

CRISIS ECONÓMICA EN TIEMPOS DE PANDEMIA POR COVID-19

MATERIAL PREPARADO POR LA
MESA SOCIAL DE ECONOMÍA

*Un aporte de
las universidades del país
frente a la pandemia
por Covid-19*

19 DE MAYO 2020

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	3
1.1.	Pandemia y desempleo J. Rodrigo Fuentes y Raimundo Soto	4
1.2.	La crisis económica y la ayuda a las grandes empresas Manuel Agosin, J. Rodrigo Fuentes y Raimundo Soto	5
2.	LA POLÍTICA ECONÓMICA EN TIEMPOS DE COVID-19	6
	Manuel Agosin, Luis Felipe Céspedes, Alejandro Micco, José De Gregorio, Roberto Álvarez, José Miguel Sánchez, Claudio Sapelli, Claudia Martínez, J. Rodrigo Fuentes y Raimundo Soto	
3.	CUARENTENAS, CRISIS ECONÓMICA, DESEMPLEO Y SALUD MENTAL	15
	Regina Funk B., Agustín Molina, Fernando Abel, Rodrigo Fuentes, Raimundo Soto, Manuel Agosin	
4.	REFERENCIAS	32

1. INTRODUCCIÓN

1.1. PANDEMIA Y DESEMPLEO

J. Rodrigo Fuentes y Raimundo Soto

Existe preocupación por los efectos económicos del Covid-19. Entre ellos, el aumento del desempleo ocupa un lugar principal. Éste responderá tanto a los efectos de la crisis económica como a las medidas de mitigación. Las cuarentenas y la prohibición de operar para actividades comerciales donde se concentre la población tienen, inevitablemente, un efecto dañino en el empleo.

Algunas actividades pueden ser hechas de manera remota. Las universidades, por ejemplo, continúan sus actividades docentes y de investigación a distancia. Pero en sectores donde las tareas deben ser realizadas presencialmente (construcción o transporte) el empleo se resentirá.

Resulta conveniente medir el aumento en desempleo e incluir este aspecto al momento de evaluar las políticas sanitarias. Las estadísticas chilenas solo permiten un análisis grueso. Aun así, es útil hacerlo. Nuestras estimaciones consideran un escenario extremo: el peor que resulte entre una cuarentena nacional prolongada (caída de oferta) y como resultado de la contracción de la actividad económica (caída de demanda).

En ausencia de datos de Chile, usamos cifras de EE.UU. respecto de cuánta actividad se puede hacer de manera remota por sector. Los niveles son bajos en la construcción o la minería, pero mayores en servicios. Las estimaciones son optimistas, pues los datos de EE.UU. corresponden a una economía más digitalizada que la nuestra, donde el empleo remoto es más común.

Usando además una estimación estadística respecto de cómo reacciona el empleo sectorial en Chile ante cambios en la producción, estimamos la potencial caída en empleos. Evitamos usar datos agregados, ya que los efectos dependen de qué tan intensiva son las distintas industrias en el uso de mano de obra. Consideramos que no habría cambios en el empleo en el sector público y en sectores de servicios esenciales. Excluimos, así, defensa, administración pública, servicios de agua, gas, recolección de basura y electricidad, telecomunicaciones, educación y salud (3,3 millones de personas). El análisis se hizo para los restantes 5,8 millones de trabajadores.

Estimamos que en el escenario pesimista, el aumento del desempleo alcanzaría a unos 900.000 trabajadores; si a esta cifra le sumamos el desempleo de marzo pasado, el desempleo total llegaría a 1,66 millones (16,9% de la fuerza de trabajo). Los sectores más afectados serían Manufactura, Construcción, Turismo y Comercio, que en conjunto perderían cerca de 650.000 empleos. Nuestros números son congruentes con las estimaciones de contracción del empleo hechas por las asociaciones gremiales de cada sector.

El aumento del desempleo no será instantáneo. Nuestras estimaciones sugieren que 50% de la caída de empleo podría producirse en el trimestre que finaliza en junio y un 90% a diciembre. Si la recuperación de la crisis a partir del tercer trimestre de este año es tan vigorosa como lo han previsto las autoridades, los efectos de desempleo serán bastante menores.

1.2. LA CRISIS ECONÓMICA Y LA AYUDA A LAS GRANDES EMPRESAS

Manuel Agosin (Universidad de Chile),
J. Rodrigo Fuentes (UC) y Raimundo Soto (UC)

Chile, así como otros países del mundo, ha respondido a la pandemia del Covid-19 transfiriendo recursos estatales a los grupos afectados por la pandemia y la subsecuente crisis económica. En este conjunto de medidas, se está contemplando la ayuda a grandes empresas y pymes. Éstas tienen por objetivo evitar la paralización de actividades o eventual quiebra de aquellas firmas, lo que podría producir un riesgo sistémico a la economía. Sin embargo, la disponibilidad de transferencias fiscales y garantías de deuda atraerá inevitablemente actividades de *lobby* (cabildeo). Con creciente frecuencia vemos en la prensa y las redes sociales peticiones de grupos de interés que solicitan el apoyo del Estado para su supervivencia.

El Ministerio de Hacienda ha informado su intención de apoyar a las grandes empresas (aquellas que venden más de US\$ 35 millones anuales) sobre la base de un análisis “caso a caso”, pero no ha definido aún un **protocolo que identifique cuáles empresas pueden ser beneficiarias de la ayuda, cómo se va a materializar esta ayuda y cómo y cuándo el sector privado va a devolver los recursos al Fisco.**

La dificultad radica en determinar cuáles empresas siguen siendo solventes y sólo enfrentan un problema transitorio de liquidez y por ende son sujetos de ayuda. Si la empresa es una sociedad anónima que transa en bolsa, una manera fácil de determinar su solvencia es examinando sus FECU (Ficha Estadística Codificada Uniforme), que dichas empresas deben entregar trimestralmente al ente regulador, antes del estallido social, que afectó los resultados de las empresas a partir del último trimestre de 2019. Para empresas que no cotizan en bolsa, los estados financieros auditados entregados al Servicio de Impuestos Internos pueden ser una alternativa. En ambos casos, la ayuda estaría condicionada a que demuestren su solvencia previa a octubre de 2019.

Un segundo punto es identificar el mecanismo de ayuda a las grandes empresas. Para las empresas que transan en bolsa, ellas podrían emitir bonos a cinco años garantizados por el Estado que contengan una cláusula que las obligue a emitir acciones preferentes por cualquier saldo insoluto al vencimiento de los bonos. El precio de estas acciones sería el de mercado al momento de emitirse los bonos. Aquellas que no estén en condiciones de emitir bonos aun con la garantía pública deberían tener acceso a préstamos de largo plazo con una porción de su monto garantizada por el FOGAPE, tal como se ha dispuesto para empresas con ventas de hasta un millón de UF (US\$ 35 millones). Para que estas empresas no absorban recursos que ahora están destinados a empresas más pequeñas, sería conveniente abrir una ventanilla especial para estas empresas con su propio financiamiento.

Finalmente, consideramos que, por razones éticas, una condición necesaria para recibir cualquier ayuda estatal es que las empresas no distribuyan dividendos. De otro modo, la ayuda estaría siendo entregada a quienes menos la necesitan.

2. LA POLÍTICA ECONÓMICA EN TIEMPOS DE COVID-19

LA POLÍTICA ECONÓMICA EN TIEMPOS DE COVID-19

Manuel Agosin, Luis Felipe Céspedes, Alejandro Micco, José De Gregorio,
Roberto Álvarez, José Miguel Sánchez, Claudio Sapelli, Claudia Martínez,
Rodrigo Fuentes, Raimundo Soto

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento contiene un diagnóstico de los impactos económicos de la pandemia generada por el Covid-19, así como un análisis de las políticas implementadas, y propuestas de políticas en el plano de la situación fiscal, la provisión de liquidez y la ayuda a las empresas. Algunas de sus conclusiones se detallan en este resumen ejecutivo.

1. El impacto sobre la economía será serio, con una caída del PIB que estará en el rango de 5-7% en 2020 (en relación con 2019). El desempleo a fin de año podría ubicarse entre el 12 y el 14%, con proyecciones que se elevan hasta el 18% si la pandemia obliga a mantener de manera prolongada las medidas de restricción. El déficit fiscal ha sido estimado por la DIPRES en 8% del PIB, pero podría ampliarse a medida que se conozcan los estragos de la pandemia y el confinamiento de la población sobre personas y empresas.
2. El paquete de medidas de gasto público adicional (es decir, más allá de las reasignaciones presupuestarias) previsto para mitigar los efectos de la pandemia es relativamente pequeño y asciende, hasta ahora, a un 0,5% del PIB. Es posible hacer un esfuerzo mayor en este ámbito a través de un mayor endeudamiento público, aprovechando el bajo premio por riesgo actual de Chile en los mercados internacionales y dados los relativamente bajos niveles de deuda pública en relación con los prevaletientes en las economías más desarrolladas.
3. Recordamos que el gasto fiscal relacionado con la pandemia es transitorio; en otras palabras, prácticamente no afecta el déficit cíclicamente ajustado (o estructural) del Fisco. Sin embargo, podría tener efectos importantes en el déficit corriente y en la deuda pública, los que comprometen el espacio fiscal futuro.
4. Aprovechando que la prima de riesgo de Chile es relativamente baja, se recomienda que el Fisco haga una fuerte emisión de bonos soberanos de unos US\$ 15.000 millones (5% del PIB), para así tener un colchón de divisas con las cuales financiar las medidas de mitigación de la pandemia. Una parte pequeña de este endeudamiento adicional ya ha tenido lugar en los últimos días.
5. En cuanto a la liquidez de la economía, proponemos que, en caso de necesidad y de manera excepcional, el Banco Central, si lo considera necesario, sea facultado para entregar liquidez a través de la compra de deuda pública en el mercado secundario.
6. El apoyo a las empresas de distintos tamaños es fundamental para mantener en pie la cadena productiva, evitar quiebras de empresas solventes, preservar empleos y conseguir una rápida recuperación de la economía cuando se relajen las políticas de distanciamiento social.
7. Para ir en ayuda de las empresas grandes (aquellas cuyas ventas superan un millón de UF), el gobierno debe definir prontamente un protocolo transparente que identifique cuáles empresas pueden ser beneficiarias de la ayuda; cómo se va a materializar esta ayuda; y cómo y cuándo el sector privado va a devolver los recursos al Fisco. Se propone que en dicho protocolo se incluyan variables como: a) solvencia de la empresa

(con referencia a su situación al 30 de septiembre de 2019), b) situación de liquidez, c) rol que cumpla en la cadena productiva y su relación con el empleo directo e indirecto que genera, y d) acceso a financiamiento externo.

8. Se sugiere que las empresas solventes con problemas de liquidez puedan contar con una garantía estatal para colocar bonos a cinco años en el mercado nacional o en los mercados internacionales. En caso de que la empresa tenga que hacer uso de la garantía, el Estado convertiría el saldo insoluto en acciones preferentes al precio que prevalecía al momento de la emisión de los bonos. Esto asegura que sólo aquellas que no pueden conseguir un crédito por sí mismas y que estén dispuestas a pagar el costo de la garantía se acojan al mecanismo.
9. Una condición para que las empresas accedan a cualquier ayuda pública es que se les prohíba el pago de dividendos mientras dure el apoyo del Estado. Ello requerirá una modificación de la ley actual que obliga a las sociedades anónimas a distribuir un mínimo de 30% de sus utilidades.

