este sentido, llama a implementar un “ingreso básico de emergencia”, durante seis meses, por un monto equivalente a la línea de pobreza para toda la población en situación de pobreza²⁷. Considerando que las comunas en donde las cuarentenas no han sido lo suficientemente efectivas como método para reducir la propagación del virus²⁸ son aquellas de bajo nivel de ingresos, población concentrada y con altos niveles de hacinamiento²⁹ y allegamiento, es necesario orientar un ingreso familiar de emergencia³⁰ a quienes vivan en hacinamiento. Por último, se deben adecuar los beneficios para que los ingresos de las personas no se vean drásticamente reducidos.

En definitiva, [el plan requiere ser complementado con propuestas de reactivación económica que funcionen en el corto y mediano plazo](#), de manera que podamos volver al PIB tendencial que el país tenía antes de la propagación del COVID-19. Para ello será necesario que se trabaje en dos estrategias paralelas. Una que nos permita adaptarnos a la “nueva normalidad” una vez que el virus deje de ser una amenaza, y la otra que permita reactivar la economía en el mediano y largo plazo.

26. Eliminar el deducible aumenta la cobertura de la garantía para los bancos.

27. (CEPAL, OIT, 2020).

28. (Batlle, Fantuzzi, & Etienne, 2020).

29. El índice de hacinamiento se compone a partir de la razón entre el número de personas residentes en la vivienda y el número de dormitorios de ésta. Se entiende por hacinamiento un hogar en donde hay 2,5 o más personas por dormitorio, siendo 5 o más el hacinamiento crítico (CASEN, 2017).

30. Entiéndase por allegamiento la estrategia utilizada en los hogares para solucionar el problema de alojamiento y que consiste en compartir una vivienda con otro hogar o núcleo (CASEN, 2017).

PROPUESTAS:



1. TRABAJADORES INFORMALES: INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA.

- A raíz de la profundidad de la crisis sanitaria, es necesario tanto aumentar el valor del aporte, como mantenerlo en el tiempo, sin una disminución gradual inmediata como lo es el caso actualmente. Esta debiese estar sujeta a una evaluación que determine su factibilidad, basada en la tasa de empleo y/u otros indicadores. Incluso así, se recomienda mantener el apoyo por un periodo más prolongado hacia aquellos sectores más vulnerables de entre los beneficiados.
- Extensión de cobertura de la población beneficiada. De igual manera, se debe ampliar el porcentaje de cobertura de la población en términos de vulnerabilidad y poder cubrir así a la clase media.
- Implementación adecuada del programa. Para procurar su máxima efectividad, y considerando las brechas de conectividad y la imposibilidad del acceso presencial a oficinas del Estado en el contexto actual, es necesario fortalecer el trabajo de las municipalidades y otros organismos, a modo de que todos los posibles beneficiarios logren recibir efectivamente la ayuda. En este mismo espíritu, se recalca la necesidad de buscar espacios de mejora que permitan una implementación rápida y con poco papeleo, sobre todo teniendo en consideración la importancia de que estas medidas logren llegar a tiempo a aquellos que las necesitan



2. TRABAJADORES FORMALES: APOYO AL TRABAJADOR Y FORTALECIMIENTO DEL SEGURO DE CESANTÍA.

- Tasa de reemplazo mínimo para trabajadores suspendidos. Mantener en un piso mínimo las tasas de reemplazo que establece dicho beneficio durante la fase contención de la pandemia. Luego, ir reduciendo su porcentaje de manera gradual a medida que la pandemia permita ir reactivando la economía.
- Seguro de Cesantía para trabajadores desvinculados. En el marco de la ley de protección al empleo, se necesita potenciar aún más el Seguro de Cesantía a modo de asegurar que la tasa de reemplazo del ingreso no baje de cierto límite.



3. MEDIDAS PARA LA CLASE MEDIA:

• Postergación de créditos hipotecarios:

A modo de apoyo a la clase media, se propone la postergación del pago de dividendos de créditos hipotecarios, los cuales equivalen, en promedio, al 25% del ingreso mensual de estos hogares. Así, una postergación de 6 meses, exclusivo para la vivienda propia, significaría un gran alivio financiero, además de eliminar para las familias la presión que supone la posibilidad de perder el hogar en el que se vive. Para lograr esto, el Estado debe cerciorarse de subsidiar el costo financiero que supone la reorganización temporal de los pagos, ya sea a través de las personas o los bancos.

- **Ayuda a hogares que arriendan:**

Ampliar de manera temporal el Subsidio de Arriendo que otorga el MINVU, para permitir elegibilidad hogares de clase media. Permitir la postulación a hogares dentro del 90% de vulnerabilidad según el Registro Social de Hogares y con un tope máximo de 20UF. Este beneficio se entregaría por los próximos 6 meses y para poder adquirirlo se debe acreditar la pérdida de ingresos laborales producto de la crisis sanitaria.

- **Refinanciamiento de créditos de consumo con apoyo del Estado:**

Es necesario buscar mecanismos que permitan generar un alivio para los hogares y volver más sostenible su situación, a través del aprovechamiento de las actuales condiciones favorables de endeudamiento. Así, se propone la creación de un fondo financiado con recursos públicos, similar a aquel del programa FOGAPE, y que respalde a los hogares pertenecientes al 80% más vulnerable al momento de adquirir un crédito destinado para refinanciar su deuda existente. Esto, a su vez, les permitirá la posibilidad de pre pagar su deuda bajo condiciones más favorables, beneficiándose de las nuevas tasas de interés que se encuentran en un mínimo histórico. En este sentido, el fondo debiese aplicar para diversas instituciones financieras, y su monto debiese ser tal que logre cubrir los gastos administrativos, junto con asegurar una tasa del 0,5% -en línea con aquella del Banco Central- para el grueso de los hogares. Esto, no obstante, no suprime la necesidad de realizar un estudio de riesgo, caso a caso, a modo de que la medida no involucre un gasto estatal excesivo, o bien que los buenos pagadores subsidien a aquellos más riesgosos.

- **Líneas de crédito blando:**

Las medidas anteriores destinadas principalmente a reducir las obligaciones financieras de los hogares que sufrieron una merma de sus ingresos, pueden ser complementadas con líneas de crédito blando, en sintonía con las bajas tasas de interés establecidas por el Banco Central. A través de un préstamo proporcional a la reducción del ingreso original del hogar, se espera lograr suavizar la reducción de este.



4. POTENCIAMIENTO DEL FOGAPE Y FOGAIN:

Dada la magnitud de la crisis, se deberá considerar extender FOGAPE para empresas de mayor tamaño. La entrega de financiamiento debiese considerar de manera integral las obligaciones financieras de la empresa, necesitando así que esta sea flexible tanto en montos como en plazos. De igual manera, se debe buscar extender el programa para que funcione con otros tipos de instituciones financieras, permitiendo así llegar a un mayor número de beneficiarios y aumentar la competencia en el sistema. En la misma línea, es posible analizar la opción de relajar los límites de las tasas, a modo de entregar incentivos a la banca para que entregue créditos a distintos tipos de empresas³¹.

Adicionalmente, una posibilidad de extender el alcance del programa es eliminar el deducible cobrado al banco al momento que este solicita su garantía. Sin embargo, vale decir que esta

31. Godoy et al, 2020)

medida podría llevar a una de desalineación de incentivos, al reducir el riesgo crediticio que el banco incorpora, así como también a un sobre financiamiento de las empresas más allá de lo socialmente deseable. Por tanto, es una alternativa que debe analizarse cuidadosamente.



De igual manera, se puede potenciar el programa de garantías FOGAIN administrado por la CORFO, buscando agilizar los procesos de manera que los créditos puedan ser recibidos de manera oportuna.

5. FONDO DE CAPITALIZACIÓN PARA GRANDES EMPRESAS:

Con el fin de rescatar a las empresas que cumplan sean de importancia sistemática, se propone la creación de un fondo de capitalización estatal. Este fondo consiste en un plan de garantías para la movilización de los créditos necesarios, condicional a que la firma en cuestión haya demostrado una solvencia financiera sólida previo a la crisis sanitaria³².

Por último, es necesario mencionar que, si se busca implementar un plan de reactivación económica de esta envergadura, es esencial que sea respaldado por un acuerdo político transversal, que logre trascender las distintas administraciones. Durante el transcurso de la elaboración de este documento, si bien el Ejecutivo logró acor-

dar un paquete por un monto de hasta US\$12.000, este se vio amenazado al no ser respetado por ciertos sectores de la clase política. Al respecto, como centro de estudios, recalamos la importancia de respetar los acuerdos fundados en sustentos técnicos, sobre todo considerando la magnitud del desafío que la crisis presenta.

32. Véase “Medidas de rescate para grandes empresas en un contexto de recesión” (Izquierdo & Maira, 2020).

2.3. MARCO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

Existe relativo consenso en que la reactivación de la actividad emprendedora podría ayudar a mejorar el crecimiento económico y proporcionar un importante impulso a largo plazo de la productividad, dada la relación positiva entre las tasas de nuevas empresas y el crecimiento de la productividad³³. Tal fue, por ejemplo, el diagnóstico de la OCDE tras la crisis subprime. Sin embargo, no basta el emprendimiento para el desarrollo, sino que éste debe asociarse a la oportunidad de traer consigo beneficios económicos para el país. Para que esto sea posible se necesita, además del emprendimiento, un medio ambiente adecuado, es decir, las condiciones necesarias para que el espíritu emprendedor se desarrolle y manifieste en proyectos reales a nivel de empresas y mercados³⁴.

En consecuencia, cabe mencionar la **especial importancia que la regla fiscal va a adquirir durante los años que sucedan a la crisis**. Al respecto, se pronostica un déficit fiscal podría llegar hasta un 9,6% para el año 2020, alcanzando una Posición Financiera Neta del -27,8%³⁵. Por ello, el Estado post pandemia tendrá que asumir la gran responsabilidad de operar con un superávit fiscal que le permita extinguir las obligaciones con sus acreedores. Así, si bien el comportamiento fiscal de Chile en el último tiempo ha sido remarcable, se le presenta un enorme desafío.



Actualmente, la regla fiscal está basada en el Balance Estructural o Balance Cíclicamente Ajustado, puesto en marcha en el año 2001. Este determina la capacidad de gasto del Estado en base a las previsiones de su ingreso respecto al ciclo económico y el precio del cobre. **Nótese que el nivel de deuda neta del país no ofrece ningún insumo real para el cálculo de la regla, por lo que no se consideran los gastos financieros en él.**

El organismo encargado de velar por su cumplimiento es el Consejo Fiscal Autónomo, de carácter técnico y consultivo, asociado al poder ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda. Dentro de sus funciones, se encuentra evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos, así como también evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

No obstante, las facultades del Consejo Fiscal Autónomo no son vinculantes, teniendo solamente la posibilidad de manifestar su opinión ante una desviación indebida de la trayectoria de la deuda pública.

De esta manera, cuando el Presidente de la República anuncia su política fiscal a través de un decreto al inicio de su mandato, este puede basarse o no en la regla fiscal, no existiendo sanciones en caso contrario. De igual manera, no existe ninguna consecuencia frente a modificaciones al decreto. Se puede dar así en la práctica la posibilidad de que el Estado revierta su histórica responsabilidad fiscal, y se desvíe del Balance Estructural.

En este sentido, **es vital mantener la confianza pública sobre la capacidad del Estado para saldar sus deudas, dado que es esta confianza la que permite, en primer lugar, acceder a dichos mecanismos de financiamiento**. Es por ello, y sobre todo anticipándose a la futura presión por mantener el actual nivel de gasto, que se menciona la necesidad de renovar el compromiso político con la responsabilidad fiscal, que trascienda las distintas administraciones, y revertir el historial de déficit de los últimos años.

33. (OCDE, 2017).

34. (Larroulet & Ramírez, 2007).

35. Véase: dipres.gob.cl/598/articles-203557_Informe_PDF.pdf

Este compromiso, ciertamente, debe entregar cierto grado de flexibilidad a la autoridad en lo restante de la crisis, pero debe también establecer de manera clara un marco de convergencia fiscal post crisis y trazar un plan de pagos adecuado una vez esta haya pasado, en base a las estimaciones pertinentes para el cálculo. Esto significaría una garantía real sobre el compromiso financiero del sector público. Para ello, no solamente se necesita el compromiso de Hacienda y el ejecutivo, sino que también la vigilancia constante del Congreso Nacional y la sociedad civil.

Cabe mencionar, también, que un elemento importante al momento de reducir la incertidumbre y la discrecionalidad en las finanzas públicas y asegurar la transitoriedad del gasto adicional, es la determinación a priori del monto del cual la autoridad dispondrá para poder hacer frente a la contingencia. En efecto, esta ha sido la manera en que las expansiones fiscales han sido anunciadas por la administración

actual -y por los gobiernos internacionales en general-. Por ello, frente al probable escenario de tener que continuar expandiendo el gasto público, es razonable que las propuestas desarrolladas a continuación estén financiadas por un fondo, de hasta US\$ 12.000 millones, utilizando recursos del Fondo de Estabilización Económica y Social, y cuyo programa de pagos esté establecido de manera previa. Esto todavía es posible gracias a la histórica responsabilidad de Chile en materia fiscal, que conserva un rating soberano elevado, el cual le permite endeudarse a tasas de intereses razonables.

Finalmente, sin desmerecer la importancia de apegarse a la regla fiscal, y como ya fue mencionado, la autoridad sigue teniendo la necesidad de contar con cierta flexibilidad ante escenarios extraordinarios que requieran una desviación de la regla. Para ello, se debe introducir una cláusula de salida, válida solamente ante eventos excepcionales, la cual facultaría al fisco desviarse temporalmente de la regla.

PROPUESTAS:



6. MANTENER LOS EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS:

Un ambiente propicio para el emprendimiento se caracteriza por sus sólidas instituciones democráticas y estabilidad económica. En consecuencia, se deberá trabajar en un acuerdo de convergencia fiscal que permita que el país pueda cumplir sus compromisos económicos.



7. OTORGAR MAYOR ATRIBUCIONES Y RECURSOS AL CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO:

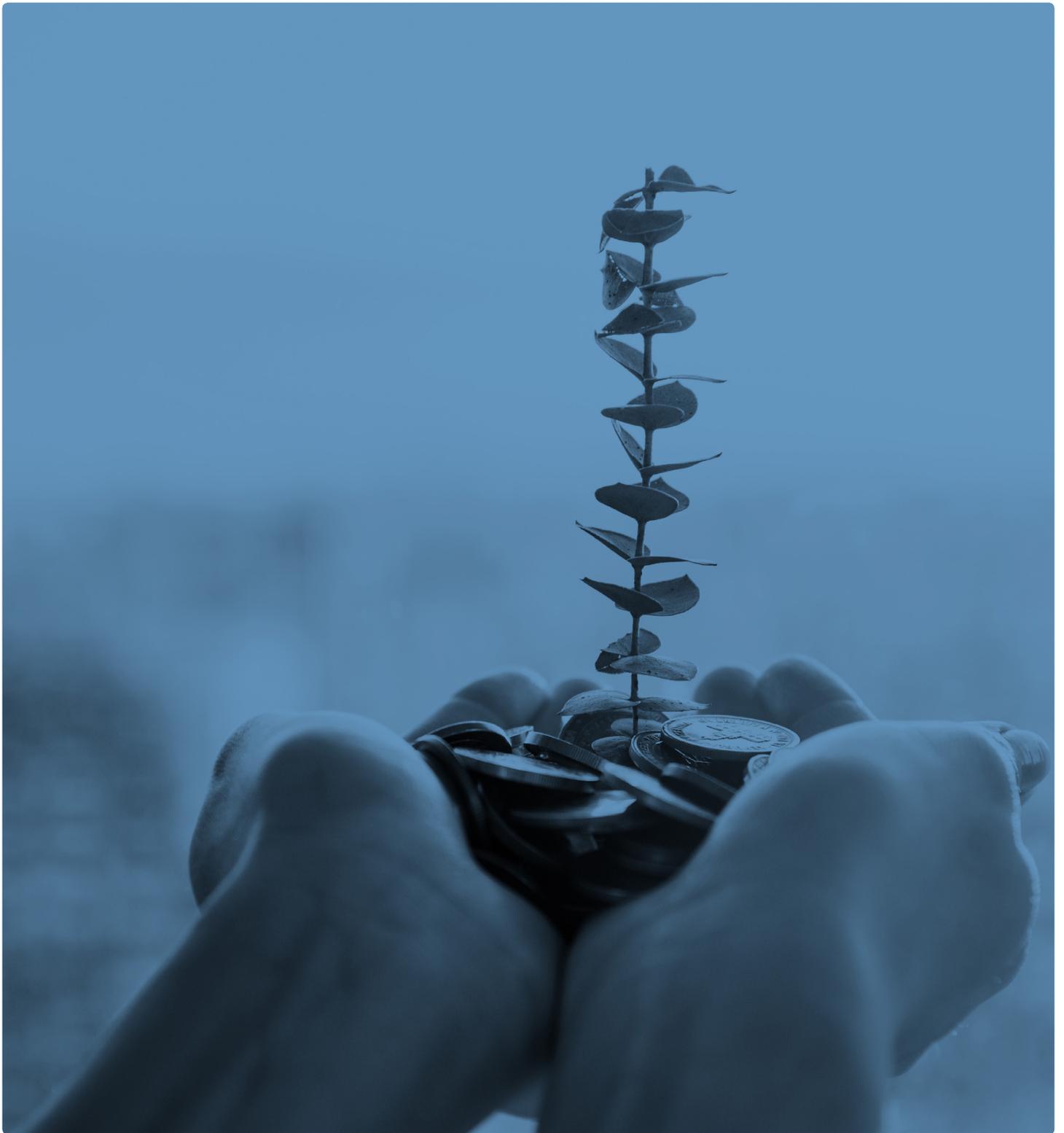
La crisis exige que se vele por el control de los elevados costos fiscales, asegurando una pronta corrección fiscal, que lleve a una estabilización de la relación entre la deuda pública y el PIB en pocos años. Para ello, conviene ampliar sus facultades, otorgándole mayores facultades para emitir una opinión técnica respecto a aquellos proyectos que incidan de manera considerable en el cumplimiento de la regla fiscal³⁶. En la práctica, esto involucra inyectar más recursos, y que el Consejo Fiscal Autónomo realice estimaciones de la deuda fiscal por iniciativa propia, en las cuales se debería incorporar una mirada a largo plazo.



