

# La política económica social contra la pandemia, los cambios en el rol del Estado y el cuestionamiento del Sistema de Pensiones

Eugenio Rivera<sup>1</sup>

La pandemia y las medidas de contención han generado la peor crisis económica global en tiempos de paz, desde la de 1929. Si bien hay países y regiones del mundo que han logrado controlarla, ello no está ocurriendo en América ni en África. Al mismo tiempo, aparecen señales de rebrote en algunos países en que la pandemia aparecía controlada. Todo esto augura que la economía mundial —y la chilena— tendrán este año el peor desempeño en décadas. A la espera de la vacuna, esta evolución no permite descartar que la recuperación requiera más tiempo. En Chile, los errores de la política sanitaria del gobierno han prolongado la crisis, y la mezquina política de sustitución de ingresos de las familias y de salvataje de las pymes ha hecho recaer los más graves costos de la pandemia en los sectores pobres y medios. La desesperación de la población y la convicción de que, sea que se retire o no el 10% de los fondos de pensiones, las jubilaciones serán malas mientras perduren las AFP como columna vertebral del sistema de pensiones, llevó a una amplia coalición a aprobar la reforma previsional que lo permitía. Esto abre la posibilidad de que el proceso constituyente permita una transformación significativa de ese sistema. Al mismo tiempo, la pandemia abrirá el paso a una nueva normalidad.

---

<sup>1</sup> Consultor independiente, colabora con la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad, y es miembro de la coordinación del Foro por un Desarrollo Justo y Sostenible. Columnista habitual de *El Mostrador* y *La Tercera* y *La Mirada semanal*. Twitter: @EugenioRivera.

## 1 Perspectivas de una crisis global

Se dice que la epidemia viajó desde China por la ruta de la seda, pero más rápido y por aire. Su impacto sanitario está siendo desastroso. Al 24 de agosto, el número de contagios a nivel global alcanzaba una cifra de 24 millones y el número de fallecimientos superaba los 800 mil. El centro de la crisis había pasado desde China a Europa y desde ahí a los Estados Unidos y América Latina. Hacia fines de agosto, en estas dos últimas regiones la expansión de la pandemia no estaba controlada y en algunos países europeos mostraba rebrotes significativos. Al mismo tiempo, África, que había estado relativamente poco afectada por el coronavirus, presentaba un millón de contagios.

Respecto de las medidas de contención que se han intentado, la actualización de las cifras del World Economic Outlook correspondientes a junio de 2020 dejan en evidencia que la actividad económica mundial experimentará graves caídas en el presente año. En efecto, como se observa en la Tabla 1, el producto mundial caerá un 4,9%; las economías avanzadas, 8%; Estados Unidos, 8%; la Euro Área, 10,2%; Japón, 5,8%; y Gran Bretaña, 10,2%. La situación de los mercados emergentes y las economías en desarrollo aparece menos grave, pues caen un 3%. No obstante, ese promedio esconde grandes diferencias. Mientras China muestra un crecimiento de un 1%, el producto de India cae 4,5%; el de Rusia, 6%; y el de América Latina y el Caribe, 9,4%. Brasil y México muestran caídas de 9,1% y 10,5%, respectivamente. Aún mayor es la caída que experimenta el volumen de comercio mundial, que alcanza un 11,9%. Más golpeado aparece el comercio entre economías avanzadas, que cae en 13,4%.

El impacto de la crisis en el empleo ha sido gigantesco. Según la Organización Internacional del Trabajo, en el segundo trimestre de 2020, las horas de trabajo global cayeron en un 14% (equivalente a una pérdida de 400 millones de jornada de trabajo completas), en comparación con el cuarto trimestre de 2019. Desagregado por regiones, las pérdidas de horas de trabajo entre los periodos indicados son 12,1% en África; 18,3% en las Américas; en Asia y el Pacífico, 13,5%; y en Europa y Asia Central, un 13,9%. La crisis está afectando de forma desproporcionada a las mujeres a través de cuatro vías: a) los sectores económicos más afectados por la crisis —esto es, hoteles y servicios de alimentación, comercio mayorista y minorista, bienes raíces, actividades comerciales y administrativas y manufacturas— son de fuerte empleabilidad femenina; b) las trabajadoras en servicios domésticos han sido especialmente afectadas por las medidas de contención; c) las mujeres representan el 70% de los trabajadores en el sector social y de salud, y en tal condición han estado en el combate directo a las pandemias; c) la desigual distri-

bución de la mayor demanda de cuidado afecta desproporcionadamente a las mujeres.<sup>2</sup>

**Tabla 1. La economía mundial (junio 2020) (en porcentajes)**

|                                               | Variación anual |      | Proyecciones |      |
|-----------------------------------------------|-----------------|------|--------------|------|
|                                               | 2018            | 2019 | 2020         | 2021 |
| Producto mundial                              | 3,6             | 2,9  | -4,9         | 5,4  |
| Economías avanzadas                           | 2,2             | 1,7  | -8,0         | 4,8  |
| EE UU                                         | 2,9             | 2,3  | -8,0         | 4,5  |
| Euro Área                                     | 1,9             | 1,3  | -10,2        | 6,0  |
| Alemania                                      | 1,5             | 0,6  | -7,8         | 5,4  |
| Francia                                       | 1,8             | 1,5  | -12,5        | 7,3  |
| Italia                                        | 0,8             | 0,3  | -12,8        | 6,3  |
| España                                        | 2,4             | 2,0  | -12,8        | 6,3  |
| Japón                                         | 0,3             | 0,7  | -5,8         | 2,4  |
| Gran Bretaña                                  | 1,3             | 1,4  | -10,2        | 6,3  |
| Canadá                                        | 2,0             | 1,7  | -8,4         | 4,9  |
| Mercados emergentes y economías en desarrollo | 4,5             | 3,7  | -3,0         | 5,9  |
| China                                         | 6,7             | 6,1  | 1,0          | 8,2  |
| India                                         | 6,1             | 4,2  | -4,5         | 6,0  |
| Rusia                                         | 2,5             | 1,3  | -6,6         | 4,1  |
| América Latina y El Caribe                    | 1,1             | 0,1  | -9,4         | 3,7  |
| Brasil                                        | 1,3             | 1,1  | -9,1         | 3,6  |
| México                                        | 2,2             | -0,3 | -10,5        | 3,3  |
| Volumen de comercio mundial                   | 3,8             | 0,9  | -11,9        | 8,0  |
| Economías avanzadas                           | 3,4             | 1,5  | -13,4        | 7,2  |
| Mercados emergentes y economías en desarrollo | 4,5             | 0,1  | -9,4         | 9,4  |