1. DIAGNÓSTICO

1.1. LA CAÍDA DEL PIB Y EL AUMENTO DEL DESEMPLEO QUE PRODUCIRÁ LA CRISIS

A medida que avanzan los días, las perspectivas de la economía chilena para este año se ensombrecen. En el IPOM de abril, el Banco Central proyectó una contracción de 1,5 a 2,5% este año, con una recuperación vigorosa comenzando en el tercer trimestre. Pocos días después, el Banco Mundial predijo una contracción de la economía chilena de 3% en el curso de 2020. En el *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional (dado a conocer el 15 de abril de 2020), se proyecta una caída del PIB chileno durante 2020 de 4,5%, con una fuerte recuperación de 5,1% en 2021. Por otra parte, un documento recientemente emitido por la OCDE acaba de dar a conocer una proyección para muchos países, entre los cuales se encuentra Chile, que indica que, debido al distanciamiento social, el PIB de Chile podría caer en 20% a 25% durante el período en que éste dure¹. Si esta proyección se diera, aún con una vuelta a la normalidad en forma rápida luego del término de las medidas de distanciamiento social, se puede prever una caída del PIB de 5-7% en 2020 con respecto a 2019. Dependiendo del tiempo que dure el confinamiento de la población y la manera que tome el retorno al trabajo, la caída podría ser incluso más aguda o la recuperación más lenta.

El pesimismo respecto de la evolución de la economía chilena refleja en gran medida el pesimismo a nivel internacional respecto de los efectos del Covid-19, los que resultaron ser más profundos (en gran medida por las cuarentenas) y más duraderos de lo que se anticipaba inicialmente. El PIB de Europa se contrajo en 3,8% en el primer trimestre de 2020, pero en los países con cuarentenas generalizadas la situación es más grave: en Italia el PIB cayó 4,7% y en Francia 5,8%. La presidenta del Banco Central Europeo, Christine Lagarde, espera una caída del PIB de Europa de 15% en el segundo semestre de 2020. El UK Treasury advirtió que el PIB del Reino Unido podría caer un 35% en los próximos meses debido a las cuarentenas del coronavirus y que el desempleo aumentaría en más de 2 millones (10 por ciento) en el segundo trimestre de 2020. En Estados Unidos, el PIB del primer trimestre de este año cayó casi 5% impulsando a que la tasa desempleo llegase a 16% en abril (desde 4,5% en marzo): la pérdida de empleos equivale a toda la creación de empleos en la década pasada.

El empleo en Chile también se va a resentir, elemento que ya se está apreciando en el número de empresas que se han acogido a la Ley de Protección del Empleo. Éstas pasaron de 23.000 a mediados de abril a más de 65.000 una semana después, involucrando al 10% de la fuerza de trabajo. Considerando una caída del PIB de entre 5%

¹ OCDE, Tackling Coronavirus (COVID-19), Contributing to a Global Effort, París, 2020.

y 7% en 2020 y aún con supuestos conservadores con respecto a la elasticidad producto del empleo, se estima que el desempleo podría alcanzar entre 12% y 14% de la fuerza de trabajo hacia final de año. Si las medidas de confinamiento fuesen masivas y sostenidas en el tiempo, estimamos que el desempleo puede llegar a un 18%, cifra que se obtiene según la metodología que se presenta en nuestra Minuta 2. Desde luego, el sector informal absorberá una parte de la pérdida de puestos de trabajo formales. Pero, de igual modo, los montos de ayuda estatal involucrados para realizar transferencias a los desempleados serán sustanciales.

1.2. SECTOR EXTERNO

Las proyecciones de crecimiento que consideran una contracción mayor al 5% incluyen efectos adversos adicionales sobre la economía, en particular aquellos que provienen del comercio exterior.

La caída del precio del cobre sostenida desde fines de 2019 y la disminución de las exportaciones netas implican un fuerte aumento en el déficit en cuenta corriente y mayores problemas para el financiamiento del gobierno. Una estimación reciente (véase columna de Luis Felipe Céspedes en La Tercera del 13 de abril) es que, por esta vía, dicho déficit aumentaría en 1% del PIB.

La cuenta financiera también podría enfrentar presiones importantes: de prolongarse los efectos adversos de los confinamientos en todo el mundo, los mercados financieros podrían entrar en una modalidad aversa al riesgo, lo que podría implicar mayores dificultades para el financiamiento de empresas con problemas de caja o con mucho crédito por refinanciar. La menor disponibilidad de financiamiento externo para las empresas chilenas grandes es relevante si se considera que la deuda externa del sector privado en Chile es de más o menos US\$ 115.000 millones (febrero de 2020), o aproximadamente un 40% del PIB.

Como todavía la calificación de Chile es buena y la prima de riesgo soberano está en niveles bajos (en los últimos días el CDS para deuda soberana se ha ubicado en niveles ligeramente superiores a 120 puntos base), se recomienda que el Fisco haga una fuerte emisión de bonos soberanos de unos US\$ 15.000 millones (5% del PIB), para así tener un colchón de divisas con las cuales financiar las medidas de mitigación de la pandemia. Dado que los activos en los fondos soberanos de Chile son mayores que la emisión propuesta, el costo adicional de la emisión es simplemente la prima de riesgo soberano. Más aún, es conveniente actuar con celeridad antes que el sector financiero internacional se vea enfrentado a la avalancha de solicitudes de financiamiento de países en situación financiera complicada que se prevé va a suceder.

Como existe la posibilidad de que ocurra un escenario más adverso que el de nuestra proyección (por ejemplo, a consecuencia de cuarentenas más largas que las esperadas), se sugiere también realizar un acercamiento temprano al FMI, el Banco Mundial y al BID, instituciones que están aún diseñando planes de financiamiento para asistir a los países miembros.

1.3. EMPRESAS

Las empresas se han visto afectadas dependiendo de los sectores en los cuales operen y de su tamaño. Es clave para la recuperación de la actividad y el empleo que aquellas empresas solventes puedan permanecer en el mercado una vez que se levante el distanciamiento social.

No todas las empresas grandes (generalmente sociedades anónimas con ventas que superan los cien millones de dólares) enfrentan la misma situación. Entre las empresas con un riesgo alto es posible identificar a aquellas que pertenecen a sectores relacionados con el transporte y al alojamiento (especialmente hoteles), tiendas por departamento, el comercio minorista (con la excepción de supermercados y farmacias, que han seguido funcionando), la construcción (incluyendo el sector inmobiliario). Un número importante de estas empresas se ha internacionalizado en la región latinoamericana. Fuera de nuestro país, enfrentan los mismos desafíos que en Chile, proveniente de las medidas adoptadas en otros países para enfrentar la pandemia.

En el escenario central que manejamos, que se basa en que el confinamiento pueda relajarse desde el tercer trimestre, es poco probable que los bancos enfrenten serios problemas de liquidez. En un horizonte más largo, los bancos podrían enfrentar serios problemas si el confinamiento debe prolongarse más allá del segundo trimestre. En este escenario más desfavorable, puede preverse que muchas empresas no puedan evitar la quiebra y el impago de sus deudas con la banca y con empresas financieras no bancarias (leasing, factoring, etc.).

2. LAS RESPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SU COSTO DE LARGO PLAZO

2.1. EL PAQUETE DE AYUDA Y LA SITUACIÓN FISCAL

Las acciones del gobierno se han concentrado en reemplazar la pérdida de ingresos de las personas y en otorgar créditos a empresas pequeñas y medianas a través del FOGAPE, ampliándose la elegibilidad para optar a la garantía a empresas con ventas hasta de un millón de UF. También se ha planteado un programa de ayuda a trabajadores por cuenta propia, trabajadores informales y para aquellos que emiten boletas de honorarios. Estos programas son importantes.

En primera instancia, el Gobierno ha respondido con un paquete fiscal de US\$ 11.750 millones orientados a la preservación de los ingresos y a la ayuda a empresas pequeñas. De este total, alrededor de un tercio involucra un aumento del gasto público, mientras que el resto es básicamente un aplazamiento en el cobro de ingresos tributarios destinados a entregar liquidez a pymes. Este paquete incluyó un bono de \$ 50.000 por carga familiar a los beneficiados del Subsidio Único Familiar, una postergación en el pago de impuestos por parte de pymes, un programa de protección al empleo junto con la inyección de US\$ 2.000 millones al Fondo de Cesantía, la eliminación transitoria del impuesto de timbres y estampillas y la capitalización de BancoEstado, para que pueda hacer préstamos a empresas de tamaño pequeño y mediano en problemas. Luego se lanzó otro paquete de US\$ 2.000 millones para apuntalar los ingresos de los trabajadores informales y la capitalización del Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (FOGAPE). La respuesta inicial fue importante, pero una profundización de la recesión podría necesitar medidas adicionales.

Es importante cuantificar el impacto de estas medidas sobre la situación financiera del Fisco. En primer lugar, una parte del reemplazo de las remuneraciones perdidas por los trabajadores se financiarán con sus propios recursos acumulados en el seguro de cesantía, los cuales el Gobierno ha decidido aumentar en forma significativa. Segundo, los préstamos a las empresas canalizados a través del FOGAPE representan deuda contingente del Estado y no gasto fiscal.

Con todo, de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección de Presupuestos (Dipres), los paquetes fiscales anunciados inicialmente implican cerca de 3.700 millones de dólares en mayor gasto en 2020. Las medidas con efecto en el gasto en 2020 corresponden al mayor gasto en salud, al bono Covid-19 otorgado a todos los trabajadores (\$ 50.000 por trabajador), al apoyo a los municipios y al gasto asociado al fondo de protección de los ingresos de los más vulnerables. Junto con las medidas contenidas en estos paquetes fiscales, el gobierno ha anunciado una serie de reasignaciones del actual Presupuesto de la Nación. De acuerdo con lo informado por la Dipres, las reasignaciones de gasto para 2020 llegarían a cerca de 2.500 millones de dólares. En consecuencia, el gobierno espera un aumento en el gasto fiscal “neto” para 2020 de \$1.250 millones de dólares equivalentes a 0,5% del PIB (medidas de respuesta al Covid-19 con efecto en el gasto menos la reasignación de gasto público). Es importante señalar que las medidas de gasto anunciadas son de carácter transitorio.

Por el lado de los ingresos, las medidas que efectivamente tienen un impacto en la recaudación fiscal en 2020 corresponden a la reducción transitoria del impuesto de timbres y estampillas, la postergación en el pago de PPM, la postergación en el pago de IVA y la devolución de retenciones a los trabajadores independientes. El impacto fiscal en 2020 de estas medidas, de acuerdo con lo informado por la Dipres, alcanza a los 3.600 millones

de dólares (1,5% del PIB). Es importante señalar que todas estas medidas no involucran una pérdida permanente de ingresos fiscales. Es decir, no compromete los ingresos estructurales del Fisco.

A modo de comparación, el cuadro siguiente presenta una estimación del apoyo fiscal comprometido a los países de la OECD para enfrentar el Covid-19. El gasto fiscal neto estimado para Chile de 0,5% nos ubica entre los países que menos esfuerzo fiscal de impulso inmediato estaría haciendo. Igualmente, la posposición de impuestos propuesta para Chile es bastante modesta respecto de los niveles de los países ricos. Es importante señalar que las ayudas deben ser proporcionales a la magnitud del problema y, objetivamente, los efectos sanitarios de la pandemia han sido hasta el momento mucho más severos en Europa y EE.UU. que en Chile. No obstante, creemos que existe espacio fiscal para ser más ambicioso en términos de medidas de mitigación.

Medidas fiscales adoptadas en respuesta al Covid-19 (% del PIB de 2019)

	Impulso fiscal inmediato	Postergación de impuestos	Medidas de liquidez y garantías
Bélgica	0,7%	3,0%	10,9%
Dinamarca	2,1%	7,2%	2,9%
Francia	2,4%	9,4%	14,0%
Alemania	6,9%	14,6%	38,6%
Grecia	1,1%	2,0%	0,5%
Hungría	0,4%	8,3%	0,0%
Italia	0,9%	13,2%	29,8%
Holanda	1,6%	3,2%	0,6%
Portugal	2,5%	11,1%	5,5%
España	1,1%	1,5%	9,1%
Reino Unido	4,5%	1,4%	14,9%
Estados Unidos	9,1%	2,6%	2,6%

Fuente: The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus, Last update: 04 May 2020, by J. Anderson, E. Bergamini, S. Brekelmans, A. Cameron, Z. Darvas, M. Domínguez Jiménez, C. Midões. Brueghel.