8. REFORMA ESENCIAL DE LA REGLA FISCAL:

En orden a recuperar el equilibrio macroeconómico, y sobre todo considerando los altos niveles de deuda a los que llegará el país, es necesario incorporar este nivel de deuda total, junto con los costos que conlleva, dentro del cálculo del Balance Cíclicamente Ajustado. De igual manera, es necesario introducir una cláusula de salida a la regla fiscal ante escenarios excepcionales.

36. (Medina, Silva, Soto & Valdés, 2019)



3. REACTIVAR LA ECONOMÍA

3. REACTIVAR LA ECONOMÍA

Reactivar la economía requerirá focalizar los esfuerzos de la autoridad en cuatro desafíos: salud, inversión, empresa y empleo. Así, en principio, se deberán generar protocolos que permitan resguardar la salud de la población, incluso dentro de la zona laboral. Esto será muy importante, pues entre más rápido se controle el virus, más temprano se podrá retornar a las actividades productivas. A su vez, será muy importante destrabar aquellos proyectos de inversión en infraestructura atascada por déficits regulatorios, y aumentar la certeza jurídica para la inversión privada. Del mismo modo, se deberá facilitar la apertura y formalización de empresas, junto con reducir el pago de impuestos

a las PyME. En cuanto a las medidas laborales, será necesario que aumente la flexibilidad laboral, acompañado de subsidios al empleo para mujeres, jóvenes, y el 60% más vulnerable de la población. Dichas medidas deberán ser implementadas mientras se retira gradualmente el IFE y las medidas de protección al empleo. Igualmente, será necesario implementar un modelo de capacitación que provea de apoyo financiero y técnico para el desarrollo de habilidades requeridas en la cuarta revolución industrial. Finalmente, se destaca la importancia de contar con mecanismos que permitan e incentiven la ayuda solidaria por parte de la misma sociedad civil.

3.1 RESGUARDANDO LA SALUD Y LA ECONOMÍA

Volver al PIB tendencial que el país tenía antes del impacto del COVID-19 o de la violencia ocurrida en octubre del 2019, siendo difícil en sí mismo, lo es aún más en un escenario en el que aún hay altas cantidades de contagios, ya que la autoridad decreta cuarentenas, afectando inevitablemente la producción económica. Esto se debe a que, en un contexto de pandemia y cuarentena, la recuperación de la economía se encuentra estrechamente asociada a la reapertura de los comercios y el retorno a las actividades cotidianas. A su vez, esto depende, principalmente, del relajamiento de medidas de cuarentena, o cierres estratégicos y focalizados, lo que se encuentra estrechamente relacionado con la curva de contagios y capacidad de los sistemas hospitalarios.

En la práctica se ha observado que, en la medida en que hay efectivamente una positiva evolución de la pandemia y los gobiernos dan señales de reapertura, aumenta la confianza empresarial³⁷. Dicha confianza, por ejemplo, en Japón³⁸, se dio ante la expectativa de que se levantaría el estado de emergencia por la pandemia. Así también, en Alemania, la confianza en los términos señalados se ha recuperado ligeramente ante la retirada gradual de las restricciones impuestas

para contener la pandemia de COVID -19, según lo refleja el índice elaborado por el Instituto de Investigación Económica de Múnich (Ifo), que ha subido a 79,5 puntos desde el mínimo histórico de 74,3 puntos registrado en abril.

Otro ejemplo es Taiwán, donde la acción rápida del gobierno a principios de este año para contener la enfermedad también contuvo en cierta forma el impacto económico. Si bien el país se verá afectado por la recesión mundial, se encuentra mejor posicionado que muchos otros lugares. A juicio de Anita Hsu, economista de *Masterlink Securities Investment Advisory* en Taipei, esto se debería a que manejó el brote del virus correctamente y, por lo tanto, no necesita detener su propia economía. En efecto, Taiwán mantiene una de las cifras de más bajo contagio, siendo inferior a 500. Esto ha llevado a que el gobierno de taiwanés pronostique un crecimiento de hasta un 1,8% para este año. Al 31 de marzo del 2020 el PIB anotó un crecimiento de 1,7%. Las señales son mixtas, pero apuntan hacia abajo, dado que disminuyen tanto las exportaciones como las ventas minoristas dada la incertidumbre de la población y el escenario económico internacional³⁹.

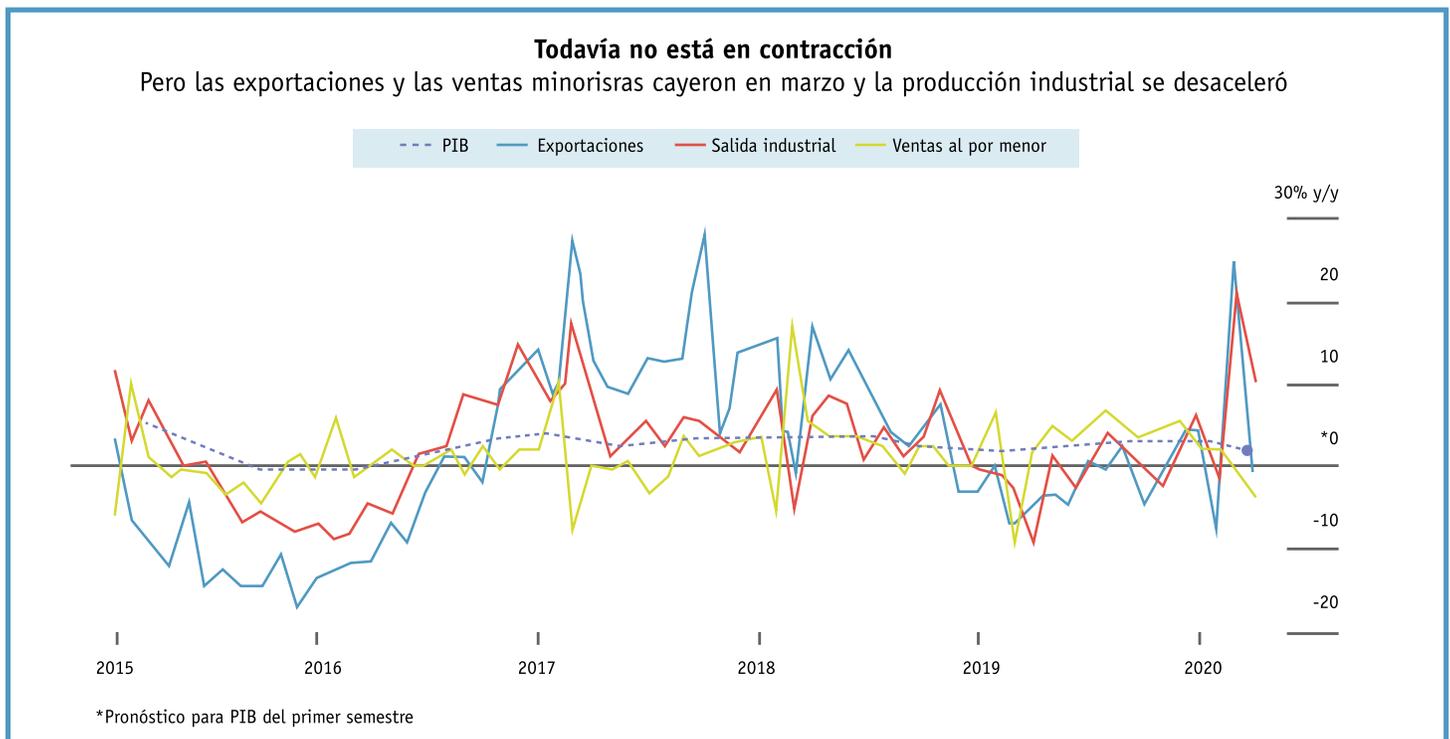


37. La confianza empresarial representa la visión que tienen los empresarios sobre la situación y expectativas de su negocio. La importancia de la confianza empresarial es que hace referencia a las expectativas que tienen los empresarios de la situación económica del país y de sus negocios.

38. (Diario Financiero, 2020).

39. (Bloomberg, 2020).

Gráfico 7: PIB, exportaciones, salida industria y ventas al por menor en Taiwán: todavía no está en contracción



Fuente: datos del gobierno taiwanés, encuesta de Bloomberg.

Por lo tanto, es necesario advertir que la **reactivación económica real sólo podrá generarse cuando se pueda reabrir la economía, y en la medida en que ésta pueda adaptarse para funcionar en tiempos de restricción**. El cuándo dependerá de variables sanitarias como los contagios activos y la capacidad que tenga el sistema de salud para atender a los sintomáticos en peor estado. Por lo cual, la economía, en gran medida, depende de la contención del virus.

Esto obliga a que el gobierno deba tener sumo cuidado al momento de reabrir los comercios, dado que de implicar un aumento de contagios podría significar prolongar los períodos de cuarentena, y, eventualmente, profundizar el deterioro económico. En este sentido, se deberá trabajar sobre una estrategia para la nueva normalidad que incluya tanto cambios en las pautas cotidianas como un rol más activo del Estado en la protección de los desempleados, familias vulnerables y empresas, de forma transitoria.

Siguiendo el modelo de Corea, la nueva normalidad deberá construirse sobre “pautas de cuarentena de la vida cotidiana”, una vez identificada la habilidad de los diferentes sectores para mantener la distancia física y operar seguramente. Dichas pautas consisten en el desarrollo e implementación de protocolos sanitarios que permitan a las empresas que sus empleados, clientes y proveedores, puedan seguir desarrollando sus funciones de forma segura en el contexto de la pandemia⁴⁰. Allí se deben detallar las medidas de higiene y de distanciamiento social que permitan a las personas participar en un cierto nivel de actividades económicas y sociales⁴¹.

Para orientar la elaboración de dichos protocolos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó una lista de comprobación para la prevención y mitigación del COVID-19 en el trabajo. La propuesta se construye sobre un orden jerárquico decreciente, priorizando las medidas

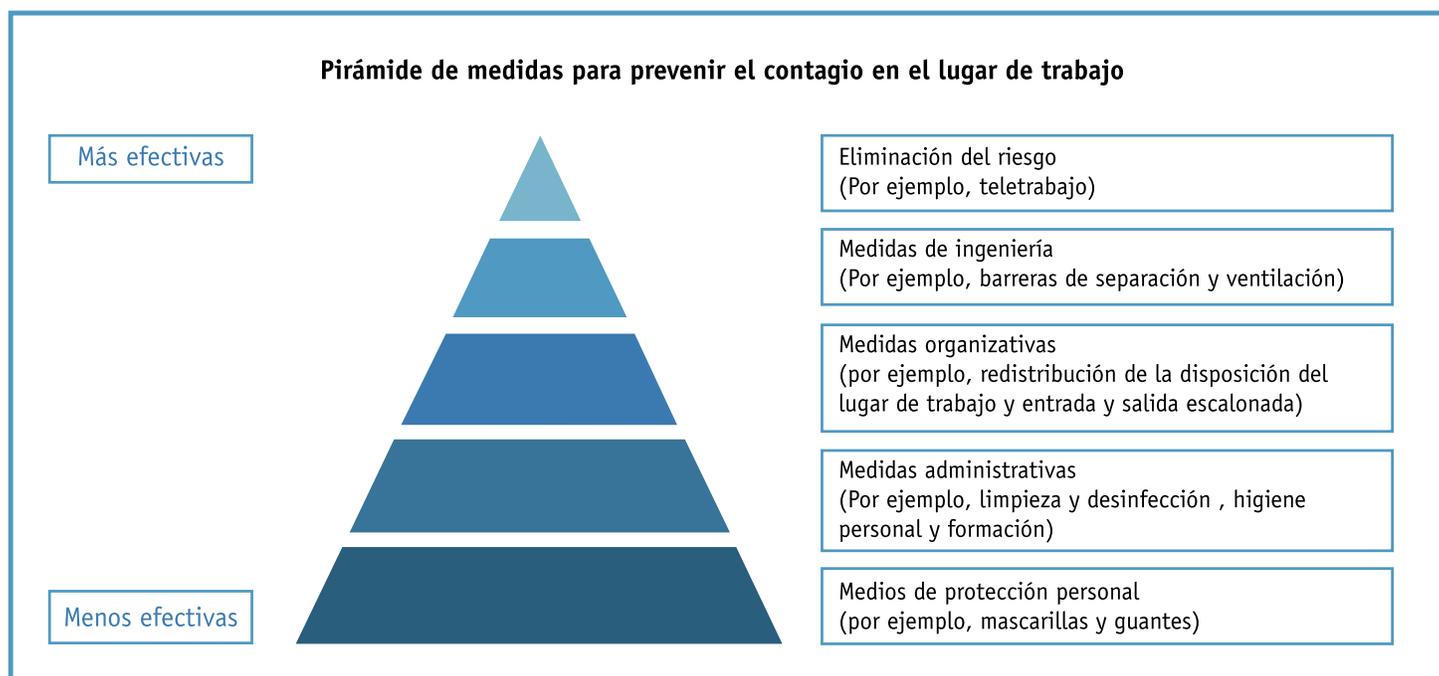
40. (BID, 2020).

41. Por ejemplo, en Perú se establecieron horarios diferenciados de trabajo, separados entre ellos por dos horas para evitar la saturación en el transporte. En la misma línea, la Royal Society for the encouragements of Arts, Manufactures and Commerce, propuso dividir la semana en turnos laborales de tres días, con equipos “A” (de lunes a miércoles) y B (de jueves a sábado), algo que ya se ha aplicado en sectores económicos de Corea del Sur.

de ingeniería y organizativas que garanticen el distanciamiento físico, como, entre otros, la instalación de mamparas o barreras separadoras, la reorganización de la distribución de los puestos para asegurar una distancia mínima de seguridad y el establecimiento de turnos y horarios de entrada y salida escalonados para evitar la aglomeración de personas (Figura 1). Adicionalmente, habrá que extremar las condiciones de ventilación, limpieza y desinfección periódica, así como proporcionar medios e instalaciones

para la higiene personal. El último recurso, como medida complementaria a las anteriores, será brindar equipos de protección personal a los trabajadores. Además, habrá que ofrecer información, capacitación y vigilancia de la salud del personal, pues estos serán elementos claves en las políticas de prevención de riesgo de contagio⁴².

Figura 1: Pirámide de medidas para prevenir el contagio en el lugar de trabajo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de OIT. Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud del trabajo ILO-OSH 2001, Ginebra, 2002.

La reactivación es frágil, en tanto depende tanto de la salud como la efectividad de las pautas para mantener el distanciamiento social y responder frente a eventos contingentes.

para que pacientes que puedan cumplir cuarentena en su casa sean monitorizados de forma efectiva. Así también, deben existir lugares masivos de triage, similar a la experiencia norteamericana: a medida que crece el número de casos, debe alejarse a pacientes leves de las urgencias⁴³.