Fuente: International Monetary Fund (FMI), World Economic Outlook (April 2020).  
<https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>

Para el año 2021, el Fondo Monetario Internacional prevé un fuerte rebote en la actividad económica global. En efecto, como se observa en la misma Tabla 1, el producto mundial crecería un 5,4% en 2021. Nuevamente este promedio oculta importantes diferencias. Estados Unidos crecería un 4,5% mientras que la Euro Área alcanzaría un 6%. Japón crecería apenas en un 2,4%, eviden-

2 International Labour Organisation (ILO), *ILO Monitor, "COVID-19 and the world of work"* (Fifth edition. Updated estimates and analysis), 30 junio 2020. <https://bit.ly/3llxfj>

ciando que los problemas del estancamiento congénito de la economía de ese país se mantienen. Los mercados emergentes y las economías en desarrollo crecerán en promedio en 5,9%; entre dichas economías destacan China, con un crecimiento de 8,2%, y la India, con un 6%. El crecimiento esperado para América Latina y el Caribe es de solo 3,7%.

Los pronósticos dados a conocer el 24 de junio por el Fondo Monetario Internacional (FMI) parecían en ese momento realistas; no obstante, dos meses después, en que aumentaron las noticias respecto a la prolongación de la pandemia, es razonable no descartar nuevas malas noticias en materia económica. En el último mes y medio, el número de contagios ha aumentado significativamente en los Estados Unidos. En este contexto, el presidente de la Reserva Federal de Minneapolis ha señalado que para reducir la tasa de contagio hasta 1 persona cada 100 mil, es necesario establecer cuarentenas obligatorias para todo el mundo, excepto los trabajadores realmente esenciales, que —según Economic Policy Institute— representarían un 39% del total.<sup>3</sup> Esto implicaría una caída aún mayor del producto de ese país. Es poco probable que desde la Casa Blanca se tome una decisión de esta naturaleza, en condiciones en que el presidente Trump está más bien forzando la vuelta a clases y la reapertura de la economía. Sin embargo, en este escenario, si el presidente de la Reserva Federal de Minneapolis tiene razón, la crisis económica se proyectará con fuerza hacia 2021, poniendo así un gran signo de interrogación respecto de los pronósticos del FMI.<sup>4</sup>

Para este fin, los 25 Estados signatarios se comprometen a mantener su nivel de déficit público como máximo en el 0,5% de su PIB, en términos estructurales, lo que se conoce como “regla de oro”, que deberá incorporarse a las legislaciones nacionales, preferiblemente en la Constitución, de cada país.

## 2 El regreso del Estado

A raíz de las crisis financieras de 2008 y 2009, muchos países aprobaron cambios constitucionales para exigir que los ingresos se ajusten a los gastos. Varios

3 Michael T. Osterholm y Neel Kashkari, “Here’s How to Crush the Virus Until Vaccines Arrive”, *The New York Times*, 7 agosto 2020. <https://nyti.ms/2Eq0j5w>

4 En su informe de abril, el Fondo Monetario Internacional esperaba una fuerte caída del PIB en el 2020, que sería seguida de una rápida y fuerte recuperación en 2021. Condición para ello era que la disrupción se concentrara en el segundo trimestre del presente año y se iniciara la recuperación a partir del segundo semestre, se aliviara el estrés financiero y el precio del petróleo se estabilizara en torno a USD 45 el barril. Sin embargo, no se descartaban otros tres escenarios posibles (el primero, que la pandemia se extienda por todo el año 2020; el segundo, basado en que haya un rebrote en el año 2021; y el tercero, que ocurran los dos eventos indicados). De extenderse la crisis sanitaria al segundo semestre, el PIB mundial caería un 6% el presente año. Con una segunda ola de infecciones, la producción global en 2021 caería 5%. Con ambas desgracias, la producción mundial caería un 8% en 2021. En este último escenario, el PIB mundial todavía caería en 2024 en un 4%.

Estados miembros de la Unión Europea adoptaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el “Pacto Fiscal de la UE”), que introdujo la llamada “Regla de Oro” —compromiso de mantener el nivel de déficit público como máximo en el 0,5% del PIB—, y que también sugirió explícitamente (por primera vez) que los Estados miembros deben incorporar la regla del presupuesto equilibrado en sus constituciones nacionales. Estas políticas estaban siendo abandonadas desde hace algún tiempo. Con la pandemia, este proceso se ha acelerado. En su edición del 23 de julio, *The Economist* señalaba que el COVID19 había llevado a una lucha desesperada por poner en marcha políticas que pocos meses antes resultaban inimaginables o heréticas. Como en los años setenta, cuando el keynesianismo dio paso al monetarismo austero de Milton Friedman, y en los noventa, cuando se les dio independencia a los bancos centrales, la pandemia está señalando una nueva era. *The Economist* agrega que esta nueva época tiene cuatro características definitorias. La primera es la asombrosa escala del endeudamiento de los gobiernos actuales y el potencial aparentemente ilimitado para obtener aún más fondos. La segunda característica es el “zumbido de las imprentas”: en Estados Unidos, Gran Bretaña, la zona euro y los bancos centrales de Japón, durante 2020 se han creado nuevas reservas de dinero por valor de unos 3,7 billones de dólares. Gran parte de estos fondos se ha utilizado para comprar deuda pública, lo que significa que los bancos centrales están financiando tácitamente el estímulo. El resultado es que las tasas de interés a largo plazo se mantienen bajas incluso cuando la emisión de deuda pública aumenta. El creciente papel del Estado como “asignador de capital en jefe” es el tercer aspecto de la nueva era. Para acabar con una crisis crediticia, la Reserva Federal de Estados Unidos, actuando con el Tesoro, ha entrado en los mercados financieros, comprando los bonos de AT & T, Apple e incluso Coca-Cola, y prestando directamente a todos, desde los distribuidores de bonos hasta los hospitales sin fines de lucro. La cuarta característica es la más importante: baja inflación, pese al fuerte aumento de la masa monetaria.<sup>5</sup>