Nota: La categoría 'Medidas de liquidez y garantía' incluye solo medidas iniciadas por el gobierno (excluye las medidas del banco central) y muestra el volumen total de préstamos/actividades del sector privado cubiertos, no el monto que el gobierno reserva para el apoyo o garantía de liquidez.

Si se quiere dimensionar el déficit fiscal asociado a las medidas propuestas en Chile, las cifras citadas deben ser complementadas con la pérdida de recaudación derivada del menor crecimiento económico esperado para este año y como resultado de las medidas para enfrentar la pandemia y por el estallido social de 2019. De acuerdo con la información proporcionada por la Dipres, la menor recaudación asociada a un menor precio del cobre y a un menor crecimiento económico alcanzaría a 1,3% del PIB. Con todo, el déficit fiscal pasaría de una estimación previa al Covid-19 de 4,7% a 8% del PIB. También ha informado que todas las medidas de gasto anunciadas serán financiadas vía reasignación de partidas del Presupuesto de la Nación y no tendrán un efecto en el gasto en un horizonte mayor a 2020.

El combate a la pandemia ya implica un aumento no menor del gasto público en salud (compra de más ventiladores mecánicos, habilitación de recintos para recibir a enfermos, contratación de servicios de las clínicas privadas). Aunque una parte de los paquetes reactivadores ya anunciados se financiará con reasignaciones presupuestarias, va a ser difícil evitar un importante aumento del gasto, quizás por un monto equivalente a 3-5% del PIB. La proyección de las autoridades fiscales es que el gasto público aumente del orden de 10% del PIB este año.

2.2. ¿EXISTE ESPACIO FISCAL PARA IMPLEMENTAR UNA AGENDA MÁS AMBICIOSA QUE LA PROPUESTA?

Para determinar el espacio fiscal existente es importante enmarcarlas dentro de la regla de balance estructural que guía el manejo de la política fiscal en Chile. Tal como fue señalado previamente, las medidas anunciadas tienen un claro componente transitorio, por lo que no afectan la posición estructural del Fisco. El componente estructural asociado a la respuesta frente al Covid-19 corresponde al pago de intereses asociado a la mayor deuda pública producto del mayor déficit fiscal.

Si consideramos que el déficit aumentaría en 3,3% del PIB respecto de la estimación inicial y consideramos de manera conservadora una tasa de interés de 2% real (la tasa de interés relevante para el Fisco ha sido menor), el aumento en el gasto por intereses sería de 160 millones de dólares al año. Lo anterior parece ser una cifra que el Fisco puede acomodar dentro del escenario fiscal. La clave de este análisis es que efectivamente las medidas de gasto implementadas sean transitorias.

Ahora bien, una segunda dimensión para analizar el espacio fiscal implica mirar el nivel de la deuda pública existente. Si existe un cierto techo al nivel de deuda que el país pueda adquirir, esa podría ser una restricción activa a su nivel de endeudamiento y por lo tanto a las potenciales medidas adicionales. ¿Cómo se compara nuestro nivel de deuda con otros países? La deuda pública neta del gobierno general alcanzó 8,5% del PIB a fines de 2019 (cifras del FMI). A modo de comparación, los países emergentes del G20 tenían una deuda pública neta promedio de 39% del PIB en 2019. Y los países desarrollados del G20 tenían una deuda pública neta de 81,5% del PIB a fines del año pasado. Es decir, el nivel de la deuda pública neta no parece ser una limitante para la implementación de medidas económicas “transitorias”. Es importante resaltar que el hecho de que la deuda pública neta sea baja no implica abandonar el principio de que gastos permanentes deben ser financiados con ingresos permanentes.

En consecuencia, es posible argumentar que existe un mayor espacio fiscal para implementar políticas adicionales como las presentadas en este documento. Una estimación conservadora indicaría que un endeudamiento de 5% del PIB planteado en este documento y un mayor gasto de 3-5% del PIB son posibles de implementar en la medida que su alcance sea estrictamente transitorio.

2.3. ASEGURANDO LA LIQUIDEZ DE LA ECONOMÍA

Asegurar la liquidez de la economía para que las empresas solventes y los bancos no quiebren al no poder producir y generar ingresos es crucial tanto para mitigar los efectos negativos sobre el empleo, mantener la recaudación fiscal y permitir una recuperación más rápida una vez que se controle la epidemia. El Banco Central ha puesto a disposición del sector productivo una facilidad, a través de la banca, para prestarle a las empresas a plazos de cuatro años, a tasas de interés bajas, ventanilla que se cierra en seis meses. Este plan se aumentó a US\$ 24.000 millones en garantías estatales. Estos recursos se canalizarán a través del FOGAPE, aumentando el máximo de ventas de las empresas que pueden acceder a él de 350.000 UF hasta un millón de UF. Ellos constituyen deuda contingente del Estado en caso de impagos. Es clave la celeridad con la cual esta medida es implementada y también el monitoreo en tiempo real de su impacto tanto en la renegociación y entrega de nuevos créditos como en la entrega de periodos de gracia que permitan a las empresas recomponer sus flujos.

Pronto el Banco Central se quedará sin papeles propios en el mercado financiero con los cuales pueda asegurar la liquidez de la economía. Cinco expresidentes del BC han propuesto recientemente que se autorice al Banco Central para comprar papeles de Tesorería en el mercado secundario. Si la liquidez creada durante la pandemia resultare excesiva cuando la economía se recupere, el BC puede abordar esta eventualidad a través de una venta de los papeles comprados durante la emergencia. Creemos que esta propuesta es razonable e importante.

2.4. MEDIDAS DE APOYO A LAS EMPRESAS SISTÉMICAMENTE IMPORTANTES

Aparte de las medidas urgentes de salud pública, la principal respuesta de política económica de los gobiernos del mundo—incluyendo el de Chile— se ha concentrado en transferir recursos a los distintos grupos afectados por la pandemia del Covid-19. Las transferencias hacia las grandes empresas buscan evitar la paralización o quiebra de aquellas firmas que sin ayuda podrían convertirse en cuellos de botella para la recuperación. La política del gobierno, en este sentido, acierta.

El Ministerio de Hacienda ha indicado que el apoyo a grandes empresas se hará sobre la base de un análisis caso a caso, pero no ha definido aún un protocolo que identifique cuáles empresas pueden ser beneficiarias de la ayuda, cómo se va a materializar esta ayuda, y cómo y cuándo el sector privado va a devolver los recursos al Fisco. Aunque las transferencias y garantías a las empresas son cruciales, la disponibilidad de recursos fiscales atraerá actividades de *lobby* (cabildeo), un problema que ya afecta a EE.UU. y Gran Bretaña. Aunque no todo el *lobby* es ilegítimo, una influencia indebida puede llevar a malgastar los menguados recursos públicos. Al respecto creemos indispensable que *el gobierno defina prontamente un protocolo público que identifique cuáles empresas pueden ser beneficiarios de la ayuda; cómo se va a materializar esta ayuda; y cómo y cuándo el sector privado va a devolver los recursos al Fisco*. Nuestra Minuta 1 aborda este tema en detalle. La tardanza en emitir lineamientos claros para este apoyo estatal, además de dar lugar a presiones de empresas individuales que pueden llevar a un despilfarro de recursos, sólo incrementa el riesgo sistémico y retrasa una eventual recuperación económica.

Una manera de establecer estos lineamientos es que la autoridad considere las diversas dimensiones bajo las cuales se entregaría algún apoyo a estas empresas. Las variables a contemplar son: (1) la solvencia de la empresa antes del cuarto trimestre de 2019, debiéndose apoyar a empresas que tengan una trayectoria de solvencia antes del estallido social; (2) su liquidez (a mayor liquidez, menor necesidad de apoyo público); (3) el número de puestos de trabajo que dependen directa o indirectamente de la empresa (mientras más interconectada esté la empresa con la economía en su conjunto, más necesario es el apoyo fiscal) y (4) su acceso al financiamiento interno o externo sin la garantía fiscal.

En lo que se refiere a la solvencia de largo plazo, *una propuesta simple es evaluarlas con respecto a su situación hasta antes del estallido social (usando FECU a septiembre de 2019 o, para empresas que no transan en bolsa, sus estados financieros auditados)*. Para aquellas que a todas luces no son solventes y no presentan un riesgo sistémico, la propuesta es apoyar a los trabajadores de dichas empresas, pero no mantener a flote empresas inviables. Para aquellas empresas inviables pero que presentan un riesgo sistémico, la propuesta es definir un horizonte de ayuda estatal claramente delimitado antes de proceder a su liquidación.

Un segundo punto importante es *identificar el mecanismo de ayuda* a las grandes empresas. Proponemos un mecanismo público—privado que podría evitar el programa de riesgo moral— específicamente, que las empresas ayudadas no lo necesiten. Bajo este mecanismo, las empresas solventes con problemas de liquidez colocarían bonos con garantía del Estado a cinco años en el mercado nacional o en los mercados internacionales, dependiendo de su tamaño y acceso a este último. Estos bonos tendrían una garantía explícita del Estado, en el sentido que, si al vencimiento la empresa no ha repagado, lo haría el Fisco, pero contra la entrega de un valor equivalente en acciones de la empresa al precio que prevalecía al momento de la emisión de los bonos. Esto asegura que sólo aquellas que no pueden conseguir un crédito por sí mismas y que estén dispuestas a pagar el costo de la garantía se acojan al mecanismo, ya que la conversión en acciones es cara para los actuales dueños, al diluir en forma importante el valor de su patrimonio en la empresa. El mecanismo debe considerar también los eventuales problemas de agencia derivados del apoyo estatal.

Como condición de acceder a la garantía pública, el Gobierno debe prohibir la distribución de dividendos mientras dure su participación en las empresas que se acojan a los mecanismos públicos de ayuda. Ello requerirá una modificación de la ley actual que obliga a las sociedades anónimas a distribuir un mínimo de 30% de sus utilidades.

En el escenario central que manejamos, que se basa en que el confinamiento pueda relajarse a partir del tercer trimestre, es poco probable que los bancos enfrenten serios problemas de liquidez. En un horizonte más largo, sin embargo, los bancos podrían enfrentar problemas mayores si el confinamiento debe prolongarse más allá del segundo trimestre. En este escenario más desfavorable, puede preverse que muchas empresas no podrán evitar la quiebra y el impago de sus deudas con la banca.

2.5. APOYO A EMPRESAS PEQUEÑAS, MEDIANAS Y GRANDES SIN ACCESO A LA BOLSA

Las empresas que no tienen importancia sistémica—unas 900.000 en Chile—deberán recurrir a la banca comercial y los instrumentos de apoyo del gobierno para subsistir. Dicha subsistencia, sin embargo, depende tanto de la magnitud en la caída de sus ventas como de la duración del shock negativo. Sabemos que la caída de actividad ha sido extraordinaria en muchos sectores (p.e., comercio al detalle, inmobiliarias y otros con caídas de 60%). Como es razonable de esperar, si la recuperación de las ventas es rápida, las empresas solo enfrentan un periodo transitorio de problemas de liquidez. Si ésta se demora, sin embargo, los problemas de liquidez las pueden llevar a la quiebra. El elemento clave es saber cuánto tiempo pueden resistir las empresas. La respuesta tiene importancia para determinar el costo económico de las cuarentenas.

La evidencia empírica recolectada en los trabajos de Fernández y Vásquez (2019) y de Castro y otros (2019) muestra que las ventas son clave en la determinación de incumplimiento financiero. En el *IEF* de septiembre del 2019 se presenta un gráfico que muestra la evolución de las ventas de aquellas empresas que se recuperan y no se recuperan después de haber caído en incumplimiento, para el sector construcción, manufacturero y comercio. En un plazo de 6 meses antes de entrar en mora, aquellas empresas que no se recuperan tienen una tasa de crecimiento negativa interanual de las ventas trimestrales de casi 40% mientras que las que se recuperan dicha disminución es cercana al 20%. Si consideramos que hay empresas cuyas ventas han disminuido bastante más que eso en el trimestre marzo a mayo, la probabilidad de un atraso importante y una quiebra de un número considerable de empresas es bastante probable. En tal sentido, las políticas de abrir líneas de crédito de hasta por tres meses de ventas con seis meses de gracia e interés preferencial y el aplazamiento en seis meses de las cuotas de los créditos vigentes van en la dirección correcta, pero podría ser conveniente extender el plazo por un trimestre más. Aun así, el efecto de dicha medida dependerá de las tasas de interés y de la evaluación que hagan los bancos de la viabilidad de las distintas empresas.