Al mismo tiempo, se debe utilizar las ventanas generadas por las cuarentenas para fortalecer la capacidad de seguimiento y aislamiento, creando lugares de cuarentena obligatoria para pacientes sin síntomas graves, COVID-19 positivo, utilizando para ello hoteles, gimnasios, o espacios masivos disponibles. Del mismo modo, en forma paralela, es perentorio desarrollar una aplicación o sistema de seguimiento por llamadas y potenciar el hospital digital,

La reactivación es frágil, en tanto depende tanto de la salud como la efectividad de las pautas para mantener el distanciamiento social y responder frente a eventos contingentes. Es por esto que debe ser llevada a cabo una vez existan condiciones óptimas para ello, considerando al mismo tiempo que esta pandemia es una historia en desarrollo, de manera que las conclusiones finales respecto al efecto de las cuarentenas y demás medidas

42. (CEPAL, OIT, 2020).

43. (Said, Terán, & Álamos, 2020).

sanitarias recomendadas por diversas instituciones pueden variar significativamente.

Finalmente, cabe también mencionar la necesidad de adoptar una estrategia que se adapte a las necesidades de cada sector. Considerando el reimpulso económico que tomarán socios comerciales de Chile como China y Estados Unidos, se estima prudente prestar particular atención en la situación sanitaria del sector exportador, de manera de poder

aprovechar la reactivación extranjera. En esta misma línea, conviene el establecimiento de un sistema de certificaciones que aseguren que se esté operando bajo condiciones seguras, las cuales también transmitan también la sanidad del producto o servicio, al deteriorarse la percepción de valor de estos cuando el consumidor ve algún riesgo para la salud en su consumo. Esto se considera vital para reactivar especialmente aquellos sectores especialmente golpeados, como el transporte, turismo, hotelería y servicios de gastronomía.

PROPUESTAS:



9. ESTABLECER PAUTAS DE CUARENTENA PARA LA VIDA COTIDIANA, O CONSTRUIR UNA “NUEVA NORMALIDAD”:

Una vez identificada la habilidad de los diferentes sectores para mantener la distancia física y operar seguramente, establecer pautas y protocolos sanitarios para que las empresas puedan seguir desarrollando sus funciones de forma segura en el contexto de la pandemia.



10. FORTALECER LA CAPACIDAD DE SEGUIMIENTO Y AISLAMIENTO⁴⁴:

Con el fin de evitar una mayor propagación del virus, una medida que resulta efectiva es el seguimiento y aislamiento, estableciendo lugares de cuarentena obligatoria. Para ello será necesario el desarrollo de una aplicación o sistema de seguimiento por llamadas y potenciar el hospital digital.



11. FOMENTAR MEDIDAS PARA PREVENIR EL CONTAGIO EN EL LUGAR DE TRABAJO:

Se deben priorizar medidas de ingeniería y organizativas que garanticen el distanciamiento físico, como, entre otros, la instalación de mamparas o barreras separadoras, la reorganización de la distribución de los puestos para asegurar una distancia mínima de seguridad y el establecimiento de turnos y horarios de entrada y salida escalonados para evitar la aglomeración de personas. En el sector exportador estas medidas deberán ser más exigentes, toda vez que un solo contagio podría implicar un gran daño para el país en general.



12. ENTRADA Y SALIDA DEL TRABAJO DIFERENCIADOS:

Establecer horarios diferenciados de entrada y salida, coordinado por el Ministerio de Transporte y de Trabajo, según uso de transporte público y rubro en el que se desempeñan los habitantes de cada sector. En el desarrollo de la propuesta debe haber acuerdo tanto entre empresas como trabajadores.

44. Véase Said, Álamos & Izquierdo (2020).

3.2 FOCO DE INVERSIÓN

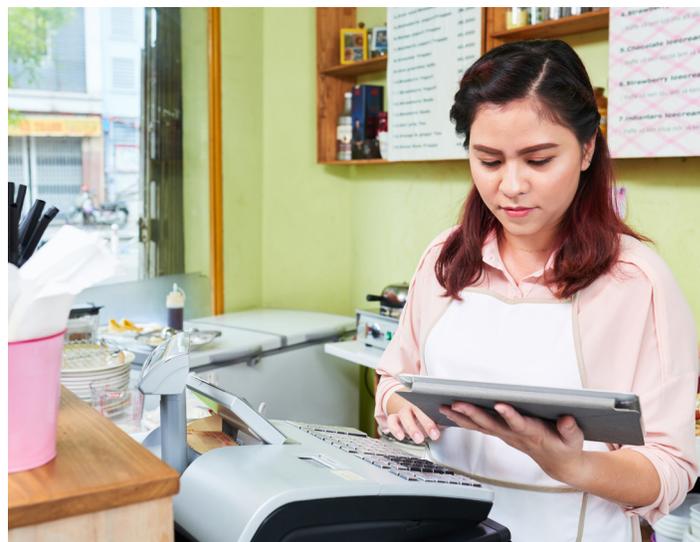
El actual panorama económico amenaza con interrumpir los flujos de inversión en el país. Es por ello que se precisa un plan que logre revertir esta situación. Al respecto, un plan de inversión pública amigable con el medio ambiente, junto con un programa de promoción a la inversión privada y extranjera, que logre crear algún grado de sinergia entre ambas, es una manera de reducir en este aspecto las consecuencias negativas de la crisis. Se estima, por ejemplo, que la construcción de 90.000 viviendas de integración social y territorial podría generar hasta 271.000 empleos, tanto directa como indirectamente⁴⁵.

Para ello sugerimos que se tomen en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Productividad para aumentar la eficiencia en el otorgamiento de permisos y fortalecer la certeza jurídica necesaria para la inversión. Así también, recomendaremos áreas prioritarias para obras públicas, con miras a la integración urbana y mejor infraestructura. Del mismo modo, se ofrecerán algunas propuestas que permitan una mayor inversión privada en construcción.

3.2.1 EFICIENCIA EN EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS

La CNP entregó 108 medidas al actual gobierno, en septiembre del 2019, de las cuales 75 son recomendaciones que buscan aumentar la eficiencia en el otorgamiento de 23 permisos prioritarios, junto con entregar una mayor certeza jurídica en relación a estos. La mayoría de las recomendaciones (64) constituyen modificaciones que pueden ser implementadas por vía administrativa a través de reglamentos, resoluciones, instructivos o guías, por lo que no exigen mayor trámite.

Entre los factores que impactan en la baja eficiencia en el proceso de tramitación se encuentra, por ejemplo, la ausencia de plazos normativos y el déficit en recursos humanos y materiales. Para avanzar en mayor eficiencia, es requisito indispensable incorporar trazabilidad en la tramitación de los permisos. Es decir, los servicios respec-



tivos deberían mapear sus procesos, identificando rutas críticas y espacios de mejora, así como los recursos requeridos para realizar dicha labor, entre otros aspectos.

Frente a la percepción de baja certeza jurídica, la CNP propone precisar como vía de impugnación un reclamo de ilegalidad general aplicable a todo permiso que no tenga un mecanismo de reclamación especial. Se incluye regular expresamente la facultad de invalidación de la administración, respecto a sus alcances y efectos patrimoniales. A esto se suma precisar las materias respecto de las cuales la Contraloría General de la República puede resolver sobre asuntos de naturaleza litigiosa. Según la consultora *Colliers*, hoy hay más de 110 grandes proyectos inmobiliarios paralizados a raíz de la falta de certeza jurídica y plazos, equivalentes a US\$10 mil millones de inversión retenida, que involucran 17 mil puestos de trabajo directos y otros 55 mil indirectos⁴⁶.

Dentro de las propuestas estructurales que propone la CNP se encuentra la creación de una agencia encargada de supervisar los procesos de mejora regulatoria y que sea responsable del desarrollo de una metodología común y del apoyo técnico para implementarlas. Según sus es-

45. Para más información al respecto, véase: "Plan de empleo y reactivación. Propuestas del sector de la construcción.", 2020. Cámara Chilena de la Construcción.

46. Véase: <https://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Noticias/2020/06/10/Colliers-detalla-medidas-para-destrabar-inversiones-inmobiliarias.aspx>

timaciones, los procesos de revisión regulatoria pueden generar disminuciones de los costos asociados al cumplimiento de hasta 0,2% del PIB, lo que implica cerca de US\$ 600 millones anuales.

Según detalla el mismo informe, el principal hallazgo del estudio es que Chile no cuenta con un sistema regulatorio de calidad, entendido como uno eficaz y coherente en el ámbito del desarrollo de inversiones. La visión del sistema muestra problemas estructurales en el proceso de regulación, desde el diseño y formalización hasta la aplicación y revisión en el tiempo. Asimismo, se constatan deficiencias en la gestión de las agencias que los tramitan, la coherencia de sus criterios y responsabilidades, y la coordinación entre ellas⁴⁶.

En línea con lo indicado por el Centro de Estudios Públicos⁴⁷, para avanzar en una mejor eficiencia regulatoria, la Segpres debiese contar con una Unidad de Regulación

que tenga como objetivo buscar y mantener un mínimo de uniformidad en las normas dictadas en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Complementariamente, debiera existir un Registro Nacional de Regulaciones, que permita que cualquier persona pueda acceder a la regulación de distintos organismos de la Administración del Estado en una plataforma unificada.

La OCDE, a su vez, promueve como criterio general la realización de revisiones periódicas, generales o selectivas por sector, que permitan eliminar regulaciones obsoletas y simplificar las pertinentes. Hay casos de países que han realizado esfuerzos en esta materia, tales como Nueva Zelanda, Reino Unido, la Unión Europea y México. Por lo tanto, en línea con la OCDE, abogamos por una revisión regulatoria continua que adapte nuestras normas en aras de mejorar la relación del Estado con las personas y empresas, acelerar la concreción de proyectos de inversión y aumentar la productividad del país.

PROPUESTAS:



13. AGILIZAR LOS PROCESOS DE INVERSIÓN PRIVADA:

- **Cumplir 108 medidas propuestas por la CNP:**

Con el objetivo de avanzar hacia una mayor eficiencia regulatoria, y aumentar la productividad del país, en cuanto se destrabarían proyectos de inversión o se permitiría la concreción de otros nuevos.

- **Incorporar la trazabilidad a los proyectos:**

Crear un adecuado nivel de trazabilidad en la tramitación de los permisos, lo que requiere el mapeo de todos los procesos, la identificación de espacios de mejora y la estimación de la brecha de recursos. Esto permitirá incorporar los plazos de tramitación como un indicador de gestión, y la trazabilidad del mismo para mayor nivel de transparencia.

- **Precisar como vía de impugnación un reclamo de ilegalidad:**

En materia de certeza jurídica, con el fin de otorgar mayor estabilidad a los permisos, la CNP propone precisar como vía de impugnación un reclamo de ilegalidad general aplicable a todo permiso que no tenga un mecanismo de reclamo especial; regular expresamente los alcances de la facultad de invalidación de la Administración; y precisar las materias respecto de las cuales la Contraloría General de la República puede resolver sobre “asuntos de naturaleza litigiosa”.

46. (Comisión Nacional de Productividad, 2019).

47. CEP, 2017).



- **Crear una unidad de regulación:**

Que tenga como objetivo buscar y mantener un mínimo de uniformidad en las normas dictadas en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Así también, deberá estar encargada de supervisar los procesos de mejora regulatoria, brindando apoyo técnico para implementarlas. Dicha agencia debe ser independiente y coordinar el proceso de seguimiento, evaluación y medición de las principales medidas pro-productividad implementadas.

3.2.2 OBRAS PÚBLICAS

Debido a que la pandemia ha significado un nivel de paralización considerable para distintos proyectos de inversión y construcción a lo largo del país, no solo por las restricciones sanitarias, sino también producto de la caída en la demanda que afecta las rentabilidades de inversión, será imprescindible expandir el gasto fiscal en construcción e infraestructura para contrarrestar la menor demanda y oferta de empleos. Esta política, además, contribuye al crecimiento en el largo plazo si es que se la enfoca a proyectos que logren aumentar la productividad total de factores.

Al respecto, los proyectos de inversión en infraestructura también se deben ceñir a las características deseadas de cualquier medida fiscal en este contexto; eso es ser oportunas, enfocadas y temporales. En este sentido, los proyectos debiesen ajustarse al marco temporal de gasto del Estado, junto con buscar lograr el mayor beneficio en el ámbito económico y social.

Para el año 2020, la cartera de inversión del Ministerio de Obras Públicas involucraba un monto de hasta US \$2.500 MM, del cual, hasta mayo del mismo año, solo se ha ejecutado cerca de un 25% de este. En efecto, durante la cuarentena es difícil que las obras se ejecuten. La crisis del COVID-19, y las consiguientes medidas de restricción, obligaron a varios desarrolladores de iniciativas de construcción que detuvieran las obras de manera temporal⁴⁹. De hecho, la cantidad de comunas en cuarentena complicó no sólo la faena en sí, sino también el traslado de trabajadores.

Así, una vez se avance hacia la fase de desconfinamiento, los proyectos debiesen ser llevados a cabo con la mayor celeridad posible a los efectos de generar la mayor cantidad de empleos posibles en el sector construcción. Al respecto, el



Consejo Políticas de Infraestructura (CPI) propuso un plan de infraestructura que podría generar más de 130.000 empleos por un periodo de 18 meses. Dicho plan abarca distintas dimensiones, las que se desglosarán a continuación.

En primer lugar, el CPI sugiere identificar terrenos públicos para construir 60.000 viviendas sociales para subsidios y arriendo a través del sistema de concesiones, lo que generaría aproximadamente 70.000 empleos durante 18 meses.

Así también, se considera pertinente identificar proyectos en los municipios afectados dramáticamente por el coronavirus, y orientar recursos hacia la pavimentación de calles y veredas, reparación de infraestructura y plazas de emplazamiento de ferias libres. Esto representaría un costo de US\$ 600 millones en inversiones y 14.000 empleos. Adicionalmente, el CPI propone detectar 3.000 kilómetros de caminos secundarios para mejoramiento de pavimentación, equivalente a US\$ 200 millones y 5.000 empleos; identificar 500 kilómetros de canales de regadío para ser mejorado

49. Véase: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/la-nueva-normalidad-de-los-diez-proyectos-mas-grandes-que-se-construyen-en-chile/WLPGPDUOSVDPXBUIINCWKGD4HCU/>

por US\$200 millones, generando 5.000 empleos; y acelerar los proyectos de Metro y el tren a Melipilla de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, la cual ya cuenta con el financiamiento necesario.

Finalmente, es vital mencionar la importancia de un buen diseño en las políticas de inversión, las cuales debieran estar insertas en un entorno institucional y macroeconómico estable, que logre crear sinergia con el sector privado. En este aspecto, durante periodos de lento crecimiento económico, existe evidencia de un programa de infraestructura pública termina generando una mayor inversión privada⁵⁰. Para ello es clave que este vaya acompañado de un diseño eficiente que permita algún grado de sinergia con el sector privado. De lo contrario, la posibilidad de un crowding out, en donde inversionistas retiren capital debido a malas perspectivas del país, es un evento de mayor probabilidad.

Por lo tanto, el programa de mayor certeza jurídica y aceleración de proyectos de infraestructura, debe ir acompañado del fomento a la inversión privada en construcción de viviendas. En este aspecto, y tal como fue señalado en el documento de “Ciudad Justa”⁵¹, es deber del Estado y la sociedad civil atender no sólo a la carencia e insuficiencia de la realidad habitacional de los ciudadanos, apoyando a quienes desde el esfuerzo procuran acceder a mejores viviendas, sino también dar respuesta a la segregación territorial desde la densificación, favoreciendo el acceso a la ciudad, y sus oportunidades, a quienes provienen de sectores distintas a los ejes centrales de las ciudades.

Además de los esfuerzos que realiza el Estado, las oportunidades de integración que ofrece el mercado se encuentran inversamente relacionadas con los límites de densificación de ciertos puntos críticos que establece el Estado, como las áreas conectadas a los sistemas de transporte y las áreas de trabajo. En este sentido, el sector privado ofrece oportuni-

Es vital mencionar la importancia de un buen diseño en las políticas de inversión, las cuales debieran estar insertas en un entorno institucional y macroeconómico estable, que logre crear sinergia con el sector privado.

dades de integración siempre y cuando sea incentivado y articulado por una mejor regulación estatal, en coordinación con residentes interesados en habitar en aquellos lugares estratégicos. Así, la densificación bien regulada e implementada, tal que evite los guetos verticales, permite aumentar la cantidad de hogares disponibles a precios accesibles como consecuencia de la disminución del costo del terreno.