### 3 La situación económica nacional y las perspectivas para 2021

Como quedó en evidencia desde muy temprano, la pandemia y las medidas de contención aplicadas tendrían un impacto negativo muy fuerte en la economía nacional. Como se observa en la Tabla 2, la economía había sufrido un fuerte impacto como efecto del estallido social del 18/O. La crisis social dejaba en evidencia los resultados una política económica que se había propuesto revertir los avances en la progresividad del sistema tributario y que, hacien-

5 Leaders, “Governments must beware the lure of free money”, *The Economist*, 23 julio 2020. <https://economist/2Qnqjka>

do caso omiso de la falta de legitimidad del sistema de pensiones, impulsaba una reforma que introducía pocos cambios. El gobierno pretendía ignorar el rechazo ciudadano a políticas que fortalecían la concentración del ingreso y la desigualdad, factores que atentan contra la cohesión y la paz social, condiciones ineludibles para el funcionamiento de la economía. Luego de que el Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec) presentara un crecimiento semestral en 2019 respecto del mismo período del año 2018 de solo 1,6%, en el tercer trimestre parecía que todo mejoraría. De hecho, las cifras de julio a septiembre mostraron un crecimiento promedio de 3,4% respecto del mismo período de 2018. No obstante, la ciudadanía quiso otra cosa; fuertes movilizaciones pusieron un alto a la actividad económica, generando en los meses de octubre y noviembre caídas del Imacec de 3,3% y 3,1%, respectivamente. En diciembre el Imacec alcanzaba un 0,8%, terminando el año con un crecimiento del PIB apenas superior al 1%.

Los meses de enero y febrero mostraron cifras mejores que las esperadas. En efecto, en enero el Imacec creció en 1,3% y en febrero se elevó a niveles similares al tercer trimestre de 2019, alcanzando una cifra de 3,3%. La irrupción de la pandemia terminó drásticamente con las expectativas optimistas, al obligar a establecer medidas de confinamiento y restricciones en diversas actividades. De hecho, el impacto mundial de la pandemia hizo colapsar los vuelos comerciales, el turismo y la actividad hotelera, entre otras, todo lo cual tuvo un fuerte impacto en la actividad económica chilena. Al irrumpir el COVID19 en Chile y al establecerse medidas de contención, colapsaron, además, la construcción, los diferentes modos de transportes, las actividades turística, hotelera, gastronómica, comercial en general, y los servicios. Pese a que la pandemia golpeó solo la mitad del mes de marzo, el Imacec experimentó una caída de 3,1%, lo que constituía un claro anuncio de que la economía experimentaría una fuerte caída en los meses siguientes.

Fue así como, según se observa en la Tabla 2, en los meses de abril, mayo y junio el Imacec cayó en 14,1%, 15,3% y 12,4%, respectivamente. De esta forma, la caída de este indicador en el segundo trimestre alcanza un 14%, con lo que la caída en el primer semestre alcanzaba un 6,7%. Los pronósticos para el mes de julio aparecían aún más pesimistas. En efecto, la encuesta del Banco Central mostró que se esperaba una caída de 16,1% para julio. Las mismas expectativas (influidas por el mejor desempeño efectivo de junio) mejoraron en lo relativo al mes de agosto (12%).

**Tabla 2. Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec). Volumen a precios del año anterior encadenado, series empalmadas (promedio 2013 = 100)**

| Periodo              | 1. Imacec | 2. Imacec minero | 3. Imacec no minero |
|----------------------|-----------|------------------|---------------------|
| enero 2019           | 1,78      | -3,99            | 2,39                |
| febrero 2019         | 1,08      | -8,73            | 2,13                |
| marzo 2019           | 1,45      | -5,17            | 2,15                |
| abril 2019           | 1,88      | -0,45            | 2,10                |
| mayo.2019            | 2,14      | -4,17            | 2,84                |
| junio 2019           | 1,37      | -2,20            | 1,76                |
| julio 2019           | 3,07      | -2,58            | 3,74                |
| agosto 2019          | 3,82      | 5,74             | 3,62                |
| septiembre .2019     | 3,28      | 0,15             | 3,64                |
| octubre 2019         | -3,36     | 2,28             | -3,93               |
| noviembre 2019       | -3,98     | -7,98            | -3,55               |
| diciembre 2019       | 0,77      | -0,01            | 0,86                |
| enero 2020           | 1,29      | 2,63             | 1,15                |
| febrero 2020         | 3,33      | 11,39            | 2,56                |
| marzo 2020           | -3,08     | 1,96             | -3,57               |
| abril 2020           | -14,10    | -0,14            | -15,46              |
| mayo 2020            | -15,32    | 1,22             | -17,03              |
| junio 2020           | -12,44    | 2,18             | -13,96              |
| Promedio enero-junio | -6,72     | 3,21             | -7,72               |
| julio 2020           | -16,10    | -17,50           | --                  |
| agosto 2020          | -12,00    | -13,00           | --                  |

Nota: Cifras de julio y agosto 2020 corresponden a las expectativas recogidas por el BC.

Fuente: Banco Central, Encuestas de expectativas económicas del Banco Central. <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/encuestas-economicas>

Entre los factores positivos para la reactivación cabe anotar una política monetaria expansiva, el fuerte *shock* de demanda que representa el retiro de fondos, la recuperación del precio del cobre en los mercados internacionales y el bajo nivel relativo de endeudamiento del gobierno. En este contexto, se esperaba que el PIB cayera en el presente año entre 7% y 8%. La inyección de USD 13 mil millones provenientes del retiro del 10% de los fondos de pensiones, pese a los malos augurios de muchos economistas, tuvo como efecto no anticipado el mejorar los pronósticos para el 2020 respecto del PIB. En la actualidad, existe bastante consenso respecto de que este indicador debería caer entre 5% y 6%. Sobre el retiro de fondos de pensiones, volveremos en la sección quinta del presente artículo.

#### 4 La política económico-social del gobierno

El Banco Central (BC) cometió un grave error con el Informe de Política Monetaria (IPOM), al anunciar que, según sus proyecciones centrales, el PIB en el año 2020 caería entre 1,5% y 2,5%. Sin embargo, desde mediados de marzo tomó una serie de medidas tendientes a proveer de liquidez en dólares y en pesos, facilitar el crédito con la Facilidad de Financiamiento Condicional al Incremento de Colocaciones (FCIC) el 16 de marzo de 2020 y con la FCIC2 del 16 de junio. Con igual objetivo implementó programas de compras de activos (en las mismas fechas indicadas).