Evidentemente, en este caso se repite el problema de identificar a las empresas solventes de aquellas que no tienen viabilidad de largo plazo. Creemos que la industria del crédito está capacitada para realizar la tarea sin intervención del Estado.

Un cálculo rápido señala que, si al 50% de las 200.000 empresas pequeñas le caen las ventas en las magnitudes vistas desde el brote de la pandemia, 10.000 de ellas podrían caer en morosidad. La capacidad de recuperación de estas empresas va a estar estrechamente relacionada con la efectividad y la focalización de la ayuda proporcionada por el programa estatal de líneas de crédito y aplazamiento de las cuotas de los créditos vigentes.

La capitalización del Banco Estado por US\$ 500 millones, que incrementará su capacidad crediticia en aproximadamente US\$ 4.400 millones, apunta también en la misma dirección. No obstante, la efectividad de esta medida requiere que los recursos se destinen preferentemente a las pymes en problemas y que tengan viabilidad futura. Para esto es necesario descansar en la calificación de riesgo que realizan las unidades de los bancos auditadas por la CMF.

3 ■ CUARENTENAS, CRISIS ECONÓMICA, DESEMPLEO Y SALUD MENTAL

CUARENTENAS, CRISIS ECONÓMICA, DESEMPLEO Y SALUD MENTAL

Regina Funk B., Agustín Molina, Fernando Abel,
Rodrigo Fuentes, Raimundo Soto y Manuel Agosin

RESUMEN EJECUTIVO Y PROPUESTAS

- (1) Uno de los problemas más apremiantes de la actual pandemia es el aumento en el desempleo y la informalidad derivados tanto de la crisis económica como de las medidas de mitigación impuestas por las autoridades. El desempleo trae consigo aumentos en los niveles de pobreza, marginalización y salud mental, ya que el empleo provee un orden en la actividad cotidiana de las personas, aporta relaciones sociales, amplía metas y objetivos personales, y participa en la definición de nuestro estatus social y nuestra identidad.
- (2) Las cuarentenas y la prohibición de operar para actividades comerciales donde se concentre la población tienen, inevitablemente, un efecto dañino en el empleo. Posiblemente, de largo plazo. Usando evidencia empírica y modelos econométricos, estimamos que en un escenario de cuarentena nacional y prolongada y/o fuerte contracción de la actividad económica, el aumento del desempleo alcanzaría a unos 900.000 trabajadores. Si a esta cifra se le suma el actual desempleo (unos 800.000 trabajadores en marzo de 2020), el desempleo total llegaría a 1,7 millones (lo que equivale a un 17% de la fuerza de trabajo). Los sectores más afectados serían Manufacturas, Construcción, Turismo y Comercio, que en conjunto perderían cerca de 650.000 empleos.
- (3) Por lo tanto, es fundamental desarrollar estrategias de mitigación tanto por razones económicas como de salud mental. Las medidas económicas propuestas en Chile se basan tanto en transferir recursos a las empresas –para reducir las quiebras y los despidos– como en apoyar directamente a las familias de los desempleados. Ambas medidas son necesarias y pueden ser significativas, pero son no suficientes para asegurar la salud mental de los desempleados. Las transferencias apuntan sólo a los beneficios manifiestos del trabajo, pero ignoran los beneficios latentes. La evidencia indica que las personas enfrentan de mejor manera el desempleo si tienen alta autoestima, alto control percibido, alto optimismo, menos limitaciones financieras, menos evaluaciones negativas sobre el estar desempleado y no se identifican fuertemente con el trabajo.
- (4) La evidencia de estudios económicos identifica claramente los beneficios sociales de las transferencias directas de ingresos a los trabajadores desempleados. Existe un debate respecto de si dichas transferencias deben ser decrecientes en el tiempo y, naturalmente, del monto del subsidio. La respuesta dependerá de las disponibilidades fiscales para financiar dichos subsidios y de la extensión esperada del periodo de desempleo. Existe evidencia que las transferencias demasiado generosas o muy prolongadas en el tiempo reducen los incentivos a buscar empleo con entusiasmo.
- (5) Las actuales propuestas de mitigación del desempleo, sin embargo, omiten todo tipo de medida complementaria de salud mental. Esto es una debilidad que debe ser enfrentada y subsanada. Aparte de los efectos directos en salud mental, este tipo de medidas apoya el cumplimiento de las medidas de distanciamiento social, cuarentena y evitación de contagios.

- (6) Hay muchas medidas de acompañamiento de salud mental a los desempleados que han probado ser efectivas en otros lugares del mundo. En lo que sigue nos concentramos en aquellas que están bajo el ámbito del Estado y que son de corto plazo. En la minuta se incluyen medidas que están al nivel de los individuos o las organizaciones privadas y/o que son de largo plazo. Las medidas que proponemos incluyen:
1. *Psicoeducación.* Entregar información psicológica mediante plataformas digitales sobre el impacto del virus, las intervenciones para promover el bienestar mental y la diseminación de información preventiva.
 2. *Limitar el acceso a –y crear conciencia de la peligrosidad de– elementos de riesgo ligados a suicidios.* En particular, armas de fuego, pesticidas y analgésicos. Además, es fundamental realizar comunicados sobre el tema, resguardando la calidad de la información entregada. Personas con crisis de suicidio requieren especial atención, ya que muchos no buscan la atención.
 3. *Atención psicológica remota.* Entregar psicoterapia a través de plataformas de videoconferencia para minimizar transmisión de virus, considerando que no todos los pacientes se sentirán cómodos con ese tipo de interacciones.
 4. *Terapia Cognitiva Conductual.* Capacitar y disponibilizar terapias cognitivas conductuales para (1) ayudar a tomar conciencia de pensamientos inexactos o negativos para que se puedan ver las situaciones desafiantes con mayor claridad y responder de manera más efectiva a ellas, (2) ayudar mediante la enseñanza de terapias de relajación a combatir la ansiedad y prevenir la depresión. A través del manejo del estrés se puede mitigar el enfrentamiento mal adaptativo como: evitación, antagonismo, confrontación y autculpa.
 5. *Programas de intervención.* Desarrollar y potenciar programas locales, on line, presenciales y en sistema de salud para prevenir conducta suicida y consumo problemático de alcohol. Los entornos de atención primaria son el lugar donde se diagnostica hasta el 70% de los pacientes y tratados para las afecciones de salud mental más frecuentes, incluidos los trastornos de ansiedad, estado de ánimo y uso de sustancias.
 6. *Plataforma de apoyo mutuo.* Generar espacios online para apoyo mutuo entre personas que enfrentan desafíos y problemas durante la crisis, encontrando apoyo y resiliencia.
 7. *Talleres de empleabilidad.* (a) Mejorar las habilidades de búsqueda de empleo y la autoconfianza. (b) Ayudar a la persona a prepararse para el rechazo y la desmoralización involucrada en el proceso de búsqueda de empleo. La evidencia sostiene que este tipo de programa tiene buenos resultados en relación con individuos sin apoyo (p.e., jóvenes), con intervenciones intensas de 1 a 2 semanas denominadas “clubes de trabajo” para personas desempleadas, preparándolos relacionamente y asesorándolos ante entrevistas. La preparación para la búsqueda de empleo (foco en autoeficacia e inoculación sobre caídas) reduce síntomas depresivos y mejora la empleabilidad.
 8. *Soporte psicológico trabajadores primera línea de salud.* Los profesionales de la salud son un grupo de alto riesgo no solo de contagio sino de estrés y otros problemas de salud mental. Las medidas que han probado ser efectivas en otros países incluyen: acortar los horarios de trabajo, implementar periodos de descanso regulares, realizar turnos rotativos para trabajadores en alto riesgo, mejorar el soporte de los supervisores, y dar clara comunicación de los directivos.

DIAGNÓSTICO

En todo el mundo existe preocupación por los efectos económicos del Covid-19. Entre ellos, el aumento del desempleo ocupa un lugar principal por sus obvias repercusiones sociales. El empleo se relaciona con nuestra salud mental ya que aporta a la vida de las personas un orden en la actividad cotidiana, estructura la vida, aporta relaciones sociales, amplía metas y objetivos personales, participa en la definición de nuestro estatus social y nuestra identidad (Espino, 2014; Garrido, 2006). Un desempleo alto y sostenido podría gatillar reacciones desadaptativas, trastornos mentales comunes y recaídas en trastornos previos, mayores problemas de salud mental como depresión, ansiedad, estrés, y aumentos en admisiones a centros hospitalarios (Pharr et al., 2012).

La evolución del desempleo en el país durante y después de la pandemia no solo responderá a los efectos de la crisis económica sino también a las medidas para tratar de controlar la pandemia y mitigar sus efectos (Correia et al., 2020). En efecto, las cuarentenas y la prohibición de operar para actividades comerciales donde se concentre la población (desde restaurantes y centros comerciales a espectáculos deportivos) tienen, inevitablemente, un efecto dañino en el empleo –incluso de largo plazo, como señalan Jorda et al. (2020)– y, por consiguiente, en la salud mental.

Es cierto que algunas de las actividades económicas pueden ser hechas de manera remota aunque sea con un mayor costo organizacional y con menor productividad. Hemos visto cómo las universidades, por ejemplo, en gran medida han podido continuar sus actividades docentes y de investigación a distancia. Pero muchas actividades no pueden ser realizadas sino presencialmente, en especial aquellas del sector manufacturero, la construcción o el transporte. En ellas el empleo se resentirá inevitablemente, y en mayor medida mientras más se prolonguen las cuarentenas y la crisis económica. Además, una parte importante de la población no tiene las competencias mínimas que le permitan operara de manera remota eficientemente (Carrillo et al., 2018).

En esta minuta exploramos la conexión que existe entre los efectos económicos de la epidemia de Covid-19 y la salud mental, identificamos las medidas de mitigación necesarias en ambas dimensiones y proponemos medidas adicionales. Nuestra conclusión es que, si bien las autoridades han avanzado en apoyar financieramente a los potenciales desempleados producto de la crisis, las medidas de apoyo a la salud mental para aquellas dimensiones no pecuniarias del trabajo necesitan de una acción decidida del Estado al respecto.

Como primer paso, resulta conveniente poner cifras a los efectos en desempleo de la pandemia para poder dimensionar la importancia del problema y la necesidad de incluir este aspecto entre las consideraciones de la autoridad al momento de evaluar las diferentes políticas sanitarias. Las estadísticas chilenas, nuevamente, son deficientes y no permiten sino un análisis muy grueso. Aun así, creemos que éste es útil. Las estimaciones de aumento del desempleo se han hecho para un escenario extremo: el peor que resulte de una cuarentena nacional y prolongada (caída de oferta) o como resultado de la contracción de la actividad económica (caída de demanda). Puede parecer muy pesimista, pero en estas materias, como en muchas otras que enfrentan las autoridades, es preferible prepararse para lo peor aún si se espera que pase lo mejor.

En ausencia de datos para Chile, usamos las cifras de Estados Unidos para determinar cuánto podría ser la actividad que se puede seguir haciendo de manera remota en los distintos sectores de la economía de un país (del Río-Chanona et al., 2020). Evidentemente, los niveles de empleo remoto son bajos en la construcción o la minería, pero mucho mayores en el área de servicios. Las estimaciones son optimistas, pues los datos de EE.UU. corresponden a una economía más desarrollada y digitalizada que la nuestra.