Densificación e inclusión social en grandes urbes van de la mano. Por supuesto, esa mayor densificación no tiene por qué significar un mal urbanismo, una defectuosa regulación o la no compensación de externalidades negativas que se generen, por ejemplo, a través de obras de mitigación vial o áreas verdes. Por lo tanto, también sugerimos la revisión de aquellas limitaciones que existan en la densificación de lugares ubicados en zonas estratégicas.

Finalmente, y no por ello más importante, se requiere que el plan de inversión pública considere proyectos destinados a contribuir con la reducción de gases carbono del país, en un esfuerzo colaborativo entre el Estado y el mundo privado. Las principales medidas que se identifican al respecto corresponden a la construcción de infraestructura de generación y transmisión de energía renovable, así como también el reacondicionamiento térmico de construcciones existentes. Este punto, no obstante, será abordado con mayor detalle en la sección 3.6.



50. (IMF, 2015).

51. (Horizontal, 2018).

PROPUESTAS:



14. PLAN DE INVERSIÓN PÚBLICA:

Establecer un plan de inversión en obras públicas de dos fases: 1) identificar los proyectos atrasados y destrabar barreras administrativas para que esa ejecución esté lista para partir cuando el COVID-19 deje de ser una amenaza para la salud pública; 2) Plan de Obras Públicas y concesiones para fines de año y 2021.

- **Priorización de proyectos:** Determinar aquellos más relevantes de la cartera de inversiones del MOP bajo el criterio de reducción de brechas de capacidad y logísticas, en un plan de inversiones “*fast-track*” a 5 años.
- **Construcción de viviendas sociales para subsidios y arriendos:** Con el fin de enfrentar el hacinamiento y las personas que se podrían caer en pobreza durante la pandemia, o que durante el período no logren encontrar empleo, se propone la construcción de viviendas sociales que a su vez permitan generar empleo durante alrededor de 18 meses. Este proyecto debería tener como foco la localización de los proyectos en sectores bien conectados y en la creación de áreas públicas, que agreguen valor a la vivienda y logren integrarla al tejido urbano. De igual manera, se debería apuntar a elevar el nivel de las construcciones hacia un estándar de clase media. Para ello, una opción es crear una estructura que permita fácilmente una ampliación en el futuro.
- **Reparación de infraestructura pública:** Orientar recursos hacia la mantención y reparación de infraestructura pública dañada a causa del estallido social o simplemente el desgaste temporal.
- **Acelerar proyectos de transporte:** Acelerar proyectos de transporte público, tales como el Metro y el tren a Melipilla de la Empresa Ferrocarriles del Estado.
- **Infraestructura en energías renovables, capacidad hídrica y aislación térmica:** Se entiende que el plan de inversión pública representa una gran oportunidad para incorporar un sello sustentable a la reactivación nacional. Por ello, se propone incluir el desarrollo de infraestructura de generación y transmisión de energías renovables, así como también de eficiencia energética en las edificaciones. De igual manera, debido a la situación de sequía en la que se encuentra el país, debe considerarse también infraestructura que permita un mejor aprovechamiento de sus recursos hídricos, ya sea para uso agrícola, industrial o consumo doméstico.



15. PLANES DE DESARROLLO REGIONAL:

Dentro del plan de inversión pública, se debe tener en cuenta las realidades propias de cada región, incorporando iniciativas y miradas locales. Por ello, se considera necesario desarrollar planes de crecimiento basados en macro zonas del país, tomando en cuenta las características y ventajas de cada una, a modo de lograr un desarrollo equilibrado y descentralizado. Esto, más allá de ser una iniciativa exclusiva del Estado, debe ser un esfuerzo conjunto que incorpore en gran medida al sector privado.



16. DISEÑO EFICIENTE Y BÚSQUEDA DE SINERGIA CON EL SECTOR PRIVADO:

Se necesita buscar espacios de cooperación con el sector privado y otorgar certeza jurídica respecto a sus proyectos de inversión, evitando el *crowding out* y buscando fomentar aquellos proyectos que supongan una mayor interacción con la economía local.

Igualmente necesario, es identificar trabas regulatorias y burocráticas para su modificación. En este sentido, se estima necesario la creación una oficina de aceleración potente para grandes proyectos de inversión, ya sea en términos de fondos o empleo, que procure su tramitación efectiva.



17. AUMENTAR LA DENSIFICACIÓN Y ALTURA:

Con el objetivo de destrabar inversiones, aumentar la cantidad de viviendas y aumentar la integración urbana. Esto debe llevarse a cabo tanto con la aprobación de habitantes del lugar como de las autoridades pertinentes.

3.2.3 INCENTIVO A LA INVERSIÓN

Otro punto a mencionar es la figura de depreciación instantánea como un método conveniente para incentivar la inversión. Bajo ella, la persona dueña del capital tiene el derecho a depreciar de manera inmediata un porcentaje de su capital adquirido, lo cual se traspa a los libros contables en la forma de gasto deducible de impuestos. En Chile, a partir del primero de octubre del 2019, y por un plazo de 24 meses, aquellos que inviertan en capital fijo podrán depreciar instantáneamente un 50% de su valor. En el caso de la Región de la Araucanía, no obstante, existe la opción de depreciar su valor completo.

Esta figura, además de suponer un incentivo a la inversión, también podría entenderse como una medida contra cíclica, al inyectar liquidez de manera temporal a las empresas en desmedro de los ingresos tributarios del fisco en dicho periodo. Se entiende que esta medida funciona como un complemento a aquellas mencionadas anteriormente destinadas a grandes proyectos de inversión, en cuanto los emprendimientos y proyectos más pequeños probablemente presenten algún grado de subutilización de capital en las primeras fases de la recuperación económica.

PROPUESTAS:



18. DEPRECIACIÓN INSTANTÁNEA PARA EL VALOR TOTAL DEL ACTIVO FIJO:

En vista al contexto económico nacional e internacional, se propone extender de manera transitoria el régimen de depreciación acelerada que aplica en la Araucanía al resto del territorio nacional, permitiendo a los dueños de los activos depreciar estos en su totalidad.

De igual manera, tomando en cuenta el rol cada vez más importante de los activos intangibles en la economía, se debe considerar ampliar el régimen de depreciación acelerada para este tipo de activos a modo de incentivar la inversión en ellos. En esta misma línea, también debería considerarse como crédito contra el pago de impuestos al gasto en I+D.

3.3 FOCO EN LA PEQUEÑA EMPRESA

Además de ofrecer un impulso a los grandes proyectos de inversión, es necesario seguir explorando mecanismos que permitan apoyar a aquellas empresas de menor tamaño. Estas contratan casi la mitad de la fuerza laboral en Chile⁵² y tienen una capacidad financiera significativamente menor para hacer frente a la crisis.

Como ya se mencionó, el Gobierno anunció una serie de medidas que buscan apoyarlas, como el potenciamiento del programa FOGAPE. Con todo, es necesario asegurarse de que esta ayuda logre efectivamente llegar a aquellos que lo necesitan.

Al respecto, cabe mencionar el alto número de negocios que funcionan de manera informal en el país, no estando constituidos ante el SII. Por ejemplo, en Chile, de los casi dos millones de micro emprendedores que existen, más de la mitad opera de esta manera⁵³.

En este mismo contexto, se debe entender también que un porcentaje considerable de emprendimientos son iniciados más bien por una motivación de necesidad económica, en lugar de una decisión basada en aprovechar una oportunidad de negocio particularmente atractiva. De manera más precisa, se estima que en Chile un 20% de estos responde

La informalidad en las empresas supone un obstáculo para que la ayuda del Estado se haga efectiva.

a este motivo⁵⁴, siendo la desvinculación laboral uno de los mayores factores que inciden en dicha necesidad.

Por lo tanto, frente a una situación de crisis en donde las tasas de desempleo y pobreza han aumentado considerablemente, es igualmente esperable un aumento en el número de “emprendimientos por necesidad”.

Esto supone un problema para la autoridad, en tanto la informalidad, en un ámbito de negocios, está no solo asociada al incumplimiento de las obligaciones tributarias, sino que también a la falta de acceso a canales de financiamiento, bienes públicos, servicios de capacitación, etc. Por el mismo motivo, la informalidad en las empresas supone un obstáculo para que la ayuda del Estado se haga efectiva.

Al respecto, es posible aseverar que existen dos grandes razones que explican la informalidad empresarial. Por un lado, los costos temporales y la falta de conocimiento respecto a los trámites y procedimientos necesarios suponen una barrera a la formalización, sobre todo para los segmentos más vulnerables de la población. Por otro, el cumplimiento de las obligaciones tributarias supone un costo que financiero que en muchos casos no justifica la constitución formal ante el SII. En este sentido, y sobre todo en el contexto actual, el buscar formalizar a las empresas y hacerles pagar impuestos puede traer beneficios al Estado a un costo muy alto para el desempeño de estos negocios.

Por ello, una política que busque incentivar la formalización en este sentido, debe hacer hincapié tanto en ofrecer incentivos tributarios que reduzcan su costo como en facilitar el mismo proceso.



52. (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2018).

53. (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2018).

54. “10 años de investigación del Global Entrepreneurship Monitor”. GEM en Chile

De igual importancia, y sobre todo en tiempos actuales, es contar con un sistema legislativo eficiente en materia de quiebre de empresas. Si bien se busca asegurar la subsistencia del mayor número de empresas posible, es inevitable que una porción de ellas no pueda seguir operando. Frente a esto, se puede esperar el número de procedimientos de liquidación e insolvencia que tengan que ser administrados por nuestro sistema de insolvencia aumente de manera considerable, sobre todo aquellos pertenecientes a los sectores más afectados. Así, es posible que se genere un cuello de botella en el sistema que entorpezca el reemprendimiento y la reasignación de recursos económicos.

Otro elemento que podría impedir que los beneficios como el nuevo programa FOGAPE lleguen a efectivamente a aquellos negocios más necesitados, es que estos tengan algún historial de no pago en el registro de DICOM. Esto supondría un gran obstáculo al momento de solicitar un

crédito, incluso contando con garantía estatal. Al respecto, cabe mencionar que un mal historial en DICOM no es sinónimo de ser mal pagador, al fallar el sistema en registrar la causa del por qué se incumplió en la obligación.

Por ejemplo, durante los últimos meses del 2019, producto del estallido, se registró efectivamente un alza en los deudores de DICOM, lo que se relaciona más bien a una desaceleración económica general que va más allá de la capacidad de pago de los empresarios⁵⁵.

Así, se debe evitar que el DICOM sea un impedimento a recibir financiamiento para que aquellos que lo necesiten en un proyecto que efectivamente puede resultar rentable. De esta manera, se debiese ponderar con cautela la información del registro, sopesando de mejor manera las mismas características de riesgo y rentabilidad del proyecto que se está buscando financiar.

PROPUESTAS:



19. REBAJA TRIBUTARIA TEMPORAL:

Más allá de la suspensión del Pago Provisional Mensual anunciado por el ejecutivo, se deben buscar medidas que supongan un beneficio más prolongado en el tiempo, reduciendo así la incertidumbre.

Para ello, se propone un régimen de carácter temporal de pago rebajado del Impuesto de Primera Categoría para las empresas más pequeñas, en donde el descuento sea inversamente proporcional a las UF facturadas por estas. Esto, junto con aliviar a las empresas ya constituidas, supone también un incentivo para la formalización.



20. FACILITAR EL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE EMPRESAS:

Complementario al régimen tributario rebajado, es necesario instaurar un mecanismo que logre incorporar de manera más efectiva a aquellos negocios informales, otorgándoles así la posibilidad de optar a los beneficios destinados a las PyME, como el programa FOGAPE o programas de capacitación.

En este sentido, debe considerarse la posibilidad de un relajamiento de los requisitos de los permisos requeridos para la constitución formal, temporal y gradual, en base al tamaño y tiempo que lleva funcionando, a modo de reducir la barrera que esta supone para los negocios más nuevos y pequeños. Esto debe ser complementario a la búsqueda de maneras de agilizar el proceso de tramitación, sobre todo considerando la imposibilidad de acceso presencial a facilidades del Estado.

55. Véase: <https://www.uss.cl/wp-content/uploads/2020/05/Informe-Deuda-Morosa-1er-Trimestre-2020.pdf>



21. MODIFICACIÓN A LA LEY DE QUIEBRAS:

En este sentido, es necesario que la quiebra no suponga un gasto excesivo para el emprendedor, por lo que se debe de igual manera facilitar este proceso volviéndolo más expedito. De igual manera, antes del evento de la quiebra, se deben introducir instancias de renegociación que busquen evitarla. Así, se pueden generar procedimientos pre concursales, con el objetivo de buscar una negociación privada bajo protección concursal previa a un eventual proceso de renegociación y así dar elasticidad al sistema judicial, permitir la búsqueda de una solución privada, y eventualmente también extender el plazo total para la búsqueda de un acuerdo.



22. CAMBIO EN LA PONDERACIÓN DEL DICOM EN LA PONDERACIÓN DEL PUNTAJE CREDITICIO:

Considerar la posibilidad de poner en marcha mecanismos que permitan que el historial del DICOM no sea un factor completamente restrictivo al momento de acceder a un crédito por parte de una PyME. Una manera de lograr esto, es transparentar los procesos de quiebra de empresas y personas. Adicionalmente, se puede considerar la tasa agregada de fallas de empresas en la ponderación del DICOM.



23. RELAJAR LÍMITES A LA SUBORDINACIÓN DE CRÉDITOS:

Para aquellas empresas especialmente golpeadas, conseguir un financiamiento externo puede ser extremadamente difícil. Al respecto, se entiende que los dueños son candidatos naturales para aportar ese financiamiento en la medida que conocen mejor que nadie el negocio. Más todavía, en un shock global como el actual, las preocupaciones por riesgo moral entre accionistas y acreedores se mitigan, por lo que este camino puede facilitar la continuidad del negocio, protegiendo a accionistas y acreedores.



24. PROGRAMAS DE APOYO, MÁS ALLÁ DE LA FORMALIDAD:

Implementar programas de apoyo y capacitación, enfocados al micro emprendimiento, que no requieran la constitución formal de una empresa. Estos deben buscar desarrollar las habilidades gerenciales, así como también guiar en los procesos de formalización, acceso financiero y, sobre todo, digitalización, a modo de potenciar sus canales de *e-commerce*.



25. PLATAFORMA ABIERTA DE INFORMACIÓN DE MERCADO:

Generar un espacio online, de acceso abierto, en el cual se retrate información de mercado relevante para las operaciones comerciales de las pequeñas empresas, las cuales no cuentan con los recursos necesarios para adquirirla de manera independiente.

3.4 FOCO EMPLEO⁵⁶

Dado que la crisis generada por el coronavirus ha afectado profundamente a los empleos, será necesario aplicar medidas que tiendan a incentivar la creación de empleos y la contratación. Sin embargo, las medidas a implementar no solo deben resolver las consecuencias de la pandemia sanitaria, sino también aquellas que derivan de la Cuarta Revolución Industrial. El desafío pasa entonces por diseñar políticas públicas que: a) propicien la reinserción laboral de quienes pierden sus trabajos, b) flexibilicen el mercado laboral para mejorar la capacidad de reasignación de recursos a aquellas áreas donde sean más productivos, y c) permitan desarrollar el capital humano necesario para un mundo en el que las tecnologías están en constante evolución.

3.4.1 REDEFINICIÓN DEL EMPLEO

Es necesario regular los deberes que los empleadores tienen con los empleados independientes, ya que, gracias a las nuevas tecnologías, muchos de ellos tienen en la práctica un rol permanente en la empresa. Esta tendencia se observa en algunas de las plataformas tecnológicas que hoy operan en el país, con condiciones distintas a los trabajadores dependientes, quedando sus remuneraciones, jornadas y seguridad social, completamente en manos del mismo empleado y no de la empresa. Por consiguiente, es necesario redefinir el concepto de trabajo y empleo, reconociendo que formas diferentes al modelo tradicional de trabajo full-time no pueden seguir considerándose como excepciones a la regla, y por ende deben contar con las protecciones sociales correspondientes.

PROPUESTAS:



26. REDEFINIR LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA E INDEPENDENCIA LABORAL:

Se hace necesario introducir en la legislación nuevos tipos de relaciones laborales, reconociendo las nuevas dinámicas con las que estas operan en el mercado. Para ello, es necesario revisar el criterio con el que se determina la existencia de una relación laboral, a modo de que trabajadores supuestamente independientes, pero que en la práctica dependen de un empleador, reciban los beneficios que corresponden a un trabajo formal.