La medida principal fue, sin duda, promover la reforma constitucional originada en mociones de los senadores Montes, Elizalde y Allende, por una parte, y por el senador Pizarro, por la otra, y presentadas el 8 de abril del presente año. Luego de discusiones en la Comisión de Hacienda, el Ejecutivo decidió presentar el 18 de junio el proyecto de reforma constitucional correspondiente, el cual modificaba el artículo 109 de la Constitución, con el objeto de comprar y vender títulos emitidos por el Fisco, sujeto a las siguientes restricciones: que se trate de circunstancias excepcionales y transitorias calificadas, justificadas por el resguardo del normal funcionamiento de los pagos internos y externos; y que tales adquisiciones se efectúen en el mercado secundario abierto. Del mismo modo, se modificó el artículo 27 de la Ley Orgánica del Banco Central, con el objeto de facultarlo a comprar y vender instrumentos de deuda emitidos por el Fisco, bajo supuestos similares a los contemplados en la reforma constitucional indicada.

Se trata de un cambio sustantivo. Hasta fines de los años setenta, el BC podía conceder créditos al sector público sujeto a condiciones menores, en particular que no superara límites en relación con el patrimonio de la institución o del presupuesto. La dictadura, ya en 1979 mediante el DL N° 3001, modificó la ley orgánica (DL N° 1078 de 1975), señalando que

En ningún caso el Banco Central podrá adquirir para sí pagarés descontables de la Tesorería General de la República u otros documentos de crédito emitidos directamente por el Fisco, como tampoco entregar créditos directos a las entidades y empresas de los sectores público y privado, excepto a las instituciones financieras, sean públicas o privadas.

La Constitución del 80 introdujo una norma más estricta, que impedía al BC adquirir cualquier documento del Fisco.<sup>6</sup>

El cambio introducido por la reforma constitucional indicada se ajusta a

<sup>6</sup> Al respecto, véase Mario Marcel (Presidente, Banco Central de Chile), *Reforma Constitucional que autoriza al BCCh para adquirir en mercado secundario bonos emitidos por el Fisco* (Boletines Nos. 13.399-05, 13.400-05 y 13.592-05, refundidos), 3 agosto 2020. <https://bit.ly/2EDkKfa>

las prácticas existentes en los países desarrollados. En efecto, el artículo 21.1, del Estatuto del Banco Central Europeo señala que, según lo dispuesto en el artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

queda prohibida la autorización y la concesión de otro tipo de créditos por parte del BCE o de los bancos centrales nacionales en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros; queda igualmente prohibida la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los bancos centrales nacionales.

Disposiciones similares presenta la Reserva Federal de Estados Unidos. Se trata, en definitiva, de una modificación de la legislación que acerca la situación de Chile a las disposiciones existentes en los países desarrollados. No obstante, cabe señalar que la norma —como veíamos más arriba— está aumentando su utilización desde la crisis, y en el caso de Chile constituye una reversión de las medidas más extremas de la dictadura. En tal sentido, no cabe descartar que la medida sea seguida en el futuro por otras modificaciones, en particular si se tiene en cuenta el proceso constituyente que se abrirá en los próximos meses.

En lo que se refiere a la política fiscal, el gobierno mostró desde un inicio grandes reticencias a acudir en auxilio de la población. Sobre la base del mal diagnóstico del BC y el diagnóstico autocomplaciente de las autoridades de Salud, el ministro Briones apostó a que la crisis económica tendría una forma de “V”; esto es una rápida caída y una igualmente rápida recuperación.

Sobre la base de este diagnóstico, el gobierno propuso el Bono COVID-19 que entrega \$ 50 mil por miembro de la familia, el cual beneficiaría a 1,5 millones de hogares por un valor total de USD 167 millones (Tabla 3). Al bajo monto se agregó la lentitud en la entrega del beneficio (se habría empezado a distribuir en la segunda quincena del mes de abril) y la exigencia de requisitos que excluyeron a múltiples personas. Desde un principio, el Foro por un Desarrollo Justo y Sostenido y otros personeros llamaron la atención sobre la insuficiencia del subsidio. Después de muchas presiones, el gobierno accedió a entregar un nuevo subsidio, denominado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Después de muchas negociaciones y tiras y afloja, el gobierno accedió a llevar el monto del auxilio a \$ 65 mil por miembro del grupo familiar. El IFE se empezó a distribuir hacia finales de mayo. Mientras se discutía la medida en el Congreso y arreciaban las noticias respecto de que numerosas familias estaban sufriendo hambre y reaparecían las “ollas comunes” de las peores épocas de la dictadura, el gobierno decidió distribuir 2,5 millones de cajas de alimentos, con un costo de \$ 31 mil. La medida representaba un alivio a la grave situación de las familias, pero aparecieron diversas informaciones que apuntaba al uso político del

beneficio. Por otra parte, las cajas fueron compradas a grandes empresas del *retail*. Habría sido muy positivo para los pequeños negocios de barrio que, en lugar de las cajas, se hubiese distribuido el dinero correspondiente vía cuentas bancarias vinculadas al Rol Único Tributario (RUT), el cual podría haber sido gastado en los negocios pequeños, la mayoría de los cuales estaban experimentando graves problemas por la caída de la demanda.