Usando esa información y una estimación estadística propia respecto de cómo reacciona el empleo sectorial a cambio en los niveles de activa productiva, hemos estimado la caída en el empleo que podría observarse¹. Nuestras estimaciones son hechas por sector, evitando usar datos agregados ya que la magnitud de los efectos son diferentes dependiendo de qué tan intensivas son las distintas industrias en el uso de mano de obra. Además, consideramos que no habrían cambios en el empleo en el sector público y en sectores de servicios esenciales. Excluimos, entonces, defensa, administración pública, servicios de agua, gas, recolección de basura y electricidad, telecomunicaciones, educación y salud, y servicios domésticos. Estos sectores excluidos emplean 3,3 millones de personas. El estudio del impacto del Covid-19 en el desempleo, por lo tanto, se hizo para los restantes 5,8 millones de trabajadores.

¹ Nuestras estimaciones econométricas de las elasticidades-producto de la demanda de trabajo son congruentes con los resultados de trabajos previos realizados por Caputo, R. (1997), Martínez et al. (2001), y Dresdner et al. (2017), entre otros.

Estimamos que, en el peor de los escenarios, el aumento del desempleo alcanzaría a unos 900.000 trabajadores; si a esta cifra le sumamos el actual desempleo (767.000 trabajadores en marzo de 2020), el desempleo total llegaría a 1,66 millones (lo que equivale a un 16,9% de la fuerza de trabajo). Los cuatro sectores más afectados serían Manufacturas, Construcción, Turismo y Comercio, que en conjunto perderían cerca de 650.000 empleos. Nuestros números son congruentes con las estimaciones de contracción del empleo hechas por las asociaciones gremiales de cada sector. La composición sectorial del aumento en el desempleo sugiere que los efectos van a ser peores para los trabajadores de baja calificación, que son mayoritarios en la construcción o el comercio.

El ajuste en el empleo no es instantáneo: muchas empresas –sobre todo aquellas medianas y grandes– tienen suficientes espaldas financieras para aguantar algunos meses antes de tener que despedir trabajadores. Nuestras estimaciones sugieren que 50% de la caída de empleo podría producirse en el trimestre que finaliza en junio y un 90% a diciembre. Naturalmente, si la recuperación de la crisis y la pandemia a partir del tercer trimestre de este año es tan vigorosa como lo han previsto las autoridades, los efectos de desempleo serán sustancialmente menores.

Independientemente de la posible evolución del desempleo, es fundamental desarrollar estrategias de mitigación principalmente por razones de salud mental. La evidencia derivada de metaanálisis, estudios de panel y revisiones es amplia e identifica claramente las consecuencias adversas que tiene el desempleo en la salud mental (Paul & Moser, 2009; Pharr et al., 2011; Farré et al., 2018), así como un incremento en la probabilidad de suicidio (Wanberg, 2012). Estudios longitudinales permiten confirmar que es el desempleo el que causa deterioro en la salud mental y no necesariamente viceversa (Zechmann & Paul, 2019; McKee-Ryan et al., 2005; entre otros).

La teoría más influyente sobre los efectos del desempleo en la salud mental es conocida como *latent deprivation theory* (Jahoda, 1982, 1987), la cual sostiene que el empleo proporciona beneficios tanto manifiestos (p. ej., ingresos) como latentes (p. ej., estructura de tiempo, contacto social, compartir objetivos, estatus y actividades comunes). Las personas desempleadas se ven privadas de estos beneficios experimentando una salud psicológica más baja (Zeckman, 2019).

De acuerdo a esta teoría, las medidas de mitigación económicas como las propuestas en Chile, siendo necesarias, son insuficientes para asegurar la salud mental de los desempleados. En efecto, las transferencias ofrecidas directamente a las familias o a las empresas de modo que éstas no tengan que despedir empleados solo apuntan a los beneficios manifiestos del trabajo, pero ignoran los beneficios latentes. Otro tanto hace el seguro de desempleo, las indemnizaciones por despido y los beneficios de la reciente ley de protección del empleo. También ignoran las diferencias entre los distintos tipos de desempleados: la evidencia indica que las personas enfrentan de mejor manera el desempleo si tienen alta autoestima, alto control percibido, alto optimismo, menos limitaciones financieras, menos evaluaciones negativas sobre el estar desempleado y no se identifican fuertemente con el trabajo.

Naturalmente, el impacto del desempleo en la salud mental es siempre mayor en países con bajo nivel de desarrollo, inequidad en la distribución económica y con sistemas con baja protección al empleo (Paul & Moser, 2009; Espino, 2014; Snipes et al., 2012). Pero existen otras particularidades. Por ejemplo, estudios empíricos muestran que los hombres reportan mayor impacto del desempleo en su salud mental que las mujeres, posiblemente como resultado del vínculo que tiene la identidad masculina con el trabajo (Paul & Moser, 2009; Artazcoz et al., 2004). El grupo etario también es importante, así como el horizonte en el que se manifiestan los efectos: la evidencia muestra que el desempleo juvenil está relacionado con problemas de salud mental en el largo plazo (Thern et al., 2017; Strandh et al., 2014).

¿Qué sabemos de las medidas de intervención y mitigación? La investigación sobre intervenciones es limitada –en particular en Chile– y existen muchos elementos idiosincráticos que se deben considerar al momento de hacer propuestas, que van desde factores culturales e históricos hasta la regulación económica y sus instituciones.

Adicionalmente, la mayor parte de la evidencia disponible se enfoca más bien en elementos estructurales del mercado laboral que en situaciones de emergencia como la que afecta al país en este momento y, por lo tanto, tiende a hacer propuestas de largo plazo que tienen gran importancia pero poca aplicabilidad inmediata frente a la pandemia.

Entre las intervenciones estudiadas –tanto desde el lado de economía como de salud mental– están los programas de empleo (ALMP)² enfocados a (a) mejorar las habilidades de búsqueda de empleo y la autoconfianza, y (b) ayudar a la persona a prepararse para el rechazo y la desmoralización involucrada en el proceso de búsqueda de empleo. La búsqueda de empleo es costosa, tanto en tiempo como en esfuerzo. Pero este costo no es el mismo para los desempleados, ya que sus características personales, contactos, acceso a información, etc., hacen que algunos individuos sean más exitosos que otros. Por ello, los programas que buscan reducir este costo son bien evaluados en general en términos de acortar los periodos de desempleo y mantener la salud mental de los trabajadores. Card et al. (2015) revisan más de 200 estudios recientes de programas activos del mercado laboral y concluyen, entre otras cosas, que los beneficios son mayores impactos para las mujeres y que quienes ingresan a los programas activos del mercado laboral tienen más probabilidades de mostrar impactos positivos en una recesión. La evidencia sostiene que este tipo de programa tiene buenos resultados de salud mental en individuos sin apoyo (Vinokur et al., 2000). Existe también evidencia positiva de la intervención llamada “*Capacitación de autoguía*”, la cual implica apoyar y entrenar a los individuos para revertir estados negativos asociados a la empleabilidad. La literatura económica también apoya la idea que bajar el costo de búsqueda de empleos reduce los periodos de desempleo y mejora los salarios futuros, en particular de los jóvenes que son los que menos contactos tienen en el mercado laboral (Kluve et al., 2019).

Otra intervención que han realizado Estados Unidos y los países de la OECD es denominada “*Jobseeker*”, la cual implica un monitoreo de las búsquedas realizadas de empleo para poder recibir ayuda estatal. El programa reporta ser exitoso, consiguiendo estas personas empleos más rápidamente que los individuos que no lo realizan (Wanberg, 2012). La intervención sobre recapacitación ha sido brevemente estudiada, pero reporta ser efectiva si está estructurada en relación con reales necesidades de trabajo futuras. Una contribución importante de este tipo de iniciativas es informar y alinear las expectativas de los individuos respecto de sus posibilidades de empleo y salarios, reduciendo los niveles de frustración y desesperanza. Mueller et al. (2018) encuentran que los solicitantes de empleo son demasiado optimistas en sus expectativas, particularmente los desempleados de larga duración, y que no revisan sus expectativas a la baja cuando permanecen desempleados por largos periodos de tiempo.

Los programas de ALMP podrían ser más efectivos si se pudiese combinar asistencia psicológica y búsqueda de empleo para aquellos desempleados que lo necesiten (Fazio 2015). Moore et al. (2017) proponen desarrollar intervenciones intensas de 1 a 2 semanas –denominadas “*clubes de trabajo*”– para desempleados, preparándolos relacionamente y asesorándolos ante entrevistas, sobre la base de la evidencia que una terapia cognitiva conductual breve tiene efectos en síntomas de depresión y, además, que una buena preparación para la búsqueda de empleo (con foco en autoeficacia e inoculación sobre caídas) reducen síntomas depresivos y mejoran la empleabilidad, en línea con las ALMP.

2 Las políticas activas del mercado laboral (Active Labor Market Policies) son programas gubernamentales que intervienen en el mercado laboral para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo. Hay tres categorías principales de ALMP: (a) Los servicios públicos de empleo, como los centros de trabajo y los intercambios laborales, ayudan a los desempleados a mejorar su esfuerzo de búsqueda de empleo mediante la difusión de información sobre vacantes y al proporcionar asistencia con las habilidades de entrevista y escribir un currículum vitae, (b) Los programas de formación, como las clases y el aprendizaje, ayudan a los desempleados a mejorar sus habilidades profesionales y, por lo tanto, a aumentar su empleabilidad, y (c) Los subsidios laborales, ya sea en el sector público o privado, crean directamente empleos para los desempleados. Estas son típicamente medidas a corto plazo que están diseñadas para permitir a los desempleados acumular experiencia laboral y prevenir la atrofia de habilidades.

Aparte de los ALMP, las medidas más comúnmente sugeridas incluyen (a) dar apoyo a las familias con dificultades económicas, (b) potenciar los servicios básicos de salud mental, (c) intervenciones psicoeducativas y psicoterapéuticas breves, para ayudar a afrontar y resolver mejor las dificultades, y (d) mantener la cohesión social, resguardando la atención sanitaria universal: vivienda, subsidio a desempleados y pensiones suficientes (Espino, 2014). La política pública debería tratar de reducir el estigma que proviene del desempleo y fomentar formas en que desempleados los individuos puedan mejorar su posición social percibida; por ejemplo a través de compromiso cívico o voluntariado (Neubert et al., 2019) o por el desarrollo de centros comunitarios de resiliencia, estructura que permite aunar recursos psicosociales y servicios de salud bajo un mismo techo. En general, los efectos sobre la salud de la recesión económica serán menos pronunciado en países con mejores redes de seguridad social. Garrido (2004) por su parte identifica las condiciones que se requieren para que las intervenciones sean efectivas, entre ellas contar con instructores capacitados, y flexibilizar el mercado laboral, en cuanto al tipo de ocupaciones requeridas.

APÉNDICES

EL EFECTO DE LAS CUARENTENAS EN EL DESEMPLEO

J. Rodrigo Fuentes y Raimundo Soto

Un tema importante es el efecto en el empleo de la actual situación provocada por la pandemia asociada al Covid-19. Las estimaciones de aumento del desempleo se pueden descomponer en dos elementos: (a) una estimación de la caída de actividad económica en cada sector de la economía producto ya sea del distanciamiento social o de una disminución de demanda, y (b) una estimación estadística de la respuesta del empleo a los cambios en actividad económica (elasticidad ingreso)³.

Se usaron los datos mensuales de empleo del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de actividad económica del Banco Central de Chile (BCCH).

El empleo total en marzo de 2020 era de alrededor de 9,0 millones de personas distribuidos en variados sectores. De estos, se estimó que no habrían cambios en empleo en los siguientes sectores: defensa, administración pública, servicios de agua, gas, recolección de basura y electricidad, telecomunicaciones, educación y salud, y servicios domésticos, los cuales empleaban 3,3 millones de personas. Los ajustes de empleo se hicieron para los restantes 5,8 millones de trabajadores pertenecientes a 10 sectores (ver Cuadro 1).

Las estimaciones del cambio de actividad fueron compiladas de reportes sectoriales de distintas agrupaciones gremiales. Con datos de empleo y producción del BCCH se hicieron estimaciones de elasticidades producto-empleo en cada sector.