3.4.2 SUBSIDIOS COMO MÉTODO PARA ELIMINAR LAS FRICCIONES EN EL MERCADO LABORAL

Como se ha mencionado, una tendencia negativa que ha ido tomando fuerza en Chile desde finales del 2019, y que solo se ha recrudecido producto de la crisis sanitaria es el alto nivel de desempleo presente en el país, particularmente en los sectores jóvenes y de menores recursos de la población. Las medidas anteriores, particularmente aquellas de apoyo al trabajo, pueden efectivamente tener impactos positivos al respecto. No obstante, dependiendo de la gravedad de la

situación, puede ser necesario el considerar implementar políticas adicionales especialmente enfocadas en esto.

En esta línea, puede ser necesario evaluar la implementación de un programa de subsidio al empleo. Teóricamente, una medida de este tipo puede ayudar al mercado laboral a través de dos canales⁵⁷. En primer lugar, en un contexto en donde el empleador no cuenta con información suficiente respecto a la productividad del posible empleado, el subsidio actúa como un *risk discount*, reduciendo el riesgo al cual empleador se debe

56. Para profundizar en el diagnóstico y las medidas, véase: Horizontal (2019) "Modernización laboral". Disponible en: <https://www.horizontalchile.cl/modernizacion-laboral-reduccion-de-jornada-con-flexibilidad/>

57. (International Labour Office, 2015).

someter y volviendo la contratación un evento más probable. En segundo lugar, a aquellos trabajadores que carecen de las habilidades necesarias, un subsidio puede permitirles acceder a un trabajo en el cual podrán entrenar y adquirirlas. Nótese que, en ambas alternativas, el objetivo que busca cumplir el subsidio es de naturaleza transitoria.

En cuanto a Chile, existen distintos programas que pueden ser considerados un subsidio al empleo. En primer lugar, se encuentra el Subsidio al Empleo Joven, dedicado a jóvenes de entre 18 y 25 años que pertenezcan al 40% más vulnerable de la población. Luego, existe el Ingreso Mínimo Garantizado, el cual complementa los salarios de los trabajadores, garantizando que ningún trabajador que cumpla los requisitos tenga un salario bruto menor a \$365.853. De igual manera, el monto subsidiado va disminuyendo a medida que el salario del trabajador va aumentando, hasta llegar a un tope de \$384.363 brutos por cuenta propia.

Así también, en contextos de “emergencia laboral”, por definición transitorios, SENCE tiene la facultad de activar subsidios de empleo, sin requerimiento legal, determinando un número máximo de beneficiarios, el plazo de bonificación, su porcentaje y la zona geográfica donde se aplicaría el subsidio. El máximo subsidio mensual posible es de hasta un 80% de un Ingreso Mínimo Mensual (IMM) por cada trabajador beneficiario. El beneficio puede durar hasta un máximo de 9 meses, pero a partir del 4to mes en adelante, el máximo subsidio mensual posible es de hasta el 60% de un IMM. Dicho mecanismo no incluye bonificación por capacitación.

Por lo tanto, existen mecanismos de subsidio al empleo flexibles durante y posterior a la crisis sanitaria generada por el COVID-19. Sin embargo, estos deben ser fortalecidos en aras a aumentar la empleabilidad drásticamente una vez sea superada la pandemia.

PROPUESTAS:



27. SUBSIDIO AL EMPLEO:

Potenciar los subsidios existentes, de manera de cubrir un mayor porcentaje de la población. Para ello será necesario dirigir más recursos al SENCE, los que debieran incrementarse significativamente en la etapa de reactivación económica. En el diseño de los programas, se debiese poner especial atención a segmentos especialmente afectados por el desempleo, como jóvenes y mujeres, a través del Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer. Dicha medida debe ser un continuo al Ingreso Familiar de Emergencia, es decir, debe ser orientado a quienes lo reciban, con que pueda ser retirado gradualmente, en la medida en que las personas vuelven a ser incorporadas a sus labores.

3.4.3 FLEXIBILIDAD Y MOVILIDAD LABORAL

Un elemento que está directamente relacionado tanto con la subutilización de la fuerza laboral como con los altos índices de informalidad es el grado de inflexibilidad con la que opera el mercado laboral. La falta de flexibilidad, a su vez, afecta la cantidad de fuerza laboral⁵⁸ y ocupación. Por el contrario, quitar rigidez a los mercados laborales disminuye la tasa de desempleo en el largo plazo— muy cercana a la tasa natural de desempleo — y me-

jora los ajustes del mercado laboral en el corto plazo⁵⁹. En esta materia, la OECD reporta índices que comparan el grado de rigidez en la contratación y despido. El índice de rigidez del despido va entre 0 a 6, siendo 6 el valor más alto en rigidez. En el caso de Chile, el eje de contratos indefinidos y temporales, el país se ubica en un 2,63 y un 3,00, respectivamente, muy por encima de los promedios de la OECD, correspondientemente a un 2,04 y 1,72. Por lo tanto, hay espacios de mejora que podrían ayudar a reducir el desempleo⁶⁰.

58. Por ejemplo, aquellos que se les pregunta la razón por la que no trabajan y responden “por la imposibilidad de compatibilizar empleo y hogar (o estudios)” (ENE, 2020).

59. (Nickell, 1997; Siebert, 1997; Blanchard, 2003).

60. OECD (2017), base de datos de indicador de Legislación de protección del empleo (Employment Protection Legislation, EPL).

La necesidad de flexibilizar el mercado laboral se encuentra además en total armonía con los desafíos que presenta la crisis sanitaria, dado que se requiere el reconocimiento de nuevos horarios, roles, y formas de trabajo, que exigen una adaptación o reorganización, como lo son planes de entrada diferidos, y otras medidas que eviten congestiones. El objetivo debe ser resguardar la continuación de las labores productivas al mismo tiempo que se protege la salud de la población. En esta línea, el teletrabajo es esencial. No obstante, considerando la prolongación esperada del virus, así como también el hecho de que solamente una fracción de la economía puede trabajar a distancia, es que se vuelve pertinente profundizar en medidas que permitan menores tasas de desocupación.

Al desafío anterior, se suma la necesidad de flexibilizar el mercado laboral para que las personas puedan moverse fácilmente desde empleos, empresas e industrias que están en declive hacia los que están al alza, y con ello lograr una asignación más eficiente de los recursos. En ese sentido, un estudio elaborado por Mandomedio en setiembre de 2018 determinó que casi el 90% de los empleados cambiaría de empleo si tuviera la oportunidad de hacerlo. Un sondeo posterior, publicado en El Mercurio en diciembre de 2018, indicaba que cerca del 60% de los trabajadores entre 36 y 70 años consideraba que la pérdida de la indemnización por despido era un factor decisivo para no cambiar de trabajo. Dicho porcentaje subía al 91% en el caso de operarios. La implicancia lógica es que, si alguien

La necesidad de flexibilizar el mercado laboral se encuentra además en total armonía con los desafíos que presenta la crisis sanitaria, dado que se requiere el reconocimiento de nuevos horarios, roles, y formas de trabajo, que exigen una adaptación o reorganización.

quiere cambiar su trabajo por alguno más cercano a su casa, o que pague un poco más, o que sea más interesante, difícilmente lo haga por la inamovilidad que implica la pérdida de la indemnización por despido, salvo, claro está, que se haga despedir.

Más aún, el actual sistema de indemnizaciones por despido promueve la idea de hacerse despedir después de cumplir el tope 11 años, o para pagar deudas. ¿Qué clase de sociedad se va conformando cuando los empleados buscan, por razones bastante lógicas y entendibles, ser despedidos? ¿Cómo afecta la salud mental de los trabajadores seguir trabajando en un trabajo del cual quieren ser despedidos? ¿Cómo se ve afectado el ambiente laboral de una empresa, y su potencial conflictividad, con empleados que quieren ser despedidos para liberarse del candado que impone el actual sistema de indemnizaciones por despido?

A su vez, cuando las empresas más afectadas por la innovación tecnológica, o por eventos como la presente pandemia, se enfrentan con dificultades para desvincular a trabajadores, o realizar cambios en sus funciones, aumenta el riesgo de que las empresas no puedan adaptarse al nuevo escenario que enfrentan, y como consecuencia de ello sean menos viables. La paradoja es que el sistema actual, por proteger ciertos puestos de trabajo, termina arriesgando los empleos de todas las personas vinculadas a la empresa.

Por ello, es necesario comprender que la protección a los vulnerables debe incorporar tanto a los empleados como a las empresas. Así, es necesario promover, como sociedad, tanto la movilidad como flexibilidad, cuidando siempre evitar la precarización de los trabajos producto de lo anterior.



PROPUESTAS:



28. TRABAJO A DISTANCIA Y OTRAS MEDIDAS DE FLEXIBILIDAD. Entendiendo la popularidad de nuevas modalidades de flexibilidad laboral, como el teletrabajo, seguirán vigentes una vez pasada la crisis, si bien probablemente en menor medida, es necesario que la legislación logre adaptarse a esta nueva realidad. De este modo, no basta con reconocer el trabajo a distancia, si no que la discusión debiese incorporar también otras medidas, como la posibilidad de horarios de trabajo personalizados de mutuo acuerdo. Naturalmente, todo esto debe implementarse resguardando la calidad del trabajo, evitando siempre la precarización a través de descansos establecidos y horarios de desconexión.



29. INCORPORAR POLIFUNCIONALIDAD EN LEGISLACIÓN:

Esta es una herramienta de flexibilidad que le quitaría rigidez a las ocupaciones laborales. Proponemos modificar el artículo 12 del Código del Trabajo, ampliando la actual limitación impuesta respecto de otras labores que podrían ser encomendadas por el empleador, donde en la actualidad se restringe solamente a aquellas funciones similares, establecida en el contrato de trabajo. Esto permitiría adecuar de mejor manera aquellas contingencias que altere el normal funcionamiento de la empresa en cuanto a las variaciones entre demanda y oferta laboral.



30. SUPRIMIR EL LÍMITE DEL 15% PARA TRABAJADORES EXTRANJEROS, CON EL OBJETIVO DE FORMALIZAR SUS TRABAJOS:

El aumento de la migración intrarregional supone un escenario diferente respecto de otras crisis, tanto por la concentración de empleo migrante en los servicios como por el desafío de integrarlos en una respuesta política. Es por ello que proponemos suprimir el tope actualmente exigido para el sector privado, y la prohibición de su contratación en la administración pública, con el propósito de entregar mayor flexibilidad e incentivar la formalización laboral.



31. ADAPTABILIDAD LABORAL PARA REALIDADES SECTORIALES ESPECÍFICAS:

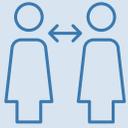
Es necesario el desarrollo de normativas que permitan la posibilidad de celebrar un Convenio Especial para todo tipo de trabajador en donde exista la posibilidad de pactar jornadas, horarios, descansos, feriados legales, sistemas de turnos, bonos, recargos a la remuneración, entre otros. Dicho convenio no podrá pactar la pérdida total de protección social u otros derechos que la ley otorgue al trabajador⁶¹.



32. DISMINUCIÓN DE RESTRICCIONES SOBRE EL PORCENTAJE DE APRENDICES QUE PUEDEN TENER LAS EMPRESAS:

El objetivo es promover que un mayor número de jóvenes pueda tomar la oportunidad de ingresar como aprendiz y con ello ampliar su experiencia laboral y empleabilidad

61. (Bravo, Cerda, Kutscher, & Larraín, 2015).



33. POSIBILIDAD DE TRASPASO DE TRABAJADORES ENTRE EMPRESAS:

Crear la posibilidad de que los trabajadores de una empresa con actividad reducida puedan transferirse y trabajar en alguna otra con necesidad de mayor personal. Esto, solamente posible bajo pleno acuerdo de todas las partes involucradas, manteniendo también las condiciones laborales indicadas en el contrato original.



34. ESTUDIAR LA POSIBILIDAD DE PACTAR EL TRASPASO DE FERIADOS, TOTAL O PARCIAL, A LAS VACACIONES:

Esto permitiría que, de mutuo acuerdo, puedan ser todos tomados de forma continua y no dispersa. La eliminación de esta discontinuidad debería permitir ganancias en productividad, sin alterar el número de días totales de vacaciones o feriados. Alternativamente, manteniendo esta misma modalidad, se podría pensar en la reducción de algunos feriados.



35. INDEMNIZACIÓN INCONDICIONADA POR DESPIDO:

La indemnización por años de servicio es una fuente de rigidez innecesaria, identificada por la OCDE, que protege los empleos, pero no protege a las personas. Por ejemplo, ante el evento de quiebra de una empresa, el pago de indemnización a los empleados tiene una baja prioridad, estando por encima el cumplimiento de las obligaciones con acreedores u otras partes. Por ello, solamente una fracción de las indemnizaciones por despido son efectivamente cobradas.

Se propone el reemplazo del sistema actual por una que esté basado en tres principios regentes: *primero*, indemnización a todo evento sin justificación alguna; *segundo*, que esta sea financiada mensualmente a través de aportes en una cuenta individual administrada por el Fondo de Cesantía y financiada a través de una cotización mensual a cargo del empleador; *tercero*, políticas públicas que entregan formación y capacitación para que la persona que ha perdido su empleo pueda encontrar un nuevo trabajo en el menor tiempo posible.



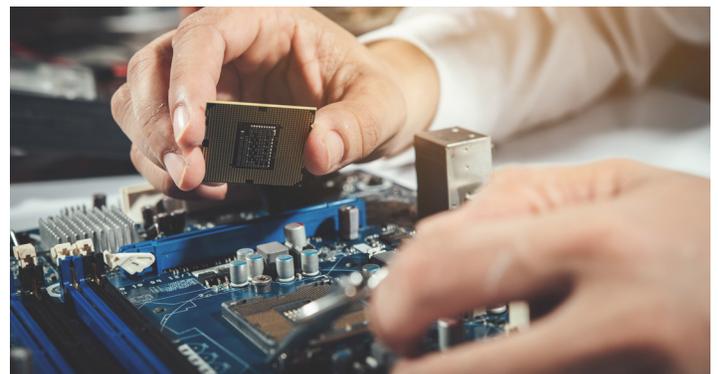
36. PROMOVER LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LAS EMPRESAS Y SUS SINDICATOS:

Crear los espacios para aumentar los acuerdos autónomos entre sindicato y empresa, propiciando la posibilidad de que las partes busquen soluciones en conjunto a los problemas para quienes se vean más afectados por la implementación de nuevas tecnologías.

3.4.4. CAPACITACIÓN

Uno de los desajustes que crea en el mercado laboral el efecto transitorio de la pandemia, superpuesto además con el cambio estructural que supone la Cuarta Revolución Industrial, es la diferencia entre las habilidades de la fuerza laboral y aquellas requeridas por los empleadores.

Respecto a los efectos de la Cuarta Revolución Industrial, más de la mitad de los puestos laborales tienen un riesgo significativo de ser automatizados, con una probabilidad



mayor al 50%⁶², cifra mayor al promedio de la OCDE. Frente a esto, uno de los principales desafíos es el de lograr una educación que logre satisfacer las necesidades de las nuevas industrias. Es por ello que resulta especialmente preocupante el bajo nivel de preparación de los trabajadores chilenos, evidenciado en los resultados de la PIACC⁶³, el test de competencias de la población adulta realizado por la OCDE. En el informe, se aprecia que sus habilidades son consistentemente inferiores a los promedios de la organización en cuestión, sobre todo en cuanto al uso de herramientas informáticas. Como resultado, los trabajadores chilenos se encuentran en una posición desventajosa para competir en mercados laborales, lo que a su vez supone una mayor presión al Estado chileno para lograr una educación que esté al nivel de aquella de países desarrollados.

A esto, se suma el hecho de que periodos prolongados sin

trabajar producto de las altas tasas de cesantía se asocian a una pérdida de habilidades y hábitos de trabajo, disminuyendo la productividad.

De esta manera, la situación actual requiere claramente programas de capacitación de la fuerza laboral, incentivando un aprendizaje constante, ya sea dentro o fuera de los puestos de trabajo. Los medios naturales a través de los cuales lograrla debieran ser las mismas empresas, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), y los centros de formación técnica o de estudios superiores, dependiendo del nivel educacional de los empleados. Dicha formación, además de desarrollar habilidades tecnológicas, debería promover aquellas que se requerirán en el plan de inversión de infraestructura sustentable, como instalación de plantas generadoras de energía o aislamiento térmico de construcciones.