**Tabla 3. Programas de emergencia COVID-19 dirigido a personas y hogares**

| Nombre                                                                                               | Beneficiarios/Monto                                                                                                                                                                                                                                                                   | Cobertura/Monto programa                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bono COVID-19 (Pago se inicia el 17/04/2020)                                                         | Recibir Subsidio Familiar (SUF), sin ingresos formales. \$ 50 mil por integrante de la familia.                                                                                                                                                                                       | 1,5 millones de hogares/USD 167 millones, financiada con fondos presupuestarios.                                                                                                                                                                                                                           |
| Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 1.0 (Se inicia pago el 29/05/2020 hasta primeros días de julio) | Hogares vulnerables, que han sufrido reducción de ingresos, inscritos en Registro Social de Hogares (RSH). \$ 65 mil por integrante de la familia por 3 meses, decreciente.                                                                                                           | Postularon 2,2 millones de hogares. Muchas familias fueron rechazadas. USD 264 millones, financiado con reasignación presupuestaria                                                                                                                                                                        |
| Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 2.0: (Se inicia pago el 21/06/2020 y termina 10 de julio)       | Hogares vulnerables que hayan sufrido reducción de ingresos. Se complementa hasta un monto de \$ 100 mil por persona hogar (con un mínimo de \$ 25 mil. Por 4 meses)                                                                                                                  | Postularon 3,4 millones de hogares; un gran número de rechazos. Las apelaciones se estimaron en 1,5 millones. El costo del programa se estimó en USD 425 millones.                                                                                                                                         |
| Cajas de Alimentos (última semana de junio)                                                          | Criterios de distribución desconocidos. Costo de la caja se estima en \$ 31 mil.                                                                                                                                                                                                      | 2,5 millones de caja en primera entrega. Estaba contemplada una segunda entrega, con un costo global de USD 200 millones.                                                                                                                                                                                  |
| Trabajadores independientes (última semana de junio)                                                 | Trabajadores que boletean, que hayan visto reducido sus ingresos en más de un 30%. Tope préstamos \$ 650 mil mensuales por 3 meses. Ingresos bajo \$ 500 mil tienen derecho a un bono de \$ 500 mil y un subsidio de \$ 100 mil. Pagaderos en 4 años con un año de gracia.            | Se estima que postularon 167 mil trabajadores y el proyecto de ley consideraba una cobertura de 1,2 millones. El costo alcanzaría USD 300 millones.                                                                                                                                                        |
| Protección del empleo (30/04/2020 primer pago)                                                       | Trabajadores a los que se les suspende el empleo sin finalización de contrato. Resultado promedio: primer pago \$ 467 mil; segundo pago \$ 325 mil y tercer pago, \$ 287 mil. Empleador paga imposiciones 100% de salud y proporcional al ingreso, contribución a fondo de pensiones. | 667 mil solicitudes a primera semana de julio. Se financia con cargo al Fondo de Cesantía del trabajador. Los empresarios tienen un año para pagar las imposiciones. En caso de que se agoten los recursos solidarios en las encuestas, se puede recurrir al fondo solidario estatal de USD 2000 millones. |

Fuente: Lysette Henríquez, Presentación Comisión de Constitución del Senado (20/07/2020). Con ligeras modificaciones.

Paralelamente a todo este difícil proceso de negociaciones, empezaron a conocerse las dramáticas informaciones respecto del fuerte aumento del desempleo, cuya tasa a nivel nacional pasó de 7,8% en el trimestre móvil diciembre-febrero, a 11,2% en mayo. Al mismo tiempo, la población ocupada pasó de nueve millones ochocientas mil personas en febrero a ocho millones cuatrocientas mil en mayo, lo cual, sumado, llevaba a una tasa combinada de desocupación y fuerza de trabajo potencial de 28%.<sup>7</sup> En este contexto, en lo referido al mercado formal del trabajo se aprobó la ley de protección del empleo, que permitía suspender el empleo sin finalización del contrato. Con cargo a la cuenta individual del seguro de desempleo estaba previsto pagar \$ 467 mil en el primer mes; \$ 325 mil en el segundo mes y \$ 287 mil en el tercer mes. Para el caso de que los recursos indicados resultaran insuficientes, el gobierno puso a disposición recursos por USD 2000 millones, lo que fue denominado Fondo Solidario.<sup>8</sup>

El principal instrumento de apoyo a las empresas fue el programa crediticio bancario sustentado con garantía estatal, Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape). El desarrollo del programa estuvo sujeto a diversas críticas, entre las cuales destacaban que el deducible excluía a muchas empresas, que su distribución favorecía a las medianas y grandes empresas y que los bancos utilizaron el mecanismo solo con sus clientes.

En la Tabla 4 aparece el número de préstamos solicitados y los préstamos cursados. Llama la atención, en primer lugar, que de las 332 mil micro y pequeñas empresas que quisieron incorporarse al programa al 14 de agosto, solo habían accedido 194 mil (59% de las solicitantes); en el caso de las medianas accedió el 65% de las empresas; el 67% de las grandes empresas (I) y el 55% de las empresas grandes (II). Se concluye, en consecuencia, que el 41% de las empresas (esto es, 151 mil empresas) no habían accedido al beneficio. Respecto de la distribución de los recursos, el 88,7% de las empresas recibió el 31,2% del monto total de créditos asignados, mientras que el 68,8% de los recursos crediticios fueron asignados al 11,3% de ellas.

7 Para un análisis detallado del mercado laboral, remitimos al trabajo de Hernán Frigolett en este volumen.

8 La prolongación de la crisis está planteando el problema de que un creciente número de trabajadores adscritos al seguro de desempleo no podrán seguir cobrando este beneficio, pues la vigencia de la ley termina el 6 de octubre. Se hace necesario, en consecuencia, una reforma legal que permita a más de 700 mil trabajadores beneficiarios seguir recibiendo los recursos.

**Tabla 4. Créditos del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape): solicitado y cursado según tamaño de empresas**

| Tamaño                    | Total de solicitudes |      |             | %    | Solicitudes cursadas (D) |      |             | %    |
|---------------------------|----------------------|------|-------------|------|--------------------------|------|-------------|------|
|                           | Número               | %    | Monto       |      | Número                   | %    | Monto       |      |
| Micro y pequeñas empresas | 332.017              | 89,8 | 158.091.058 | 34,4 | 194.273                  | 88,7 | 87.280.162  | 31,2 |
| Medianas empresas         | 26.785               | 7,2  | 115.684.466 | 25,2 | 17.393                   | 7,9  | 72.756.376  | 26,0 |
| Empresas grandes I        | 9.935                | 2,7  | 145.184.831 | 31,6 | 6.694                    | 3,1  | 95.927.118  | 34,3 |
| Empresas grandes II       | 1.166                | 0,3  | 40.872.814  | 8,9  | 635                      | 0,3  | 23.836.647  | 8,5  |
| Total                     | 369.903              | 100  | 459.833.170 | 100  | 218.995                  | 100  | 279.800.303 | 100  |
| Millones de USD           |                      |      | 16.614      |      |                          |      | 10.110      |      |

Fuente: Comisión para el Mercado Financiero (CMF), Créditos Fogape COVID-19 ( <https://bit.ly/3hBhwHv>).

Esta era solo una parte del problema. Según Juan Pablo Swett, de la multi-gremial de emprendedores, eran cientos de miles las pequeñas y microempresas informales que estaban excluidas de los programas de apoyo a la empresa.<sup>9</sup> Estos grupos, en su gran mayoría, estaban además excluidos del IFE.