Cuadro 1. Composición del empleo por sectores y los efectos de los cambios en la actividad

Sector	Empleo en Marzo 2020 (en miles)	Cambio en Actividad (%)	Elasticidad	Efecto Empleo (en miles)
Agricultura	727	-15	0,206	-22
Minería	234	-65	0,631	-96
Manufactura	877	-32	0,600	-168
Construcción	773	-27	0,792	-165
Inmobiliario	81	-53	0,090	-4
Turismo	452	-60	0,593	-161
Comercio	1.709	-37	0,248	-157
Entretenimiento	129	-61	0,293	-23
Servicios Financieros	182	-11	1,574	-32
Transporte	564	-30	0,401	-68
Total	5.728			-896

Fuente: INE, BCCH y estimaciones propias.

³ En las estimaciones se controló por el cambio en el costo de la mano de obra, usando el índice real de remuneraciones, factores estacionales y tendencias. Los modelos son del tipo VEC (vector error correction) para tomar en cuenta la no estacionariedad de las variables.

De acuerdo a estas estimaciones se espera que el empleo aumente en 896.000 personas. Si se considera que el desempleo a marzo era de 767.000 trabajadores (7,8%), el desempleo total llegaría a 1,66 millones (16,9%) hacia fines de año. Esto no considera eventuales cambios en la fuerza de trabajo, el efecto de una eventual caída de salarios ni la evolución del sector informal.

EL IMPACTO DEL DESEMPLEO EN LA SALUD MENTAL Y PROPUESTAS DE SU MANEJO EN BASE A LA EVIDENCIA

Regina Funk B., doctora en Psicología U. de Chile
Profesora asistente Escuela de Psicología UC rfunk@uc.cl

Agustín Molina, doctor en Psicología de los Recursos Humanos U. de Valencia
Profesor asistente Escuela de Psicología UC,
Director académico Cátedra de Relaciones Laborales UC-CVE amolina@uc.l

Fernando Abel, psicólogo Magíster en Psicología Laboral Organizacional UC fpabel@uc.cl

Evidencia del impacto del desempleo en la salud mental: La evidencia derivada de metaanálisis, estudios de panel y revisiones es amplia (Ortiz-Hernández et al., 2007; Paul y Moser, 2009; Pharr et al., 2011; Wanberg, 2012, Farré et al., 2018) con respecto al estudio de las consecuencias que tiene el desempleo en la salud mental, así como un incremento en la probabilidad de suicidio (Wanberg, 2012). El metaanálisis realizado por Paul y Moser (2009), que consideró una revisión de 237 estudios transversales y 87 longitudinales, identificó un tamaño del efecto de 0,54 entre el desempleo y la salud mental, la cual puede ser caracterizada como una asociación mediana. Asimismo, el análisis de estudios longitudinales les permitió identificar causalidad entre el desempleo y la salud mental. En efecto, los estudios longitudinales han identificado que la estructura del tiempo, el contacto social, el estado, la actividad y el propósito colectivo se ve afectado por el desempleo (Zechmann y Paul, 2019; McKee-Ryan et al., 2005; Paul & Moser, 2009).

La salud mental se refiere al bienestar emocional y mental individual, la capacidad para funcionar en sociedad y la habilidad para afrontar las demandas del día a día. Y el trabajo se relaciona con nuestra salud mental ya que aporta a la vida de las personas un orden en la actividad cotidiana, actividad, estructura la vida, aporta relaciones sociales, amplía metas y objetivos personales, participa en la definición de nuestro estatus social y nos aporta a nuestra identidad (Espino, 2014; Garrido, 2006; Pharr et al., 2011; Acuña Aguirre, E., 2004). Así, el desempleo puede gatillar reacciones desadaptativas, trastornos mentales comunes y recaídas en trastornos previos, mayores niveles de problemas de salud mental como depresión, ansiedad, estrés, así como también mayores admisiones en centros hospitalarios de salud (Pharr et al., 2012). Dos tipos de resultados: habituación y mayor impacto en la salud mental (Thill et al., 2019). Por otro lado, McKee-Ryan et al. (2005) analizó los predictores de salud mental durante el empleo y desempleo: centralidad del rol del trabajo (qué tan importante es el trabajo para el individuo), recursos para enfrentar (personalidad, soporte social, recursos financieros, habilidad para estructurar el tiempo de uno), evaluación cognitiva (cómo se interpreta la pérdida del empleo), estrategias de afrontamiento (estrategias para afrontar las demandas relativas al desempleo) y demografía. Se identificó cinco variables que correlacionan más con salud mental: autoevaluación, limitación financiera, evaluación del estrés, limitación social de otros significativos, y centralidad del rol del trabajo. Esto significa que las personas

enfrentan de mejor manera el desempleo si tienen alta autoestima, alto control percibido, alto optimismo, menos limitaciones financieras, menos evaluaciones negativas sobre el estar desempleado y no identificarse fuertemente con el trabajo.

Con respecto a la incidencia de suicidios, el desempleo a largo plazo se asocia con una mayor incidencia, evidenciándose un riesgo mayor en los primeros 5 años y persistiendo un nivel más bajo pero elevado hasta 16 años después (Milner et al., 2013).

No hay salud sin salud mental (WHO, 2011, 2014), esta es una parte indivisible de la salud pública y afecta a los países y su capital humano, social y económico, siendo un recurso que apoya el bienestar general y la productividad. La salud mental positiva permite a las personas hacer frente al estrés normal de la vida, trabajar de manera productiva y fructífera, y contribuir a su comunidad (WHO, 2011, 2014).

Particularidades. Los hombres reportan mayor impacto del desempleo en su salud mental (Paul & Moser, 2009; Cataluña N15.000; Artazcoz et al., 2004). Una explicación que se le ha dado a este fenómeno es el vínculo que tiene la identidad masculina con el trabajo.

El desempleo juvenil está relacionado con problemas de salud mental en el largo plazo (Thern et al., 2017; Strandh et al., 2014).

Mayor impacto del desempleo en la salud mental en países con bajo nivel de desarrollo, inequidad en la distribución económica y con sistemas con baja protección al empleo (Paul y Moser, 2009; Espino 2014, Snipes et al., 2012). La reducción de los presupuestos para sanidad en un 23,7% entre 2009 y 2011 en Letonia, Irlanda y Grecia habían llevado las mayores medidas de austeridad económica y reducido de forma severa la protección social, de carácter preventivo hasta el punto de rebrotar enfermedades infecciosas como la malaria y multiplicarse los nuevos casos de VIH entre los consumidores de drogas inyectables y suicidios y aumentar la tasa de suicidio (Espino, 2014).

Teoría explicativa del proceso: La teoría más influyente es la conocida como la latent deprivation theory (Jahoda, 1982, 1987), la cual sostiene que el empleo proporciona beneficios tanto manifiestos (p. ej., ingresos) como latentes (p. ej., estructura de tiempo, contacto social, compartir objetivos, estatus y actividades comunes). Las personas desempleadas se ven privadas de estos beneficios experimentando una salud psicológica más baja (Zeckman, 2019).

Intervenciones: La investigación sobre intervenciones es limitada. Una intervención que ha sido estudiado son los programas de trabajo, caracterizados por: (a) Mejorar las habilidades de búsqueda de empleo y la autoconfianza. (b) Ayudar a la persona a prepararse para el rechazo y la desmoralización involucrada en el proceso de búsqueda de empleo. La evidencia sostiene que este tipo de programa tiene buenos resultados en relación con individuos sin apoyo (Vinokur et al., 2000). Aunque con menos investigaciones, existe evidencia positiva de la intervención llamada “Capacitación de autoguía”, la cual implica *coachear* a los individuos para revertir estados negativos asociados a la empleabilidad.

Otra intervención que han realizado Estados es la denominada “Jobseeker”, la cual implica un monitoreo de las búsquedas realizadas de empleo para poder recibir ayuda estatal. El programa reporta ser exitoso, siendo estas personas empleadas más rápidamente que los individuos que no lo realizan (Wanberg, 2012). La intervención sobre recapacitación ha sido brevemente estudiada, pero reporta ser efectiva si está estructurada en relación con reales necesidades de trabajo futuras.

Por último, hay una intervención que se basa en la normalización del desempleo (Pignault et al., 2019). Es una estrategia de enfrentamiento para regular las emociones que se basa en percibir una situación como normal u ordinaria. Hay dos factores: la percepción negativa del desempleo y la percepción positiva del desempleo. La percepción positiva del desempleo está positivamente relacionada con salud mental durante el primer año.

Subir los planes de salud afecta el acceso a la salud mental (Lahad et al., 2018).

Otras medidas sugeridas: Espino (2014) propone: 1- Desarrollar programas activos de empleo, para enseñar al empleado nuevas habilidades relacionales que permitan mejorar su capacidad organizativa, actitud y respuesta frente a entrevistas de empleo. 2- Dar apoyo a las familias con dificultades económicas. 3- Potenciar los servicios básicos de salud mental. 4- Intervenciones psicoeducativas y psicoterapéuticas breves, para ayudar a afrontar y resolver mejor las dificultades. 5- Mantener la cohesión social, resguardando la atención sanitaria universal: vivienda, subsidio desempleados, y pensiones suficientes. 6- Generar indicadores que permitan tomar decisiones fundamentadas en evidencia. Las políticas públicas deberían tratar de reducir el estigma que proviene del desempleo y fomentar formas en que desempleados los individuos pueden mejorar su posición social percibida; por ejemplo, a través de compromiso cívico o voluntariado. (Neubert et al., 2019). Desarrollo de centros comunitarios de resiliencia, estructura que permite aunar recursos psicosociales y servicios de salud bajo un mismo techo. A su vez De Fazio (2015) sugiere combinar asistencia psicológica y búsqueda de empleo para aquellos desempleados que lo necesiten. En general, los efectos sobre la salud de la recesión económica serán menos pronunciados en países con mejores redes de seguridad social. En los países de la UE se invierte US\$ 100 por persona gastados en los programas, reduciendo el efecto del desempleo en la tasa de suicidios por 0,2 puntos porcentuales (WHO, 2011).

Mientras que Garrido (2004) sostiene que hay condiciones que se requieren para que las intervenciones sean efectivas: 1- Desarrollar confianza y establecer expectativas iniciales, definiendo las capacidades necesarias para el reempleo. 2- Contar con instructores capacitados. 3- Desarrollar motivación y las habilidades de las que carecen, identificando los tipos de trabajo donde las habilidades de uno serían relevantes, guiando en el uso de redes sociales y asesorando ante entrevistas de trabajo. 4- Desarrollar las expectativas de autoeficacia, creencia de que se poseen las habilidades relevantes. 5- Inocular frente a contratiempos, anticipando situaciones en que las frustraciones son probables y generando métodos alternativos para superar las respuestas disfuncionales y adquirir las habilidades necesarias. 6- Apoyar socialmente. 7- Flexibilizar el mercado laboral: en cuanto al tipo de ocupaciones requeridas.

Moore et al. (2017), al hacer una revisión sistemática sobre intervenciones, proponen: 1- Intervenciones intensas de 1 a 2 semanas denominadas “clubes de trabajo” para personas desempleadas, preparándolos relacionamente y asesorándolos ante entrevistas. 2- Evidencia de que terapia cognitiva conductual breve tiene efectos en síntomas de depresión. 3- Preparación para la búsqueda de empleo (foco en autoeficacia e inoculación sobre caídas) reducen síntomas depresivos y mejoran la empleabilidad.

Tomar decisiones rápidas a nivel local en la “eficacia colectiva”, es decir, la voluntad de una comunidad de trabajar juntos y fortalecer la confianza en el bien común (Moore, et al., 2017; Apostolopoulou, 2016; Zackman, 2019).

Estudios realizados en Chile. La investigación realizada en Chile es limitada. Muestras de población chilena fueran consideradas en el metaanálisis de Paul y Moser (2009), reportado previamente. Asimismo, se desarrolló un estudio de caso por parte de Acuña (2004), el cual mediante un análisis cualitativo identificó que la pérdida del trabajo afecta no solo en lo económico, sino que también en la identidad, relaciones familiares y la salud mental.