PROPUESTA:



37. CAPACITACIÓN PARA LA ECONOMÍA DEL FUTURO:

A modo de aumentar la empleabilidad post crisis, y considerando la tendencia de la economía a digitalizarse, se debe implementar un modelo que provea apoyo financiero y técnico para el desarrollo de habilidades de los empleados que trabajen en empresas que enfrentan grandes disrupciones tecnológicas. Un ejemplo a seguir es el “*Digital Skills Bridge*” de Luxemburgo. Este programa, al cual las empresas deben postular y ser seleccionadas por el Ministerio del Trabajo, consiste en un proceso de capacitación que dura 18 meses, durante los cuales el empleado cuenta con un mentor que lo ayuda a entrar en una nueva posición dentro de la misma empresa o en una nueva. Dependiendo de esto último, el gobierno reembolsa parte de los costos de capacitación, llegando a un 80% si el empleado es recibido en una empresa nueva de otro sector, y un 35% si el nuevo puesto es dentro de la misma empresa.



38. HABILIDADES PARA UNA RECUPERACIÓN SUSTENTABLE:

Además de la digitalización de las industrias, se espera que la transición a una economía verde suponga, de igual manera, un componente importante de la demanda por trabajo. Así, paralelo al desarrollo de habilidades tecnológicas, se deben generar instancias de capacitación laboral relacionadas al reacondicionamiento térmico de construcciones, así como también de instalación y mantenimiento de infraestructura de generación y transmisión de energía.

62. Nedelkoska y Quintini (2018).

63. Véase: Competencias de la población adulta en Chile: resultados PIAAC. Centro de Estudios MINEDUC.

3.5 SOCIEDAD CIVIL Y FILANTROPÍA

Para finalizar, se debe rescatar la importancia de contar con mecanismos que permitan e incentiven la contribución voluntaria por parte de la propia sociedad civil hacia aquellos proyectos que supongan un beneficio general para la sociedad. Para ello, es imprescindible contar con un marco legislativo adecuado en materia de donaciones.

En Chile, no existe un cuerpo unificado de leyes respecto a esta materia, sino que existen nueve legislaciones principales, cada una con sus normas y objetivos propios. Lo anterior, es producto del que estas surgen más bien ante situaciones particulares respecto a donaciones, no existiendo una estrategia nacional al respecto. En contraste, en países desarrollados, existe un mayor nivel de integración legislativa, volviéndola más sencilla.

Otro elemento que supone un obstáculo al respecto es la poca amplitud de las causas elegibles para ser destino de donaciones con incentivos tributarios. Estas causas están determinadas por una normativa específica, la cual deja de lado tópicos importantes como el cuidado al medio ambiente y los derechos humanos. Así, los fines autorizados dentro del marco legal actual aún no son lo suficientemente amplios ni exhaustivos como para reflejar las actividades filantrópicas actuales de la sociedad civil, y que representan indudables bienes de interés público⁶⁴.

Finalmente, se debe mencionar la complejidad que la adquisición del estatus de donataria autorizada puede adquirir. Al respecto, el sistema chileno ofrece incentivos diferentes y procedimientos diferenciados, de acuer-

Se debe rescatar la importancia de contar con mecanismos que permitan e incentiven la contribución voluntaria por parte de la propia sociedad civil hacia aquellos proyectos que supongan un beneficio general para la sociedad. Para ello, es imprescindible contar con un marco legislativo adecuado en materia de donaciones.

do con el tipo de propósitos o fines de la organización son fines de lucro en cuestión. En este sentido, varias de las regulaciones indican que el estatus para recibir donaciones no se establece para la organización, sino para un proyecto determinado presentado por la OSFL y aprobado por un ente público con diferentes reglas, aumentando la complejidad y los costos procedimentales para las organizaciones. Incluso, como etapa previa a la recepción de donaciones para un proyecto, se debe en primera instancia cumplir con los requisitos para ser parte del “registro” particular de dicha ley, y luego de haber pasado dicho proceso se presenta un proyecto específico de la organización el cual, tras ser autorizado o no, podrá recibir donaciones. Así, en la práctica, un 58% de la filantropía institucional opera a través de programas propios, un 24% a través de un sistema mixto de entrega de donaciones a terceros y operación de programas propios, y solo un 18% de las fundaciones opera únicamente a través de entrega de donaciones a terceros⁶⁵.



64. (España & Izquierdo, 2020)

65. (Aninat & Vallespín, 2019)

PROPUESTAS⁶⁶



39. UNIFICAR LAS LEGISLACIONES EN UNA LEY GENERAL DE FILANTROPÍA:

Es necesario que Chile cuente con una norma general que integre fines, procedimientos e incentivos. Dichos fines deben ser inclusivos y los procedimientos de elegibilidad deben ser iguales, transparentes y sencillos, basados en instituciones y no en proyectos. Así también, los incentivos deben apuntar a permitir una variedad de tipos de donación, en dinero, especies y servicios, como se ha regulado en las legislaciones más recientes. Por último, si bien se encuentra regulado, una nueva norma debiera reforzar la exclusión de las donatarias autorizadas en actividades de corte político partidista.



40. AMPLIAR LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS RELATIVOS A LA DONACIÓN A UNA LISTA INCLUSIVA DE FINES:

Se requiere, además de aumentar los límites a las donaciones, una lista inclusiva de fines dentro de una norma general de filantropía, ampliando las causas a las que se podría donar con incentivos tributarios, incluyendo, por ejemplo, medio ambiente, salud, derechos humanos, entre otros. Así también, es necesario que se mantengan los incentivos tributarios para personas naturales y se elimine el impuesto a las donaciones en caso de exceso o superación del monto máximo donado. Esto, naturalmente, teniendo en consideración el costo fiscal.

66. (España & Izquierdo, 2020)

3.6 FOCO MEDIOAMBIENTAL

Las crisis económicas ofrecen un momento para repensar la manera en que la sociedad crecerá en el futuro, al impactar las perspectivas de rentabilidad de los proyectos, creando nuevas oportunidades, así como también extinguiendo otras. En este sentido, se entiende que actualmente es un momento apropiado para impulsar aquellas tendencias de las cuales se tiene certeza que van a ser trascendentes para el futuro desarrollo del país.

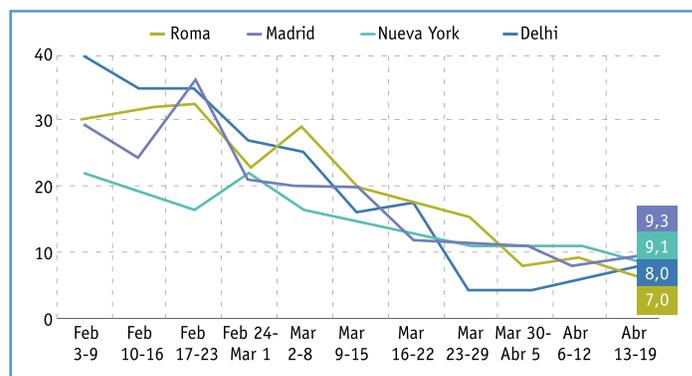
Una de ellas es, sin lugar a dudas, la transición de la generación de energía hacia fuentes sustentables y amigables con el medio ambiente. El garantizar la sostenibilidad de este es uno de los objetivos del Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas⁶⁷. Al respecto, el actual gobierno del Presidente Sebastián Piñera ya ha anunciado la intención de convertir a Chile en un país carbono neutral para el año 2050.

Así, considerando el gasto público en el que se está incurriendo como respuesta a la crisis, la aceleración de proyectos de inversión y la recuperación económica esperada para el año 2021, se ha de aprovechar este impulso para fortalecer la transición del país hacia la carbono neutralidad.

Es necesario también tener en cuenta las amenazas implícitas que están presentes en la actual situación. Es cierto el hecho de que las crisis económicas son asociadas a una reducción de la emisión producto de la menor actividad económica. De hecho, producto del COVID-19, se ha visto una mejora notable en la calidad del aire alrededor del mundo (ver gráfico 8). No obstante, que la recuperación económica vaya acompañada de un aumento de los índices de polución y emisión de gases invernaderos, incluso a niveles mayores a aquellos previos a la pandemia, es una posibilidad real, al asociarse con una reutilización de combustibles fósiles. Por ejemplo, si bien la crisis *subprime* involucró la reducción de la emisión de dióxido de carbono, posterior a ella se alcanzó un nivel de emisión históricamente alto⁶⁸. En el caso actual, en China, ya es posible observar un aumento. Adicionalmente, la irrupción de las

cadena de pago y suministros y un bajo precio del crudo pueden contribuir a aumentar la dependencia de combustibles y desacelerar proyectos de energías renovables.

Gráfico 8: Concentración promedio semanal de NO2 en ciudades seleccionadas.



Fuente: World Air Quality Index, obtenido de [statista.com/chart/21495/no2-in-the-air-selected-cities/](https://www.statista.com/chart/21495/no2-in-the-air-selected-cities/)

Así, es vital remarcar la importancia de que el proyecto de reactivación económica tenga en consideración sus consecuencias medio ambientales, ya que la trayectoria futura de la emisión de gases contaminantes dependerá, en parte, de la composición de gasto público. Este puede, por ejemplo, involucrar rescates a industrias altamente contaminantes que se han de compensar.

Por ello, es necesario incorporar dentro de este una mirada transversal que converse de manera adecuada con las ambiciones de sustentabilidad de Chile. La meta ya está establecida, pero es necesario contar con una hoja de ruta que permita establecer objetivos concretos para poder alcanzarla.

Al respecto, las características que debiese tomar una política de este son las mismas que aquellas de una política fiscal en tiempos de crisis; oportunas, temporales y focalizadas. Por ello, se necesitan opciones que logren ser implementadas rápidamente y que involucren alto grado de involucramiento con la economía local. Una medida de di-

67. Véase: undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html

68. Véase: sciencedaily.com/releases/2011/12/111205140613.htm

cha naturaleza, identificada por Hepburn et al. (2020) y ya mencionada anteriormente en secciones anteriores, es el reacondicionamiento térmico de construcciones y viviendas ya existentes a través del *retrofit*. Esto, además de permitir ahorros energéticos en el futuro, permitiría movilizar mano de obra sin incurrir en *outsourcing*, al considerarse que la economía nacional está plenamente capacitada para llevar a cabo un plan de este tipo. Más aún, debido a la naturaleza de la industria, una medida de este tipo significaría un alto grado de capilaridad del gasto fiscal.

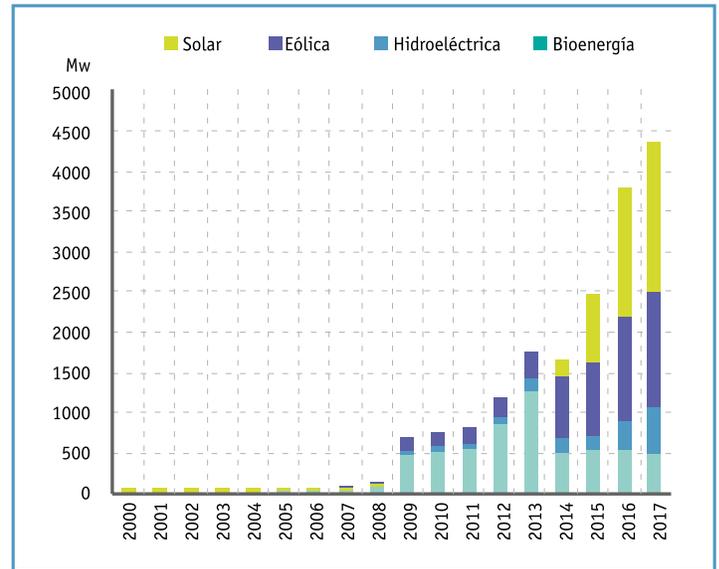
3.6.1 LOS AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN CHILE

Otro foco evidente en esta materia es el desarrollo de generación y transmisión de Energías Renovables. Afortunadamente, Chile posee enormes ventajas comparativas al respecto, posicionándose en el puesto número trece del *Renewable Energy Country Attractiveness Index*⁶⁹. Particularmente atractiva, resulta la opción de la energía solar; con cielos despejados durante prácticamente la totalidad del año, altos niveles de radiación y baja humedad, el Desierto de Atacama ofrece condiciones inmejorables para ella.

Lo anterior ciertamente ayuda a explicar por qué la energía solar ha tenido tanto protagonismo en el gran crecimiento de capacidad generadora que las energías renovables han tenido en Chile, como se aprecia en la figura 2. Ella, junto con otras fuentes con potencial en el país, como la eólica, han permitido pasar de producir un 5% de nuestra energía total de manera renovable el 2013 a un 20% al 2020, alcanzando la meta establecida en la Ley 20257 de energías renovables seis años antes a lo previsto⁷⁰.

No obstante, todavía se está lejos de alcanzar la ambiciosa meta de carbono neutralidad. Al respecto, se estime que, bajo una situación de referencia, la inversión que se quiere suma alrededor de US \$71.000 MM. Si bien es un monto que resulta notablemente alto, los beneficios relacionados superarían el costo, al estimarse el ahorro energético en US \$ 76.000 MM y los cobeneficios ambientales en US \$31.000 MM⁷¹.

Figura 2: Capacidad de generación de energías renovables instalada en Chile por tipo de energía



Fuente: (OCDE, 2018a).

Frente a esto, cabe preguntarse cuál es el rol que debe cumplir la autoridad, y cómo se debe diseñar una política adecuada. Respecto a esto, existen al menos tres puntos a ser mencionados. En primer lugar, y relacionado directamente con la sección 2.2, es necesario tener una política efectiva de promoción de las oportunidades de inversión, así como también contar con una institucionalidad que permita la tramitación ágil de estos, punto que es percibido como una barrera de entrada a este mercado⁷². También se debe tener en cuenta que, dados los altos costos de inversión inicial, los proyectos relacionados a energías renovables necesitan un amplio horizonte de tiempo para poder recuperarlo. En este aspecto es esencial el implementar políticas de Estado que vayan más allá de la administración de turno y les entregue las garantías necesarias a los inversionistas.

Otro aspecto esencial para el desarrollo de la industria, es la necesidad de que esta opere bajo criterios de competencia. Para ello, es necesario asegurar que las licitaciones, mediante las cuales se concesionan los términos de servicio entre varios oferentes de energía, logren ser efectivas y eviten debilitar la competitividad de las empresas. Un

69. Véase: https://www.ey.com/en_uk/power-utilities/renewable-energy-country-attractiveness-index

70. Véase: cne.cl/prensa/prensa-2020/05-mayo/cne-lanza-anuario-estadistico-de-energia-2019-con-los-datos-mas-relevantes-del-sector/

71. (Energy 2 Business, 2020)

72. (Nasirov, Silva, & Agostini, Investors' perspectives on barriers to renewables deployment in Chile).

ejemplo de política acertada fue el pasar de licitar la oferta eléctrica mediante bloques de 24 horas a un sistema de horarios más flexible que se adapta mejor a los *outputs* energéticos de fuentes como la energía solar.

Relacionado a este último punto, es importante lograr una infraestructura que permita una transmisión efectiva desde la generación de la energía hasta los usuarios finales. Sin entrar en tecnicismos, se reconoce que esto permitiría una mayor competitividad dentro del mercado energético, al ampliar la gama de posibles oferentes en las licitaciones. En este sentido, un gran avance fue la unificación del Sistema Interconectado Central con el Sistema Interconectado del Norte grande, producto de la Ley de Transmisión publicada el año 2016. De esta manera, se debe continuar el levantamiento de la infraestructura necesaria para que, por ejemplo, la energía producida por fuentes renovables pueda llegar a los centros de consumo del país. La Ley de Transmisión, además, fijó un horizonte de planificación de la transmisión de más largo plazo permitiendo adelantarse a las necesidades para cubrir la demanda futura. Además, con el fin de beneficiar la generación energías renovables en áreas de recursos renovables abundantes, se estableció la posibilidad que la CNE incluya las inversiones necesarias en transmisión en el plan anual de expansión. Sin embargo, un punto a mejorar en este aspecto es la celeridad con la cual se lleva a cabo la etapa de construcción, la cual puede suponer cierto grado de incertidumbre producto, en parte, de factores sociales y ambientales. En este sentido, la reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es clave para dar mayor certeza.

Mecanismos de mercado también pueden ser implementados en otras áreas de la economía a modo de proteger el medioambiente. En este aspecto, especialmente necesario resulta la creación de mercados de bonos de carbono los cuales, complementarios a la internalización paulatina de los costos de emisión por parte de las industrias, generarían dinámicas comerciales que asegurarían un desarrollo más ecológico al incentivar el potenciamiento de la capacidad de captura de carbono.