En este contexto, un sector de la oposición parlamentaria acordó con el gobierno establecer una mesa técnica tendiente a buscar acuerdos para enfrentar la crisis y la reactivación. Intervinieron en la mesa 16 economistas, 10 de gobierno, 6 de la mesa técnica que había convocado el Colegio Médico, y el coordinador del Foro por un Desarrollo Justo y Sostenible que, sin embargo, no firmó el acuerdo, por considerarlo insuficiente para enfrentar la crisis. El 14 de junio, los partidos —Democratacristiano, Socialista y Por la Democracia— concurrieron a la iniciativa. Tres eran los ejes fundamentales: a) un marco fiscal por 24 meses; b) protección a los ingresos de las familias; y c) un plan de reactivación económica y del empleo. Respecto de lo primero, se acordó crear el Fondo COVID con recursos de hasta USD 12 mil millones, que financiaría mayores gastos corrientes (transferencias directas a las familias, apoyo a trabajadores y empresas, apoyo a la salud), inversión pública adicional y nuevos impulsos prorreactivación y reconversión, incluyendo apoyos tributarios transitorios.

Principal resultado del acuerdo fue la entrega de un segundo IFE, que transfería un subsidio por tres meses y que podía extenderse a un cuarto mes

9 *Revista Capital*, «Juan Pablo Swett: “Al decir que solo son 400 mil las empresas que ‘importan’ para entregarle créditos a FOGAPE, se está dejando fuera a muchas”», 19 junio 2020. <https://www.capital.cl/juan-pablo-swett-creditos-fogape/>

por un monto de \$ 100 mil. El subsidio buscaba llegar a más de 3 millones de familias, se redujeron los requisitos para acceder a él y se buscó acelerar su entrega.

Por otra parte, el 24 de junio el gobierno presentó el proyecto de ley que establece medidas tributarias que forman parte del “Plan” para la reactivación. El proyecto contemplaba las siguientes medidas: a) rebaja a la mitad del Impuesto de Primera Categoría del régimen Pro-Pyme para los años 2020–2022; b) devolución de crédito fiscal IVA acumulado para pymes; c) ampliación de la depreciación instantánea de 100% hasta 31 de diciembre de 2022; d) subsidio fiscal al pago del 1% hasta el año 2021, que deben pagar los grandes proyectos de inversión como contribución regional.

El proyecto generó una amplia discusión, en particular porque, pese a que se afirmaba que tenía una orientación propyme, incluía medidas orientadas más bien a favorecer a la gran empresa. En efecto, más allá de la reducción del impuesto de primera categoría para las pymes (cuestión que no aparece muy efectiva, si se toma en cuenta que es difícil que estas empresas tengan muchas utilidades en el presente y próximo año), las medidas no están dirigidas a este sector. Como la legislación tributaria ya preveía la depreciación instantánea para las pymes, la nueva disposición beneficia solo a las grandes empresas. Más aún la referida a la aplicación de la depreciación instantánea a los activos intangibles, pues ello beneficia a las grandes empresas intensivas en capital que desarrollan algún tipo de investigación tecnológica. Resultaba, además, altamente dudoso que estas medidas tuvieran un impacto real en promover la reactivación, pues en general son inversiones de largo plazo, que se realizarían sea que se aprobara o no la iniciativa. Más discutible resultaba todavía la idea de subsidiar el 1% que deben pagar los grandes proyectos de inversión. La gran mayoría de los proyectos beneficiarios son impulsados por empresas mineras o eléctricas, las que no se han visto afectadas por la crisis generada por la pandemia. Desde el punto de vista del uso alternativo de los recursos y teniendo en cuenta la grave situación financiera que afecta a los gobiernos regionales y municipales, lo lógico sería destinar estos recursos a programas de empleo público impulsados de manera descentralizada.

La comisión mixta de Presupuestos del Congreso Nacional acordó disminuir transitoriamente el impuesto de primera categoría para las pymes a 10% durante el período 2020–2022. Junto con ello, se especificaron las condiciones para la depreciación acelerada de activos intangibles, encargándose al Servicio de Impuestos Internos revisar y fiscalizar estas operaciones; se introdujeron condiciones para subsidiar el pago del 1% regional y algunos beneficios respecto del IVA para las pymes; y se establecieron requisitos para que las grandes empresas se acogieran a la depreciación instantánea (similares a las indicadas

para el Fondo COVID19), entre otros cambios. Importante fue la autorización para entregar un bono por una vez y por \$ 350 mil a microempresarios y conductores de transporte remunerado. Finalmente, se determinó que dentro de un plazo máximo de veinte días se constituiría el Consejo Nacional Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño.

Un gran número de organizaciones de la pyme —entre las que se cuentan Ipees, Unapyme, Asexma, Asof, Conagro, Cámaras de Turismo y de Comercio de diferentes ciudades y regiones, entre otras—, señalaron en una declaración que los acuerdos alcanzados en la comisión mixta no las representaban ni apuntaban al tema de fondo. Dudan de que el proyecto consensuado por la comisión logre aportar elementos significativos a la reactivación general y aún menos a la sobrevivencia y reactivación de las pymes, pues —como reiteraron en sus presentaciones— lo que estas necesitan es liquidez, cuarentena tributaria y subsidios directos. Llamaron la atención respecto de que el 84% de los recursos del Fondo COVID va a favor de las grandes empresas, a las cuales, además, no se les exige demostrar que han sido afectadas por la crisis. Cuestionan el subsidio a los grandes proyectos de inversión para pagar el 1% regional, por no servir a la reactivación, señalando al respecto que podría tener un mucho mejor uso por parte de las pymes.