INTERVENCIONES DESEMPLEO Y SALUD MENTAL

Regina Funk B., doctora en Psicología U. de Chile
Profesora asistente Escuela de Psicología UC rfunk@uc.cl

Fernando Abel, psicólogo Magíster en Psicología Laboral
Organizacional UC fpabel@uc.cl

Las intervenciones propuestas han sido organizadas según el tipo de actor involucrado en su implementación. Asimismo, internamente se han ordenado según si su implementación debe ser de corto o largo plazo. Las intervenciones personales requieren de tanto apoyo local, de ONG, del empleador, universidades, como del Estado para poder ser implementadas.

INTERVENCIONES PERSONALES

Recomendación	Justificación de la Recomendación
1- Conversación con otra persona	Objetivo: Regular emociones. Manejar tus emociones para que no se vuelvan tan intensas, pero no limitarlas por completo (Maitlis, 2020). Reducen el nivel de cortisol y adrenalina en el cerebro, propias de cuerpo que funciona en modo de amenaza.
2- Introspección personal	Objetivo: Reflexionar y hacer sentido de la situación que se experimenta (Maitlis, 2020). Desde una posición emocional más regulada, se puede analizar qué pasa y por qué. Este proceso puede generar un sentido de control en la situación. Implementación: Cuando los individuos se enfocan en analizar cómo los elementos de su anterior experiencia e identidad puede ser retrabajada se genera la base para un crecimiento posterior. Hacer sentido valorando sus habilidades y atributos personales para un nuevo trabajo. Luego, se debería de experimentar e integrar las experiencias. El hacer sentido es más que un modo de pensar, es realizar una secuencia de pequeños experimentos donde van creando nuevas experiencias de trabajo. Ver que su identidad se va enriqueciendo, fortaleciendo y expandiendo con las experiencias difíciles. Después es relevante ejecutar cambios, disponiendo tiempo y espacio para pensar. Repensar lo que uno quiere y lo que uno es. Y generar un camino hacia un trabajo más atractivo, reflexionando sobre una narrativa de carrera y de sí mismo, para identificar tus siguientes pasos.

Recomendación	Justificación de la Recomendación
3- Actividad física	<p>Objetivo: Regular las emociones. Manejar tus emociones para que no se vuelvan tan intensas, pero no limitarlas por completo (Maitlis, 2020). Reduce el nivel de cortisol y adrenalina en el cerebro, propias de cuerpo que funciona en modo de amenaza.</p> <p>Impacto: Metaanálisis realizado sobre el impacto del ejercicio físico sobre depresión reporta que implica una mejora en la repuesta al tratamiento, aunque estaba moderado por la edad y la severidad de los síntomas (Silveira et al., 2013). Asimismo, se ha reportado evidencia del impacto de la actividad física en la reducción de depresión y ansiedad de poblaciones no clínicas (Rebar et al., 2015).</p>
4- Ejercicios de respiración lenta	<p>Objetivo: Regular las emociones. Manejar tus emociones para que no se vuelvan tan intensas, pero no limitarlas por completo (Maitlis, 2020). Reducen el nivel de cortisol y adrenalina en el cerebro, propias de cuerpo que funciona en modo de amenaza.</p>
5- Mindfulness	<p>Objetivo: Regular emociones. Manejar tus emociones para que no se vuelvan tan intensas, pero no limitarlas por completo (Maitlis, 2020). Reducen el nivel de cortisol y adrenalina en el cerebro, propias de cuerpo que funciona en modo de amenaza.</p> <p>Impacto: Es considerado un tratamiento efectivo frente a una variedad de problemas psicológicos, siendo específicamente efectivo para reducir ansiedad, depresión y estrés (Khoury et al., 2013). Las meditaciones de mindfulness serían de utilidad para aliviar el estrés en pacientes infectados o en situación de aislamiento (Ho, Chee & Ho, 2020).</p> <p>Implementación: El mindfulness implica intencionar la atención sobre la experiencia interna y externa en el momento presente mediante diferentes tipos de ejercicios de meditación (Baer, 2003).</p>
6- Estrategias personales frente al desempleo	<p>Objetivo: Generar acciones que faciliten la empleabilidad.</p> <p>Implementación: Mantener el control sobre emociones negativas, para no dañar la reputación profesional (Lancefield & Clark, 2020). Contener el impulso a compartir quejas con colegas. Identificar a las personas de la red de contactos clave para hablar, como mentores, jefes, amigos, clientes y proveedores. Desarrollar un plan de entrega de trabajo al terminar la relación con el empleador, traspasando proyectos y rescatando documentos. Escribir mail de despedida desde un correo personal para mantener contacto. Notificar a la red amplia de su búsqueda laboral.</p>

Recomendación	Justificación de la Recomendación
7- Estrategia de desarrollo profesional	<p>Objetivo: Generar acciones que faciliten la empleabilidad.</p> <p>Implementación: Mantenerse en proyectos, cultivando habilidades, recursos y relaciones (Ibarra, 2020). En paralelo, reflexionar sobre la integración con la carrera personal. Trabajar lazos dormidos. El networking es un trabajo difícil de realizar en el encierro. El elemento clave es movilizar las relaciones que uno tiene con personas que conoce bien o que no ve frecuentemente, para maximizar las posibilidades de aprendizaje. La reflexión personal profesional debe ir acompañada de intercambios sociales. Por esta razón, la ejecución de cursos representa una comunidad para conversar sobre el proceso.</p>
8- Intervenciones presupuestarias en el hogar	<p>Objetivo: Manejo presupuestario familiar (su entrenamiento puede ser una estrategia del apoyo organizacional y del gubernamental).</p> <p>Experiencias en hogares con niños, adoptando variedad de estrategias de afrontamiento priorizando el gasto en necesidades básicas y reduciendo lujos y vacaciones, en familias que pueden acceder a ellas. Esto resulta más fácil que en familias sin hijos. No obstante, se corre el riesgo, lo que la evidencia plantea, que puede llevar a las familias a una reducción en el consumo de alimentos básicos como resultado de dificultades económicas (Chzhen, Y., 2016).</p>

INTERVENCIONES DE LAS ORGANIZACIONES

Recomendación	Justificación de la Recomendación
1- Outplacement/Desvinculación asistida	<p>Objetivo: El objetivo de estas acciones es contribuir a disminuir el periodo de desempleo, entregando los medios para facilitar la reinserción o reconversión laboral.</p> <p>Implementación: Proceso de ayudar a los empleados que han sido despedidos o cuyos puestos de trabajo han sido eliminados para que puedan enfrentar la pérdida de empleo con una renovada autoestima, aprender estrategias y técnicas de búsqueda de empleo efectivas, y a conducir una exitosa campaña de búsqueda de trabajo (Acosta, Asensio, Saldivia & Trovato, 2017).</p> <p>Impacto: Impacta a las organizaciones ya que profesionaliza un proceso administrativo, apoya a los ejecutivos al efectuar el despido, mejora el clima laboral y cuida la imagen de la organización.</p> <p>Battisti, Gilardi, Siletti y Solari (2013) sostienen que los servicios de outplacement y su impacto en la justicia percibida del proceso de despido tienen relación directa con la salud mental.</p>

INTERVENCIONES GUBERNAMENTALES

Recomendación	Justificación de la Recomendación
1- Soporte psicológico trabajadores primera línea de salud	<p>Objetivo: Resguardar la salud de una población altamente expuesta.</p> <p>Impacto: Esto influye en la calidad de la salud entregada. Implementación: Acortar los horarios de trabajo, periodos de descanso regulares, turnos rotativos para trabajadores en alto riesgo, soporte de los supervisores, clara comunicación de los directivos (Ho, Chee & Ho, 2020).</p>
2- Psicoeducación	<p>Objetivo: Entregar información psicológica mediante plataformas digitales sobre el impacto del virus, intervenciones para promover el bienestar mental e información preventiva (Ho, Chee & Ho, 2020; Espino, 2014).</p>
3- Acceso a elementos de riesgo	<p>Objetivo: Limitar el acceso a elementos de riesgo ligados a suicidio: armas de fuego, pesticidas y analgésicos. Además, entregar comunicados sobre el tema, resguardando la calidad de la información entregada (Gunnell et al., 2020).</p>
4- Atención psicológica remota	<p>Objetivo: Entregar psicoterapia a través de plataformas de videoconferencia para minimizar transmisión de virus, considerando que no todos los pacientes se sentirán cómodos con ese tipo de interacciones (Ho, Chee & Ho, 2020; Gunnell et al., 2020). Personas con crisis de suicidio requieren especial atención, ya que muchos no buscan la atención.</p>
5- Terapia cognitiva conductual	<p>Objetivo: Capacitar y disponibilizar terapias cognitivas conductuales.</p> <p>Implementación: La terapia cognitiva conductual es un tipo de psicoterapia que busca ayudar a tomar conciencia de pensamientos inexactos o negativos para que se pueda ver las situaciones desafiantes con mayor claridad y responder de manera más efectiva a ellas (Mayo Clinic, 2019).</p> <p>La terapia cognitiva conductual puede ayudar mediante la enseñanza de terapias de relajación para combatir la ansiedad y prevenir la depresión. A través del manejo del estrés se puede mitigar el enfrentamiento mal adaptativo como: evitación, antagonismo, confrontación y autoculpa (Ho, Chee & Ho, 2020).</p> <p>Impacto: Se observa evidencia de que la terapia cognitiva conductual breve tiene efectos en síntomas de depresión y ansiedad (Moore et al., 2017; Chu & Harrison, 2007; Butler, Chapman, Forman & Beck, 2006).</p>
6- Programas de intervención	<p>Objetivo: Apoyo en programas locales, online, presenciales y en sistema de salud para prevenir conducta suicida y consumo problemático de alcohol.</p> <p>Implementación: Entornos de atención primaria son el lugar donde se diagnostica hasta el 70% de los pacientes y tratados para las afecciones de salud mental más frecuentes, incluidos los trastornos de ansiedad, estado de ánimo y uso de sustancias (Martin-Carrasco, M., Evans-Lacko, S., Dom, G., Christodoulou, N. G., Samochowiec, J., González-Fraile, E., Bienkowski, P., Gómez-Beneyto, M., Dos Santos, M. J. H., & Wasserman, D. (2016).</p> <p>a) programas para prevención de pensamientos y comportamientos suicidas, b) grupo apoyo psicológico para personas desempleadas o endeudadas para promover la salud mental y aumentar el reemplazo, c) intervenciones breves para grandes bebedores, d) programas para abordar trastornos mentales comunes como ansiedad y depresión (Martin-Carrasco, M., Evans-Lacko, S., Dom, G., Christodoulou, N. G., Samochowiec, J., González-Fraile, E., Bienkowski, P., Gómez-Beneyto, M., Dos Santos, M. J. H., & Wasserman, D. (2016)).</p>