3.6.2 HIDRÓGENO VERDE, UNA OPORTUNIDAD PARA CHILE

Otra tecnología que supone un gran complemento a ener-

gías renovables variables, como la solar, y que si bien está cobrando cada vez más interés, todavía no se ha popularizado, es el almacenamiento de energía en la forma de hidrógeno. Si bien la mayoría de la producción de este (96%) es realizada en base a combustibles fósiles, significando una alta emisión de gases contaminantes, existe una fracción sintetizada en base a agua, mediante un uso intensivo de electricidad. Así, condicional a que esta energía eléctrica sea producida en base a fuentes renovables, se entiende que el hidrógeno obtenido también lo es, denominado comúnmente como hidrógeno verde. La ventaja que este supone para el país, entre otras, guarda relación con la capacidad del hidrógeno para actuar como reserva de energía producida por otras fuentes, como solar y eólica, cuya disponibilidad está sujeta a las condiciones ambientales. De esta manera, el hidrógeno verde permite un suministro constante de energía, evitando esta limitación de otras energías renovables, para fines eléctricos, térmicos o de transporte.

Sin embargo, existe un número de factores que han impedido el desarrollo masivo comercial de la tecnología. A saber, existe un número de barreras relacionadas a los elevados costos de inversión, pilotaje y mantención, el escaso conocimiento nacional y falta de incentivos, además de un actual costo energético que vuelve económicamente inviable la producción de hidrógeno verde y un alto riesgo percibido por los inversionistas⁷³. De esta manera, se entiende que existen desafíos para la implementación de la tecnología, los cuales pueden ser superados con un énfasis en el desarrollo de infraestructura de generación y distribución, además de aquella que permita rebajar el costo de la energía eléctrica.

Cabe tener en cuenta, además, las nuevas perspectivas que esta técnica podría adquirir en un mundo post pandemia. El plan de recuperación verde llevado a cabo por Alemania, explicita la intención del país de volverse un productor de tecnología de punta para la producción de hidrógeno verde. Adicionalmente, se enuncia la necesidad de crear lazos de comercio y cooperación con países que cuenten con ventajas naturales para la síntesis de este. De esta manera, se remarca la necesidad de buscar cooperación internacional, que logren aportar capital, tecnología y *know how* a la naciente industria nacional.

73. (ImplementaSur, 2020)

3.6.3 SUSTENTABILIDAD COMO INSPIRACIÓN EN LA CREACIÓN DE POLÍTICAS

Así, el plan de inversión nacional mencionado en la sección anterior debe considerar, el día de hoy, las necesidades estratégicas de la sociedad y economía chilena del futuro. En este sentido, las iniciativas privadas no siempre logran incorporar con éxito los costos y beneficios del futuro. Es por ello que competencia de la autoridad el poner en práctica mecanismos que logren que estas permitan efectivamente su incorporación, a modo de elegir y diseñar los proyectos de forma correcta, maximizando el beneficio obtenido por la sociedad. Se necesita entonces una visión política de Estado, la cual permita generar

los mecanismos necesarios para que grandes proyectos, inviábiles bajo una mirada de corto plazo, puedan florecer. Así, se podría dar paso a que Chile se transforme en un pionero de nuevas industrias, como puede ser el caso del hidrógeno verde.

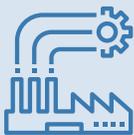
Para aquello, además de tomar como inspiración la sustentabilidad nacional en el marco general de creación de políticas, se necesita una hoja de ruta que involucre avances concretos en la materia. Esto implica promocionar y facilitar la inversión requerida, tanto para generación como transmisión, así como también el procurar que los mercados energéticos operen bajo el principio de competencia, presentándose estos dos puntos como complementos.

PROPUESTAS:



41. VISIÓN DE ESTADO Y GARANTÍAS A LOS INVERSIONISTAS:

Considerando las grandes sumas de inversión inicial que proyectos de esta naturaleza requieren, y el largo horizonte temporal en el cual sus beneficios serán materializados, es esencial contar con una política de Estado, a largo plazo, que entregue certezas y garantías a los inversionistas de que las condiciones establecidas serán respetadas, a modo de volver más atractivas las oportunidades en el país.



42. MAYOR INFRAESTRUCTURA:

En línea con la recomendación anterior, se entiende que es vital mejorar la infraestructura de transmisión, eliminando barreras de entrada y aumentando la cantidad de proyectos energéticos. Frente a esto, se recomienda buscar mecanismos dentro del propio mercado a modo de permitir a los privados su financiamiento, los cuales deben ser apoyados con nuevas políticas de subsidio.



43. COMPETENCIA EN EL MERCADO ENERGÉTICO:

Es necesario introducir elementos que entreguen un mayor dinamismo y competitividad. En este sentido, la revisión constante de los procesos de licitación energética y la incorporación de flexibilidad en ellos es clave.



44. PROMOCIÓN Y FACILITACIÓN DE OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL:

En línea con lo mencionado en la sección de inversión, se necesita una estrategia comunicacional efectiva respecto a las oportunidades de inversión en temas de sustentabilidad en Chile; energía, recursos hídricos, etc. En este sentido, se entiende que distribuir información relacionada a inversionistas extranjeros está directamente con la probabilidad de éxito de atraer capital. De igual manera, se necesita agilizar la tramitación de estos proyectos mediante un organismo dedicado, idea que ya fue mencionada anteriormente. Mediante la cooperación internacional, incluyendo una amplia gama de organismos y no solamente con inversionistas, se espera también adquirir experiencia y *know how* útiles en la materia.



45. PREMIAR LA SUSTENTABILIDAD:

Una forma de promover la inversión sustentable en el país es aplicando esquemas tributarios diferenciados entre empresas que optan por incorporar fuentes de energía sustentables y no contaminantes para su producción. Esto podría promover el traspaso de empresas ya existentes a fuentes de energía más limpias y, al mismo tiempo, generar nuevas inversiones (creación o llegada de empresas) en el país.



46. MECANISMOS DE MERCADO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE:

En línea con las ambiciones internacionales, se debe desarrollar un mercado de bonos de carbono e instrumentos alternativos, los cuales permitan tanto incorporar, de manera paulatina, los costos medio ambientales en los procesos de producción, así como también incentivar el potenciamiento de la capacidad de absorción de gases invernaderos.



47. PROMOVER LA ELECTROMOVILIDAD:

Hoy, el mercado de automóviles eléctricos tiene poca presencia en el país con una oferta acotada de vehículos. Para atraer mayor competencia en esta área, el Estado tiene la oportunidad de generar las condiciones (mostrar intención en querer avanzar en este ámbito) para que se invierta en el desarrollo de estaciones de carga eléctrica que conecten todas las regiones del país, así como también generar un incentivo tributario para la compra de vehículos eléctricos.



CONCLUSIÓN

En materia de planes de emergencia, Chile no tiene nada que envidiar a otros países en vías de desarrollo. De hecho, la calidad de su estrategia de emergencia económica y reactivación sólo puede compararse a la de economías desarrolladas.

Dicho esto, en el presente informe se observó que aún hay espacios de mejora, tanto en el plan de emergencia como en el de reactivación. Respecto a lo primero, se señaló la necesidad de aumentar la cobertura y extensión temporal tanto a las políticas de soporte a las empresas como de apoyo a las familias. En cuanto a lo segundo, se llevaron a cabo propuestas en torno a cuatro focos: 1) salud y economía; 2) inversión; 3) pequeñas empresas; 4) empleo; 5) sociedad civil y filantropía y 6) medio ambiente.

En el primer foco nos referimos a la importancia que tiene la salud para la economía. En resumen, se señaló que, si las personas no pueden volver a trabajar dado que el virus sigue siendo una amenaza para la salud, entonces la reactivación económica será prácticamente imposible. Por lo tanto, la estrategia sanitaria se encuentra íntimamente relacionada a la reactivación económica. En consecuencia,

se llevaron a cabo sugerencias sobre algunas medidas que permitirían una mejor protección de la salud, y una reapertura económica con el menor riesgo posible.

En el segundo foco, subrayamos la importancia de la inversión tanto pública como privada para una reactivación económica con un foco sustentable. En esta línea, hacemos mención a las propuestas de la CNP para facilitar la inversión aumentando la certeza jurídica y mejorando los esquemas regulatorios para la inversión. Así también, se señalan las propuestas del CPI, las que permitirían mejorar diversas infraestructuras y generar más de 140.000 empleos. Finalmente, se propone la creación de un plan de inversión pública, enfocado al desarrollo de infraestructura que apunte a aumentar la productividad del país, como también a permitir un crecimiento sustentable.

De forma complementaria, en el tercer foco nos referimos a la importancia de mantener a pequeñas empresas solventes, facilitando el acceso a créditos y disminuyendo la carga fiscal. Para ello se propone un régimen tributario rebajado para las pequeñas empresas, junto con programas de capacitación y medidas de liquidez adicionales.

En el cuarto foco hacemos mención a cómo se podría aumentar el empleo. Para ello se proponen dos vías: una, a través de subsidios al empleo e intermediación laboral, otra, aumentando la flexibilidad laboral y, una tercera, relacionada con la capacitación. En este sentido, se sugiere potenciar los subsidios existentes, y extenderlos al 80% de la población vulnerable, fortalecer los programas de intermediación laboral, eliminar aquellos factores que rigidizan el mercado laboral, y por último establecer un mecanismo para capacitar en forma eficaz y eficiente.

Finalmente, en el quinto y sexto foco, se remarca la necesidad de potenciar la legislación e incentivos para donaciones a causas de bien público dentro de la misma sociedad civil, así como también la importancia de acelerar la transición de Chile hacia la carbono neutralidad, buscando un mayor grado de inversión y competencia en los mercados pertinentes. Con ello, más allá de buscar una reactivación económica, se pretende lograr un modelo de desarrollo equilibrando,

cuidando el bienestar tanto social como medioambiental. Así, se espera que estos conceptos logren permear el documento en su integridad, apuntando hacia una recuperación económica amigable con el medio ambiente.

Hubo ciertos aspectos que no fueron tratados en este documento, como lo es la necesidad de que se respete el Acuerdo por la Paz. Si en Chile no vuelve a regir el Estado de Derecho, entonces ninguna medida de reactivación será suficiente. Por lo tanto, debe considerarse que la efectividad de las propuestas depende, hasta cierto punto, de la disposición al diálogo y la condena a la violencia que expresen los partidos políticos. Si es que una vez el COVID-19 deja de ser una amenaza para la salud pública el país vuelve a la rutina en la que se encontraba inmerso desde octubre del 2019, es muy probable que la economía no pueda reactivarse, y que, por el contrario, se mantenga en un estado de recesión, afectando tanto el bienestar como las libertades de cada uno de los ciudadanos de Chile.



BIBLIOGRAFÍA

Aninat, M., & Vallespin, R. (2019). *Primer Barómetro de Filantropía en Chile: Tendencias e índice de desarrollo*. Santiago: Chile más Hoy.

Banco Central. (2020). *Informe de política monetaria marzo 2020*. Santiago: BC.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Respuestas al COVID-19 desde la Ciencia, la Innovación y el Desarrollo Productivo*. BID.

Banco Mundial. (s.f.). *Exportaciones de bienes y servicios*. Obtenido de Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/ne.exp.gnfs.zs>

Battle, J., Fantuzzi, J., & Etienne, L. (31 de Mayo de 2020). *Efectividad de las cuarentenas y características de las comunas*. Obtenido de Contrafactual: <http://contrafactual.cl/2020/05/31/efectividad-de-las-cuarentenas-y-caracteristicas-de-las-comunas/>

BID. (2020). *Respuestas al COVID-19 desde la Ciencia, la Innovación y el Desarrollo Productivo*. BID.

Bloomberg. (29 de Abril de 2020). *Global Coronavirus Shutdown Tests Taiwan's Economic Resilience*. Bloomberg.

Bloomberg Businessweek. (Mayo de 2020). *Predictions for a Covid-19 vaccine by Good Judgment Inc.'s network of forecasters*. Bloomberg.

Board of Innovation. (2020). *The Low Touch Economy is here to stay*. Obtenido de Board of Innovation: boardofinnovation.com/low-touch-economy

Bravo, J., Cerda, R., Kutscher, M., & Larraín, F. (2015). *Propuestas Laborales para un Chile con más empleos*. Santiago: Centro UC CLAPES UC.

Cecchetti, S. (1992). *The stock market crash of 1929*.

Centro Microdatos Universidad de Chile. (2020). *Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago, marzo 2020*. Santiago: Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile.

CEP. (2017). *Informe sobre Modernización del Estado*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

CEPAL, OIT. (2020). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago: Naciones Unidas.

- Comisión Nacional de Productividad. (2016). *Revisión de las Agendas de Productividad*.
- Comisión Nacional de Productividad. (2019). *Calidad Regulatoria en Chile: Una Revisión de Sectores Estratégicos*. Santiago: CNP.
- Consejo Fiscal Autónomo. (2020). *Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones. Comisión Especial Mixta de Presupuestos*.
- Diario Financiero. (2 de Abril de 2020). *Banco Central prevé caída de hasta 14% en meses con restricciones sanitarias*. Diario Financiero.
- Diario Financiero. (2 de Abril de 2020). *BofA advierte que desempleo promediará un 9,5% este año en Chile*. Diario Financiero.
- Diario Financiero. (25 de Mayo de 2020). *Bolsa chilena se une a auge global de acciones ante optimismo de inversionistas por reapertura económica*. Diario Financiero.
- Energy 2 Business. (2020). *Trayectoria del sector energía hacia la carbono neutralidad en el contexto del ODS7*. Estudio realizado para Generadoras de Chile.
- España, A. & Izquierdo, S. (2020). *Hacia un sistema de donaciones integrado y pluralista*. Horizontal.
- Godoy, J., Izquierdo, S. & Berzcely, G. (2020). *Créditos con garantía estatal: Caso Fogape durante pandemia COVID-19*.
- Goldman Sachs. (2020). *Roaring into recession*. Global Macro Research, 34.
- Henderson, R. (1993). *Underinvestment and Incompetence as Responses to Radical Innovation: Evidence from the Photolithographic Alignment Equipment Industry*. RAND Journal of Economics, 248-270.
- Hepburn, C., O'Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J. & Zenghelis, D. (2020). *Will COVID-19 fiscal recovery accelerate or retard progress on climate change?* Oxford Smith School of Enterprise and the Environment.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2020). *Documento Metodológico Encuesta Nacional de Empleo (ENE)*. Santiago: INE.
- Horizontal. (2018). *Ciudad Justa*.
- IMF. (2015). *The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies*. IMF.
- ImplementaSur. (2020). *Estudio para definir esquemas de financiamiento para acelerar la adopción tecnológica e implementación de proyectos de generación, almacenamiento, transporte, consumo y exportación de hidrógeno verde en Chile*.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2020). *Documento Metodológico Encuesta Nacional de Empleo (ENE)*. Santiago: INE.
- International Labour Office. (2015). *What works in wage subsidies for your people: A review of issues, theory, policies and evidence*. Working Paper No. 199.
- International Monetary Fund. (2017). *Fiscal Monitor*.
- International Monetary Fund. (2020). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. International Monetary Fund. Research Dept. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/World-Economic-Outlook-April-2020-The-Great-Lockdown-49306>
- InvestChile. (27 de Marzo de 2020). *UNCTAD forecast drop of between 30% and 40% in FDI globally due to coronavirus*. Obtenido de InvestChile Blog: <https://blog.investchile.gob.cl/unctad-forecasts-drop-of-between-30-and-40-in-fdi-globally-due-to-coronavirus>
- Izquierdo, S., & Maira, A. (2020). *Medidas de rescate para grandes empresas en un contexto de recesión*. Santiago: Horizontal.
- Labra, M. (31 de Octubre de 2018). *Chile: Land of opportunity for renewable energy*. Obtenido de PVTECH: <https://www.pv-tech.org/guest-blog/chile-land-of-opportunity-for-renewable-energy>
- Larroulet, C., & Ramírez, M. (2007). *Emprendimiento: Factor clave para la nueva etapa de Chile*. Estudios Públicos, 93-116.