El viernes 17 de julio, esto es, más de un mes después de alcanzado el acuerdo, el gobierno presentó el proyecto de ley que crea el Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19, que contemplaba la creación de un fondo por USD 12 mil millones, y determinaba la forma de operación (asignación de recursos a las partidas presupuestarias de los ministerios y servicios públicos). Conforme a lo dispuesto en el memorándum de acuerdo indicado más arriba, se señalaba que se realizarían informes de ejecución para su efectivo control por parte de la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso. Incluía la autorización de un nuevo endeudamiento por USD 8000 millones. Al contrario del espíritu del memorándum de entendimiento, el proyecto de ley le otorgaba al ministro de Hacienda un poder absoluto para definir en qué se gastarían los recursos y el tiempo en que se aplicarían. En tal sentido, no parecía posible aprobar el proyecto sin conocer el plan específico que orientaría la utilización de los fondos. En tal sentido, Andrés Palma, del Foro por un Desarrollo Justo y Sostenible, señalaba que el plan no podía incluir cualquier inversión, sino que esta debía ser con énfasis verde y mitigación del cambio climático, de rápida ejecución y con clara identificación de su cobertura regional. No podía ir en ayuda de cualquier empresa, sino que debía asegurar el financiamiento de la pyme, introduciendo mejoras en los instrumentos existentes e integrando, además, el apoyo técnico. Debía buscar, además, nuevos vehículos legales que permitieran ir en auxilio de cientos de miles de

empresas que no estaban recibiendo ayuda alguna. Particular preocupación planteaba la falta de recursos de los gobiernos regionales y municipales, claves en el esfuerzo de reactivación.<sup>10</sup>

Atendiendo estas observaciones, la Cámara de Diputados introdujo, en Primer Trámite Constitucional, varias modificaciones al proyecto, entre las cuales destacan la obligación de que los decretos de modificación presupuestario no estén exentos de la obligación de toma de Razón por parte de la Contraloría (se le da un plazo de siete días para su tramitación); la obligación de que todos los decretos y resoluciones para la implementación del plan se comuniquen a la Comisión Mixta de Presupuesto, y de informar, por los medios electrónicos disponibles, del avance desagregado del uso de los recursos. Estas indicaciones apuntaban a resolver los problemas de falta de información y transparencia que ha caracterizado la ejecución de los programas de ayuda. Se introdujo, además, un artículo 8 nuevo, que prohíbe la transferencia de recursos o el apoyo financiero del Fondo indicado en el artículo 1, a empresas controladas por sociedades con domicilio principal o que tengan filiales en paraísos fiscales, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 41 H de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Del mismo modo, se agregó el artículo 9, que determina un tope para la distribución de dividendos de las empresas estratégicas que reciban estos recursos y obliga a reducir la remuneración de los directores al 50% de lo recibido en los últimos meses. Finalmente, se prohíbe asignar estos recursos a empresas condenadas por violaciones a las leyes de competencia. En la actualidad, el proyecto se encuentra en el Segundo Trámite Constitucional en el Senado, habiéndose retirado la suma urgencia.

En su Cuenta Pública del 31 de julio, el presidente Piñera anunció un plan de reactivación que incluía las siguientes medidas.

- Un programa de subsidios al empleo, que podría beneficiar hasta 1 millón de personas, con un costo estimado en USD 2000 millones.
- Un plan de inversiones públicas en infraestructura física, social y digital “con prioridad en campos” como ciudad y vivienda (que permitiría 47 mil soluciones habitacionales y 100 mil subsidios de arriendo), carreteras y caminos, puertos y aeropuertos, agua potable, riego y embalses, hospitales y consultorios, establecimientos educacionales, transporte público, parques y centros deportivos y culturales, redes digitales a nivel nacional e internacional e inversiones regionales y comunales de mejoramiento urbano y de barrios. Este “plan de inversiones” se desarrollará en el período 2020–2022 con un costo total para el período de

10 Andrés Palma Irrázaval, “Una mirada con lupa al Fondo COVID”, *El Mostrador*, Noticias/Columnas, 31 julio 2020. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/07/31/una-mirada-con-lupa-al-fondo-covid/>

USD 34 mil millones, de los cuales USD 4500 millones corresponden a inversión adicional.

- Apoyo a las pymes a través de los programas Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape), Chile Crece Contigo (Crece) y Reactíivate.
- Incentivos tributarios a la inversión privada y agilización de 130 proyectos de inversión privada, que involucrarían USD 21 mil millones. Como siempre, el “plan” incluye un programa especial de simplificación de trámites.

Difícilmente podía sostenerse que los anuncios constituirían un plan de reactivación, pues no especificaban objetivos, no diferenciaban las distintas etapas que debe transitar el plan, plazos, obras ni los criterios aplicables para seleccionar los proyectos. Era un mero listado de lo que hace normalmente el Estado. Respecto al Programa Subsidio al Empleo, existen estudios que demuestran que los planes que contempla no son eficaces, pues constituyen un subsidio para la contratación de trabajadores que igual habrían sido contratados, orientado, principalmente, a las grandes empresas.

De mucha gravedad era, además, que ni en el discurso ni en los anuncios posteriores que especificaban las inversiones que se realizarían (sin que se distinguiera entre los proyectos que se adicionarían y aquellos previstos antes de la crisis) se abordara la difícil situación económica de los gobiernos regionales y municipales, derivada de la postergación del pago de varios tributos. La provisión de estos recursos sí podría redundar en programas locales de empleo de alta efectividad.

## 5 Retiro de fondos de pensiones y política

El debate en torno a la política económica social ha incluido consideraciones de corto plazo respecto de la conveniencia o no de las distintas medidas, de su impacto en el largo plazo, pero también apreciaciones respecto de los problemas estructurales que están incidiendo en la gravedad de la crisis. Sin embargo, fue la reforma constitucional que autorizó el retiro del 10% de los fondos de pensiones, la política que mejor mostró la articulación entre las discusiones en torno a la pandemia y las medidas de contención, y la discusión que viene respecto del cambio del sistema de pensiones.

El debate se inició con la presentación el 20 de abril, por parte de la diputada Alejandra Sepúlveda y los diputados René Alinco, Jaime Mulet, y Estaban Velásquez, de una moción que proponía:

Las personas que sean propietarias de fondos previsionales regulados por un régimen de capitalización individual, cuyo financiamiento provenga de cotizaciones obligatorias, y que no se hayan pensionado, tendrán derecho a

retirar, por única vez, desde 5 ingresos mínimos mensuales hasta un máximo de 150 U.F., de su cuenta de capitalización individual, mientras exista el estado de catástrofe por calamidad pública decretada por la autoridad como consecuencia de existir una pandemia en el país.<sup>11</sup>

La iniciativa generó una amplia discusión y fue seguida por otras. Su principal fundamento era que las políticas gubernamentales de sustitución de ingresos habían sido insuficientes; más aún, inexistentes respecto de los sectores medios, que se debatían en una grave situación de penuria. La reacción de la derecha, de la asociación de AFP y de varios economistas de la antigua Concertación, fue declarar la reforma como populista, entre otros epítetos. La iniciativa representaba un profundo cuestionamiento de lo que aparecía como inamovible: el destino exclusivo de los fondos de pensiones para financiar la vida en la vejez. La posibilidad que Perú había abierto de que los ahorrantes pudieran, bajo ciertas condiciones, retirar parte de los recursos había recibido todo tipo de cuestionamientos por los “especialistas”.