Recomendación	Justificación de la Recomendación
7- Plataforma de apoyo mutuo	<p>Objetivo: Generar espacios online para apoyo mutuo entre personas que enfrentan desafíos y problemas durante la crisis, encontrando apoyo y resiliencia (Ho, Chee & Ho, 2020).</p>
8- Talleres de empleabilidad	<p>Dos focos de trabajo:</p> <p>I- Búsqueda de empleo:</p> <p>Objetivo: (a) Mejorar las habilidades de búsqueda de empleo y la autoconfianza. (b) Ayudar a la persona a prepararse para el rechazo y la desmoralización involucrada en el proceso de búsqueda de empleo.</p> <p>Impacto: La evidencia sostiene que este tipo de programa tiene buenos resultados en relación con individuos sin apoyo (Vinokur et al., 2000). Espino (2014): Desarrollar programas activos de empleo, para enseñar al empleado nuevas habilidades relacionales que permitan mejorar su capacidad organizativa, actitud y respuesta frente a entrevistas de empleo.</p> <p>Implementación: Moore et al. (2017), al hacer una revisión sistemática sobre intervenciones, proponen: 1- Intervenciones intensas de 1 a 2 semanas denominadas “clubes de trabajo” para personas desempleadas, preparándolos relacionalmente y asesorándolos ante entrevistas. 2-Preparación para la búsqueda de empleo (foco en autoeficacia e inoculación sobre caídas) reducen síntomas depresivos y mejoran la empleabilidad.</p> <p>II- Empleabilidad</p> <p>Objetivo: Desarrollar habilidades para usar tecnología (Frankiewicz & Chamorro-Premuzic, 2020). Desarrollar habilidades blandas como adaptación, curiosidad y flexibilidad (Frankiewicz & Chamorro-Premuzic, 2020).</p>
9- Hipotecas	<p>Objetivo: Mantener información del nivel de deudas hipotecarias impagas y como estrategia a largo plazo definir una política bancaria en este contexto.</p> <p>Entre 2007 y 2010, las tasas de ejecución hipotecaria crecieron a niveles sin precedentes, de alrededor de 650.000 en 2007 a un récord de 2,9 millones de casas en 2010 y la ejecución hipotecaria produce depresión, ansiedad y contribuye a la mala salud mental. Ello produce pérdida de autoestima, como estigmatización social (Keene, D. E., Cowan, S. K., & Baker, A. C. 2015).</p> <p>La ejecución hipotecaria produce además también una crisis de salud, la tensión hipotecaria y la ejecución hipotecaria pueden provocar depresión, ansiedad y mala salud mental, pérdida de la autoestima y estigmatización.</p>

4. REFERENCIAS

- Acosta, S. S., Asensio, M. G., Saldivia, T. A., & Trovato, M. A. (2017). Outplacement (Doctoral dissertation, Universidad Argentina de la Empresa).
- Araya, R., Lewis, G., Rojas, G., & Fritsch, R. (2003). Education and income: which is more important for mental health?. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 57(7), 501-505.
- Artazcoz, L., Benach, J., Borrell, C., & Cortès, I. (2004). Unemployment and Mental Health: Understanding the Interactions Among Gender, Family Roles, and Social Class. *American Journal of Public Health*, 94(1), 82-88.
- Baer, R. A. (2003). Mindfulness training as a clinical intervention: A conceptual and empirical review. *Clinical psychology: Science and practice*, 10(2), 125-143.
- Bartelink, V. H., Zay Ya, K., Guldbrandsson, K., & Bremberg, S. (2019). Unemployment among young people and mental health: A systematic review. *Scandinavian journal of public health*.
- Basta, M., Vgontzas, A., Kastanaki, A., Michalodimitrakis, M., Kanaki, K., Koutra, K., ... & Simos, P. (2018). Suicide rates in Crete, Greece during the economic crisis: the effect of age, gender, unemployment and mental health service provision. *BMC psychiatry*, 18(1), 356.
- Butler, A. C., Chapman, J. E., Forman, E. M., & Beck, A. T. (2006). The empirical status of cognitive-behavioral therapy: a review of meta-analyses. *Clinical psychology review*, 26(1), 17-31.
- Caicedo, M. (2019). *Trabajo y salud mental de latinoamericanos en Estados Unidos. Más que una paradoja*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Caputo, R. (1997): Población, Fuerza De Trabajo Y Empleo: Un Análisis Prospectivo, Documentos, Mideplan, 1997.
- Card, D.; J. Kluge, and A. Weber (2018): "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", *Journal of the European Economic Association*, 16(3): 894-931.
- Carrillo, F.; S. Espinoza y A. Valenzuela (2018): "Mercado laboral y educación en Chile: Principales tendencias y resultados", Comisión Nacional de Productividad, Abril.
- CEPAL, N. (2020). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación.
- Chu, BC y Harrison, TL (2007). Efectos específicos del trastorno de la TCC para jóvenes ansiosos y deprimidos: un metanálisis de mediadores de cambio candidatos. *Revista clínica de psicología infantil y familiar*, 10 (4), 352-372.
- Chzhen, Y. (2016). Perceptions of the economic crisis in Europe: Do adults in households with children feel a greater impact? *Social Indicators Research*, 127(1), 341-360. <https://doi-org.pucdechile.idm.oclc.org/10.1007/s11205-015-0956-z>
- Correia, S.; S. Luck, and E. Verner (2020): "Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu", mimeo, Federal Reserve Board, March.
- De Battisti, F., Gilardi, S., Siletti, E., & Solari, L. (2014). Employability and mental health in dismissed workers: the contribution of lay-off justice and participation in outplacement services. *Quality & Quantity*, 48(3), 1305-1323.
- De Fazio, P., Cerminara, G., Calabrò, G., Brunia, A., Caroleo, M., Altamura, M., Bellomo, A., & Segura-García, C. (2016). Unemployment, perceived health status and coping: A study in Southern Italy. *Work*, 53(1), 219-224. <https://doi-org.pucdechile.idm.oclc.org/10.3233/WOR-152246>
- Del Rio-Chanona, R.M.; P. Mealy, A. Pichler, F. Lafond and J. D. Farmer (2020): "Supply and demand shocks in the COVID-19 pandemic: An industry and occupation perspective", INET Oxford Working Paper No. 2020-05, University of Oxford.

- Dresdner, Jorge, Leonardo Salazar, Miguel Quiroga, Juan Riquelme, and Grethel Zurita (2017): “¿Existe rigidez en el ajuste del empleo en Chile?”. *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIV (1), núm. 333, enero-marzo, pp. 73-102
- EPA guidance on mental health and economic crises in Europe. *European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience*, 266(2), 89–124. <https://doi-org.pucdechile.idm.oclc.org/10.1007/s00406-016-0681-x>
- Escarbajal-Frutos, A., Izquierdo-Rus, T., & López-Martínez, O. (2014). Análisis del bienestar psicológico en grupos en riesgo de exclusión social. *Anales de psicología*, 30(2), 541-548.
- Espino Granado, A. (2014). Crisis económica, políticas, desempleo y salud (mental). *Revista de la asociación española de neuropsiquiatría*, 34(122), 385-404.
- Eyzaguirre, N. (1981). “El Empleo en una Economía Deprimida. Análisis Econométrico de sus Determinantes en la Industria Chilena 1974-1978”. *Estudios de Economía* 16: 45-82.
- Farré, L., Fasani, F., & Mueller, H. (2018). Feeling useless: the effect of unemployment on mental health in the Great Recession. *IZA Journal of Labor Economics*, 7(1), 8.
- Frankiewicz, B. & Chamorro-Premuzic, T. (2020). Digital Transformation Is About Talent, Not Technology. *Harvard Business Review*, mayo.
- García, P. (1995). “Mercado Laboral y Crecimiento: Chile 1980-1994 y Proyecciones de Mediano Plazo”. *Colección Estudios Cieplan* 40: 39-70.
- Garrido, A., Barros, S. C., & Gondim, S. M. G. (2017). El desempleo juvenil: un estudio comparado Brasil España. *Psicología e Saber Social*, 164-171.
- Garrido, E. A. (2006). Psicología y Desempleo. *Revista Internacional de Psicología*, 7(02), 1-19.
- Gunnell, D., Appleby, L., Arensman, E., Hawton, K., John, A., Kapur, N., ... y Chan, LF (2020). Riesgo de suicidio y prevención durante la pandemia de COVID-19. *La psiquiatría de The Lancet*.
- Ho, CS, Chee, CY y Ho, RC (2020). Estrategias de salud mental para combatir el impacto psicológico de COVID-19 más allá de la paranoia y el pánico. *Ann Acad Med Singapore*, 49 (1), 1-3. Ibarra, H. (2020). Reinventing Your Career in the Time of Coronavirus. *Harvard Business Review*, abril.
- Jorda, O.; S. R. Singh and A. M. Taylor (2020): “Longer-run economic consequences of pandemics?”, mimeo, Federal Reserve Board, March.
- Keene, D. E., Cowan, S. K., & Baker, A. C. (2015). “When you’re in a crisis like that, you don’t want people to know”: Mortgage strain, stigma, and mental health. *American Journal of Public Health*, 105(5), 1008-1012. Retrieved from <http://ezproxy.puc.cl/docview/1674426578?accountid=16788>
- Khoury, B., Lecomte, T., Fortin, G., Masse, M., Therien, P., Bouchard, V., ... y Hofmann, SG (2013). Terapia basada en la atención plena: un metanálisis integral. *Revisión de psicología clínica*, 33 (6), 763-771.
- Kluge, J; S. Puerto; D. Robalino; J. M. Romero, F. Rother, J. Stöterau, F. Weidenkaff, M. Witte (2019): “Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review”, *World Development*, 114(February), 237-253,
- Lancefield D. & Clark D. (2020). You’re Not powerless in the Face of a Layoff. *Harvard Business Review*, mayo.
- Maitlis, S. (2020). Making Sense of the Future After Losing a Job You Love. *Harvard Business Review*, octubre.
- Marcel, M. (1987). “Empleo Agregado en Chile 1974 - 1985, una Aproximación Econométrica.” *Colección Estudios Cieplan* 21: 77-115.

- Martín-Carrasco, M., Evans-Lacko, S., Dom, G., Christodoulou, N. G., Samochowiec, J., González-Fraile, E., Bienkowski, P., Gómez-Beneyto, M., Dos Santos, M. J. H., & Wasserman, D. (2016).
- Martínez, C., G. Morales y R. Valdés (2001), “Cambios Estructurales en la Demanda por Trabajo en Chile”, *Economía Chilena*, 4 (2), 5-25.
- Mattei, G., Pistoresi, B., & Vogli, R. (2019). Impact of the economic crises on suicide in Italy: The moderating role of active labor market programs. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology: The International Journal for Research in Social and Genetic Epidemiology and Mental Health Services*, 54(2), 201–208. <https://doi-org.pucdechile.idm.oclc.org/10.1007/s00127-018-1625-8>
- Mayo Clinic. (2019). Cognitive behavioral therapy. Recuperado desde <https://www.mayoclinic.org/tests-procedures/cognitive-behavioral-therapy/about/pac-20384610>
- Meller P. y R. Labán (1987). “Aplicación del Filtro de Kalman a la Estimación de Elasticidades Variables en el Mercado del Trabajo Chileno (1974 – 1985)”. *Revista de Análisis Económico* 2(1): 3-38.
- Miranda, Jorge (2013): *Estabilidad de la demanda de trabajo y efecto del salario mínimo sobre el Empleo: El caso Chileno*. MPRA Paper No. 46637, posted 02 May 2013 19:23 UT.
- Moore, T. H. M., Kapur, N., Hawton, K., Richards, A., Metcalfe, C., & Gunnell, D. (2017). Interventions to reduce the impact of unemployment and economic hardship on mental health in the general population: a systematic review. *Psychological medicine*, 47(6), 1062-1084.
- Paredes R. y L. A. Riveros (1993). “El Rol de las Regulaciones en el Mercado Laboral: El Caso de Chile”. *Estudios de Economía* 20(1): 41-67.
- Rebar A., Stanton R., Geard D., Short C., Duncan M. & Vandelanotte C. (2015) A meta-meta-analysis of the effect of physical activity on depression and anxiety in non-clinical adult populations, *Health Psychology Review*, 9:3, 366-378, DOI: 10.1080/17437199.2015.1022901
- Riveros, L. y P. Arrau (1984). “Un Análisis Empírico de la Demanda por Trabajo del Sector Industrial Chileno 1974 – 1982”. *Estudios de Economía* 22: 23-46.
- Rojas P. (1987). “Un Análisis Empírico de la Demanda por Trabajo en Chile 1977–1985”. *Cuadernos de Economía* N° 71: 77-97.
- Silveira H, Silveira H, Moraes H, Oliveira N, Coutinho E, S, F, Laks J & Deslandes A. (2013). Physical Exercise and Clinically Depressed Patients: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Neuropsychobiology* ;67:61-68. doi: 10.1159/000345160
- Vinokur, A. D., Schul, Y., Vuori, J., & Price, R. H. (2000). Two years after a job loss: long-term impact of the JOBS program on reemployment and mental health. *Journal of occupational health psychology*, 5(1), 32.