- Martínez, G. (1983). *Causas de la Gran Depresión de los años treinta: aportes recientes*. Revista Universitaria, Universidad Católica.
- McGeever, J. (Febrero de 2020). *Analysis- Coronavirs may sideswipe Chile, Peru and Brazil economies, leave Mexico unscathed*. Obtenido de CNBC: <https://www.cnbc.com/2020/02/20/reuters-america-analysis-coronavirus-may-sideswipe-chile-peru-and-brazil-economies-leave-mexico-unscathed.html>
- Medina, J., Silva, E., Soto, S. & Valdés, R. (2019). *Institucionalidad y política fiscal en Chile: hacia un nuevo ecosistema de responsabilidad fiscal*. Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas UC.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2011). *Pobreza, desigualdad y oportunidades*.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2019). *Informe Desarrollo Social*.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2018). *Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas*.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2018). *Informalidad en el Microemprendimiento en Chile*. Resultados de la EME 5.
- Nasirov, S., Agostini, C., Silva, C., & Caceres, G. (2017). *Renewable energy transition: a market-driven solution for the energy and environmental concerns in Chile*. Clean Technologies and Environmental Policy.
- Nasirov, S., Silva, C., & Agostini, C. (s.f.). *Investors' perspectives on barriers to renewables deployment in Chile*. Universidad Adolfo Ibáñez.
- Nedelkoska, L. & Quintini, G. (2018). *Automation, skills use and training*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers (202).
- OCDE. (2017). *Entrepreneurship at a Glance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Maintaining Momentum: OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile*. OECD.
- OECD. (2015). *Strengthening Chile's investment promotion strategy*. OECD.
- OECD. (2016). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. Paris: OECD Studies, OECD Publishing.
- OCDE. (2018a). *Production Transformation Policy Review of Chile*. OCDE.
- OCDE. (2018b). *Science, Technology and Industry Working Papers*. OCDE.
- OECD. (2019). *Shaping the Digital Transformation in Latin America*. OECD.
- OECD. (2019). *SME and Entrepreneurship outlook 2019*. OECD.
- OECD. (marzo de 2020). *Coronavirus: La economía mundial en riesgo: Perspectivas económicas provisionales de la OCDE*. Obtenido de OECD: Better policies for better lives: <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/marzo-2020/>
- OECD, BID & Global Forum on Productivity. (2016). *Impulsando la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en América Latina*. Recurso online.
- Said, J., Álamos, F. & Izquierdo, S. (2020). *Problemas asociados a seguimiento y aislamiento de pacientes COVID-19: Una propuesta de colaboración público privada*. Horizontal.
- Said, J. C., Terán, F., & Álamos, F. (2020). *Comité Asesor COVID-19*. Santiago: Horizontal.
- Sapelli, C. (2019). *Ingreso Garantizado o Impuesto Negativo al Ingreso*. Política Pública.
- Stiglitz, J. (2009). *The current economic crisis and lessons for economic theory*. Eastern Economic Journal.
- The Economist. (2018). *A manifesto for renewing liberalism*. The Economist.
- UNICEF, Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *3a Encuesta Longitudinal de Primera Infancia ELPI*. Santiago: UNICEF.

World Bank Group. (2020). *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, DC: World Bank Group.

World Economic Forum. (2019). *Global Competitiveness Report*. WEF.

World Economic Forum. (31 de Marzo de 2020). *5 charts that show the global economic impact of coronavirus*. Obtenido de World Economic Forum Web site: <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/take-five-quarter-life-crisis/>



ANEXOS

ANEXO 1: EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Agenda corto plazo

Frente al escenario que se vive hoy, no cabe duda de que los Estados alrededor del mundo cumplen un rol fundamental al momento de limitar el impacto que la crisis causa en la economía. Por este motivo, urge la implementación de paquetes fiscales expansivos por parte de estos. Esto no solamente con la finalidad de enfrentar las dificultades económicas transitorias que a empresas y personas les está tocando vivir, sino que también para evitar posibles repercusiones de carácter permanente sobre la economía, según lo declarado por el FMI y otras autoridades.

Como se planteó en la sección anterior, el escenario económico causado por el Covid-19 está caracterizado por tanto una parálisis de la demanda como una reducción de la oferta, lo que a su vez incide negativamente en el mercado laboral y generan incertidumbre en los hogares sobre su estabilidad financiera. Como respuesta, los gobiernos han anunciado medidas que buscan proteger a las empresas de la quiebra, sobre todo PyMEs, y asegurar los ingresos mensuales de las familias.

Estas políticas puestas en marcha en prácticamente en todo el mundo, en mayor o menor grado, son, ciertamente, lecciones aprendidas de la crisis anterior que señalan la importancia de implementar medidas contracíclicas en periodos de desaceleración. Esto involucra tanto políticas fiscales expansivas como políticas monetarias relajadas. Sin embargo, el desafío en esta ocasión es distinto. En particular, hacer llegar los recursos comprometidos es considerablemente más complejo que en la crisis *subprime*. Al involucrar esta, al menos en un principio, grandes instituciones financieras, hacer llegar los fondos del rescate de estas resulta una tarea relativamente sencilla. En contraste, esta vez los esfuerzos debiesen estar particularmente enfocados en pequeñas empresas que no cuentan con un gran respaldo financiero y liquidez, así como también a aquellas familias cuyos ingresos mensuales se ven reducidos. Dado el gran número de estos, hacer llegar la ayuda a quienes lo necesitan se vuelve una tarea más compleja.

A continuación, se exponen a grandes rasgos las medidas tomadas por los gobiernos de países alrededor del mundo.

Revisión de la experiencia internacional

Empresas

Como ya se ha mencionado, la parálisis ha supuesto un grave golpe a las empresas, quienes ven reducidas sus ventas, retrasados sus pagos e interrumpidas sus cadenas de suministros. Particularmente afectadas resultan las PyMEs, al no contar en general con un gran colchón financiero para asegurar su liquidez durante los meses de paralización, y sectores relacionados a servicios como transporte, turismo, hotelería y restaurantes. Así, se espera una oleada de firmas que se verán obligadas a cerrar sus puertas.

Por ello, las acciones de los Estados en este aspecto están, en general, enfocadas a asegurarles a estas empresas la liquidez suficiente para que estas puedan hacer frente a sus obligaciones financieras, lo que además de ayudar a la supervivencia de las empresas permite también mantener dinamismo en la economía y reducir el riesgo de despido de los trabajadores.

De manera más precisa, los gobiernos del mundo han reforzado los canales de crédito de las empresas a través de grandes inyecciones de dinero a los sistemas financieros de sus países, se entiende esto en un contexto en donde las tasas de política monetaria establecidas por las distintas autoridades monetarias se han rebajado a niveles históricos. En Chile, esta fue fijada a un 0,5% por el Banco Central, anunciando que esta se mantendría hasta por lo menos fines de este año. En Estados Unidos, por ejemplo, la Reserva Federal ha operado con una tasa de política monetaria bordeando entre el 0% y el 0,25%.

Otra medida popular entre países consiste en la postergación o suspensión del pago de impuestos a las empresas, con el fin de liberarlas de parte de su carga financiera. Adicionalmente, un tema que ha tomado creciente relevancia es el rescate de grandes empresas que se han visto especialmente afectadas por la crisis. Italia, por ejemplo, rescató a la empresa de transporte aéreo Alitalia a través de la compra de acciones, pasando a tomar el Estado italiano una posición mayoritaria en ellas. Otros países como Alemania y Estados Unidos también han anunciado planes de rescate.

Hogares

La otra arista de la paralización económica tiene que ver con los hogares, quienes se han visto enfrentados a una notable situación de incertidumbre laboral frente a los despidos masivos de las firmas. Frente a ello, los gobiernos han buscado ofrecer a las familias cierto nivel de estabilidad en sus ingresos frente a la incertidumbre además de flexibilidad laboral para sus empleadores.

Como se mencionó anteriormente, la otra arista del problema son los hogares, quienes se enfrentan a grandes niveles de incertidumbre respecto a su situación laboral, producto de la necesidad de las empresas de desvincular a parte de sus trabajadores. Naturalmente, la mayor parte de la población depende de manera casi exclusiva de sus ingresos laborales, por lo que mantener dichos ingresos se ha vuelto una prioridad para las autoridades.

Con este objetivo, se han implementado medidas que buscan flexibilizar las condiciones laborales y así entregar un mayor rango de opciones a los empleadores, como también programas que buscan apoyar financieramente a aquellos trabajadores que resulte suspendidos temporalmente de su labor, o bien para aquellos que resulten despedidos.

Dentro de las medidas que apuntan a mejorar la flexibilidad, una de las principales ha sido la instauración del trabajo a distancia para aquellos quienes tienen la posibilidad. En este respecto, se puede decir que la economía se ha visto forzada a adaptarse a esta modalidad de producción. Medidas de flexibilidad adicionales consideran la posibilidad que el empleador pueda reducir las jornadas de sus trabajadores, subsidiando el Estado parte de lo que ellos dejan de percibir. Además, dada la suspensión de clases generales en establecimientos escolares, se han entregado subsidios para aquellos padres que no pueden realizar teletrabajo y necesitan de cuidadores para sus niños.

Adicionalmente, se han anunciado fuertes apoyos que van más allá del sector laboral, destinados a aquellos que no trabajan o se han visto desvinculados de sus labores. Al respecto, una de las medidas más emblemáticas al respecto resulta ser el bono de US\$1.200 que el gobierno de Estados Unidos entregará de manera casi universal a la población.

En definitiva, los países se han comprometido a actuar de manera decidida frente al difícil escenario que enfrentan y, si bien existen diferencias entre el tipo de políticas que son puestas en prácticas, el carácter contracíclico de estas son un elemento común. La tabla 4 presenta un resumen

del tamaño de los programas anunciados por algunas economías desarrolladas como porcentaje de su tamaño.

Tabla 4: Programas de intervención en las principales economías mundiales⁷⁴

<i>País</i>	<i>Principales medidas</i>	<i>Monto total paquete</i>
Alemania ^{75,76}	Préstamos a empresas de diferentes tamaños y compras de participaciones accionarias (casi 600.000 millones de euros) y gastos en equipos de atención médica, acceso al subsidio de empleo a corto plazo, beneficios de cuidado infantil, subvenciones a PYMES y trabajadores independientes (156.000 millones de euros).	750.000 Millones € (22% PIB)
Australia ^{77,78}	El Gobierno australiano dispuso de dos paquetes económicos, los cuales se enfocan principalmente hacia el apoyo dirigido a los hogares (25 mil millones AUD) y a las empresas (38.8 mil millones AUD) y garantías de préstamos estatales para las empresas de distinto tamaño, con la finalidad de oxigenar sus flujos de caja y que dispongan de liquidez inmediata (125 mil millones AUD). Para terminar, también se estableció un gasto para fortalecer el sistema de salud y protección a los ciudadanos más vulnerables (2.4 mil millones AUD).	189.000 Millones \$ AUD (10% PIB)
Canadá ⁷⁹	El Gobierno canadiense direccionó su estímulo fiscal con tres focos claros: a) 1.125 millones CAD hacia el sistema de salud para compras de test, desarrollo e investigación para una posible vacuna, insumos médicos, esfuerzos de mitigación y apoyo a las comunidades indígenas; b) 52.000 millones CAD para ayudas a las familias, que considerarían pagos a trabajadores sin licencia médica, acceso al seguro de empleo y beneficios para el cuidado infantil; c) 85.000 millones CAD destinados para el apoyo a empresas, que comprende postergación de impuestos y subsidios salariales.	138.000 Millones \$ CAD (6% PIB)
España ^{80,81}	Comprometió un plan económico que representa 200.000 millones de euros, los cuales tendrían la finalidad de ofrecer liquidez a las empresas y apoyo monetario a quienes pierdan sus empleos (100.000 millones de euros), postergación de pago de impuestos para PYMES e independientes (14 mil millones de euros), financiamiento para el sector salud (2.8 mil millones de euros), asignaciones para los trabajadores independientes (300 millones de euros) y recursos para el desarrollo de medicamentos y vacunas (110 millones de euros).	200.000 Millones € (20 % PIB)

74. Falta revisar con información del último mes.

75. Véase: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

76. Véase: <https://www.dw.com/es/coronavirus-alemania-busca-protger-su-econom%C3%ADa-con-un-paquete-de-ayuda-sin-precedentes/a-52893776>

77. Véase: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

78. Véase: <https://www.theguardian.com/business/2020/mar/22/what-australias-189bn-coronavirus-economic-rescue-package-means-for-you>

79. Véase: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

80. Véase: <https://elpais.com/economia/2020-03-17/el-gobierno-aprobara-una-moratoria-para-el-pago-de-hipotecas.html>

81. Véase: <https://www.elindependiente.com/economia/2020/03/18/asi-es-el-plan-economico-de-sanchez-comparado-con-los-de-italia-francia-y-japon/>

País	Principales medidas	Monto total paquete
Estados Unidos <small>82,83,84,85</small>	<p>El plan económico estadounidense comprometido para enfrentar el COVID-19 no tiene precedentes en la historia. Básicamente, es el doble de lo comprometido en la crisis 2008. En estricto rigor, se trata de entregar ayudas directas a los estadounidenses (la mayoría recibirá transferencias de 1.200 dólares, más 500 dólares por cada niño de 16 años o menos, esto costará unos US\$ 500.000 millones) y apoyar a las PYMES con préstamos con garantías federales para evitar despidos (se estiman US\$ 377.000 millones). Igualmente, consideran apoyar a la industria aérea y otras empresas grandes fuertemente afectadas (US\$ 500.000 millones) y, además, otros sectores económicos golpeados como los comercios, hoteles y actividades asociadas al turismo (US\$ 150.000 millones). Finalmente, se contempla un apoyo financiero al sistema de salud (US\$ 100.000 millones). En total, sería un paquete de estímulo económico inédito que estipula una cifra de US\$ 2.2 trillones.</p>	<p>2.2 Trillones \$ USD (10% PIB)</p>
Francia <small>86,87,88</small>	<p>El Gobierno francés ha puesto sobre la mesa una inyección de liquidez para aumentar el gasto en salud, postergación de pagos de impuestos a las empresas, subsidios salariales hacia aquellos trabajadores con horas reducidas, suspensión de pago de servicios básicos y apoyo financiero directo a las PYMES e independientes (45.000 millones de euros). Además, se ofrece respaldo por medio de garantías estatales para préstamos bancarios a empresas de distintos tamaños (300.000 millones de euros).</p>	<p>345.000 Millones € (15% PIB)</p>
Nueva Zelanda <small>89</small>	<p>Con referencia a las medidas del Gobierno neozelandeses, se estima que su paquete fiscal involucraría recursos destinados al sector salud (0.5 mil millones NZD), ayuda para la protección a las personas vulnerables (2.4 mil millones NZD), subsidios salariales en apoyo a las PYMES (9.3 mil millones NZD), modificaciones en el pago de impuestos comerciales para otorgarles flujo de caja a las empresas (2.8 mil millones NZD) y rescate a la industria aérea (0.6 mil millones NZD).</p>	<p>16.300 Millones NZD (5% PIB)</p>

82. Véase: <https://www.economist.com/leaders/2020/03/26/the-state-in-the-time-of-covid-19>

83. Véase: <https://www.washingtonpost.com/business/2020/03/18/trump-coronavirus-economic-plan/>

84. Véase: <https://www.nytimes.com/article/coronavirus-stimulus-package-questions-answers.html>

85. Véase: <https://www.nytimes.com/2020/03/25/us/politics/coronavirus-senate-deal.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>

86. Véase: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

87. Véase: <https://elpais.com/economia/2020-03-17/francia-dispuesta-a-nacionalizar-empresas-si-fuera-necesario.html>

88. Véase: <https://www.economie.gouv.fr/coronavirus-soutien-entreprises>

89. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

País	Principales medidas	Monto total paquete
Reino Unido ^{90,91,92}	<p>Reino Unido definió orientado a otorgar créditos a las empresas con garantías estatales (330.000 millones libras de esterlinas). Igualmente, considera financiamiento para el sector salud, recursos destinados a la investigación y desarrollo de medicamentos y vacunas, fortalecimiento del seguro social para apoyo de las personas vulnerables por medio de pagos de Crédito Universal y subsidios salariales de aquellos trabajadores sin permiso y trabajadores independientes, eliminación de impuestos a varios sectores económicos y postergación en los pagos de créditos hipotecarios (40.000 millones de libras esterlinas).</p>	<p>370.000 Millones £ (17% PIB)</p>
Japón	<p>En Japón, por otra parte, el primer ministro Shinzo Abe declaró que el modelo de su país venció al coronavirus. Tras 7 semanas, se levantó el estado de emergencia en los distritos que seguían confinados. Aprobaron un conjunto de medidas por 117 billones de yenes (US\$ 1,1 billones), que contemplan ayuda financiera para empresas, subsidios directos a las personas, fondos para asistencia médica y apoyo a las economías locales. El gasto extraordinario se financiará a través de un segundo presupuesto suplementario. El esfuerzo fiscal para responder a la pandemia, según su primer ministro, será equivalente a cerca del 40% del PIB, totalizando US\$ 2,18 billones.</p>	<p>US\$ 2,18 billones (40% del PIB).</p>

90. <https://elpais.com/economia/2020-03-17/reino-unido-anuncia-una-inyeccion-de-mas-de-360000-millones-para-frenar-el-impacto-del-coronavirus.html>

91. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

92. <https://www.gov.uk/government/publications/support-for-those-affected-by-covid-19/support-for-those-affected-by-covid-19>