Entre los argumentos entregados para oponerse a la reforma destacaban que siempre existiría alguna calamidad que justificara el retiro de fondos.<sup>12</sup> En esta materia subyacen dos temas de fondo: a) la idea contravino, sin duda, la naturaleza obligatoria y de fin único que debe caracterizar el ahorro para la vejez; b) las personas tienden a preferir el consumo presente en perjuicio del ahorro para la tercera edad, por lo cual debe ser obligatorio. No obstante, el debate estuvo condicionado por la alta deslegitimidad del sistema, por el hecho evidente de que el bajo nivel de ahorro de millones de personas hacía ridículo el argumento de que el retiro “haría bajar las pensiones” y que la obligatoriedad del ahorro previsional no se condice con un sistema económico que absolutiza el derecho de propiedad.

La grave situación de la población llevó a que, finalmente, se aprobara la reforma constitucional, pese a la férrea oposición del gobierno. El voto favorable de veintiséis diputados y cinco senadores de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) permitieron aprobarla.<sup>13</sup> El texto final de la reforma fue el siguiente:

11 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), “Proyecto de Reforma Constitucional”, *Historia de la Ley N° 21.248*. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7771/>

12 Véase Televisión del Senado (TVS), Comisión de Trabajo y Previsión Social, Materia 1: “Análisis y efectos de posibles retiros de fondos de AFP en el contexto de la pandemia por COVID-19” [Video]. <https://bit.ly/3hyOmZp>

13 Diez diputados de la UDI anunciaron su disposición a aprobar la reforma señalando: “Somos parte de la coalición de gobierno, pero estamos abiertos al diálogo y a romper paradigmas”, agregando que “no defenderemos porque sí un sistema previsional que tiene más de 40 años y fue creado en otro tiempo y con otra lógica. Primero está la gente que representamos y luego la economía”.

Excepcionalmente, y para mitigar los efectos sociales derivados del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública decretado a causa del COVID-19, autorízase a los afiliados del sistema privado de pensiones regido por el decreto ley N° 3.500, de 1980, de forma voluntaria y por única vez, a retirar hasta el 10 por ciento de los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias, estableciéndose como monto máximo de retiro el equivalente a 150 unidades de fomento y un mínimo de 35 unidades de fomento. En el evento de que el 10 por ciento de los fondos acumulados sea inferior a 35 unidades de fomento, el afiliado podrá retirar hasta dicho monto. En el caso de que los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual sean inferiores a 35 unidades de fomento, el afiliado podrá retirar la totalidad de los fondos acumulados en dicha cuenta.<sup>14</sup>

Este desenlace tuvo como efecto fuertes recriminaciones entre los principales personeros de la derecha y el gobierno, un cambio de gabinete y probablemente la principal derrota del presidente de la República desde el 15 de noviembre de 2019.

Aunque viene desde hace un tiempo, el estallido social del 18/O y la pandemia han tenido un efecto altamente disruptivo en el escenario político y en lo que se consideraban las convicciones políticas básicas de los dos bloques políticos tradicionales de los últimos treinta años.

En la coalición de gobierno, primero fue la “derecha social” del senador Manuel José Ossandón (RN) la que fue poniendo en cuestión las tradiciones del economicismo friedmaniano que desde la dictadura dominaron el “pensamiento” de la derecha. Luego vino la irrupción del diputado Mario Desbordes (también RN), con posiciones distintas de las oficiales tanto respecto de aprobar la nueva Constitución como la demanda de cambios en la política social. Incluso en la UDI han aparecido señales de distanciamiento respecto a la herencia doctrinaria del pinochetismo. También en la antigua Concertación se generaron graves problemas: se desarrolló un claro debate entre numerosos técnicos del sector y los parlamentarios, marcando un antes y un después.

Lo que ha dejado en evidencia el debate en torno al retiro de fondos es que la discusión respecto de los pilares del modelo económico que el reformismo concertacionista logró postergar durante décadas se ha generalizado, poniendo en cuestión las convicciones fundamentales de los dos bloques hegemónicos e iniciando un proceso de reordenamiento cuyo fin

14 Ley 21248: Reforma constitucional que permite el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual en las condiciones que indica, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 30 julio 2020. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), <http://bcn.cl/2f8ms>

es difícil de adivinar. Parece claro que el proceso constituyente abre posibilidades inéditas de transformación; no obstante, no está claro qué grupos estarán a la cabeza de la defensa de la Constitución actual y quiénes liderarán la construcción de la nueva Constitución, si se considera los derroteros de la discusión en torno a la política social.

## 6 Conclusiones

En un contexto en que el fin de la pandemia todavía es incierto, no es posible proyectar con precisión el comportamiento futuro de la economía internacional. La economía chilena, por su parte, experimentará un fuerte deterioro en el presente año 2020. Ello ha tenido un gran impacto en el empleo y el desempleo y generado una caída sustantativa de los ingresos de los hogares. Importantes sectores productivos han sido profundamente afectados por la interacción entre un *shock* de oferta y de demanda. La mezquina política de sustitución de ingresos del gobierno y la falta de un diálogo real con la oposición y las pymes han acentuado las dificultades que afectan la economía. La exclusión de los sectores medios de la ayuda gubernamental generó una amplia coalición a favor de la reforma constitucional que permitía un retiro del 10% de los fondos de pensiones. Esta reforma no solo produjo una seria crisis en la coalición gubernamental, una importante brecha entre los técnicos que habían desempeñado un papel relevante en los diversos gobiernos de la Concertación y la Nueva Mayoría con sus partido, sino que, además, representó un fuerte golpe al sistema privado de pensiones, pilar crucial del modelo económico, que hasta entonces permanecía blindado frente cualquier modificación significativa. Con el proceso constituyente *ad portas*, aparece por primera vez la posibilidad real de terminar con el sistema de AFP como columna vertebral del sistema de pensiones.