

Chile: Políticas Contra Cíclicas para la Crisis

Luis Eduardo Escobar F.
Santiago, 9 de marzo, 2009

Chile: Políticas Contra Cíclicas para la Crisis¹

Luis Eduardo Escobar F.²
Santiago, 9 de marzo, 2009

I. Introducción

Las crisis financieras son intrínsecas a la existencia de sistemas financieros. No hay país que tenga un sistema financiero con bancos comerciales que no haya sufrido al menos una gran crisis financiera. Las crisis financieras son serias porque tienen un gran impacto sobre la actividad económica “real”, es decir, la producción de bienes y servicios no financieros. El canal de transmisión desde el sector financiero de la economía al sector real es el crédito, tanto en lo referente al volumen como en cuanto a su costo.

Generalmente se distingue entre crisis de carácter sistémico, que afectan al conjunto del sistema financiero y la economía, y aquellas más limitadas que afectan sólo a una parte del sistema financiero, como las asociaciones de ahorro y préstamo o las compañías de seguro. En general, cuando una crisis afecta al sistema bancario en su conjunto estamos enfrentados a una crisis sistémica. Estas se caracterizan por una rápida y fuerte contracción del crédito y por su alto costo económico.³

La primera crisis financiera de la que tenemos conocimiento fue la Crisis de los Tulipanes a mediados de la década de 1630, en Holanda. Desde entonces las economías de mercado han sufrido crisis financieras recurrentemente. La más conocida internacionalmente, desde luego, fue la crisis de 1930 que, como la actual, se originó en una excesiva expansión del crédito en los EEUU.

Desafortunadamente, las crisis financieras son relativamente frecuentes. Según el FMI, desde 1970 han ocurrido 124 crisis sistémicas en todos los continentes, incluyendo a varios países desarrollados como España en 1977, los países nórdicos a principios de la década de los '90, Japón en los '80 y Corea en 1997. Esta última dio origen a la llamada Crisis Asiática de fines de los '90.

La crisis de hoy es incomparablemente peor a todas las mencionadas anteriormente porque ha afectado la actividad económica real de forma tal que han llevado a una contracción económica generalizada en el mundo industrializado que no se ha visto en 60

¹ Preparado para el Seminario “*El Papel del Estado en la Adopción de Políticas Públicas Durante la Crisis Financiera*”, organizado por el Congreso Nacional en su sede de Santiago.

² Economista, Socio de EMCAL Ltda.

³ Ver, por ejemplo, Furceri y Mourougane, *Financial Crises: Past Lessons and Policy Implications*. Economics Department Working Papers No. 668, OCDE, 17 de febrero, 2009.

años, desde que se crearon las instituciones económicas “modernas” después de la Segunda Guerra Mundial. Por lo mismo, es difícil predecir su evolución. Las opiniones informadas, varios premios Nobel entre ellos, van de un extremo a otro. Desde quienes piensan que la economía norteamericana tardará por los menos 4 años en alcanzar los niveles de producción de 2007 hasta aquellos que proyectan que la economía del Norte se comenzará a recuperar a partir del cuarto trimestre de este año. Ni hablar de la Unión Europea, donde no se descarta que el colapso de las economías del Este e Irlanda haga fracasar el proyecto del euro. En Inglaterra ya se debate si la recesión durará 10 años.

Todo esto ha dado origen a una sopa de letras para graficar el tipo de crisis: aguda pero corta, la letra V; aguda y más larga, la letra U; si es más larga aún, la letra W; y para los realmente pesimistas la letra L, una larga caída sin recuperación previsible.

En Chile, la crisis sistémica de 1982-83 es la que tenemos en la memoria colectiva y forma parte de las 124 estudiadas por el FMI. Durante ese episodio el PIB de Chile disminuyó en un 17% en forma acumulativa. Más recientemente, en 1999, Chile sufrió otro episodio de contracción del PIB en que la producción disminuyó en un 0,8%, inducido por las condiciones económicas internacionales y profundizado por políticas económicas, especialmente monetarias, que resultaron ser inadecuadas.⁴

Para los efectos de esta presentación me concentraré en el último episodio recesivo en Chile para mostrar, en líneas generales las características centrales de las recesiones y, a partir de ellas, ilustrar los elementos que nos permitan identificar posibles tendencias para la situación actual. Detrás de esta posición está la apreciación que la comparación relevante para la economía chilena en 2009 es una recesión y en ningún caso se trataría de una crisis sistémica como la de 1982-83.

II. La evolución de la economía durante la recesión de 1999

Las recesiones se reflejan en todas las variables de la economía nacional. Sin embargo, es posible concentrarse en algunas variables claves a efectos de considerar la viabilidad de políticas contra cíclicas y evaluar cuáles política son las más efectivas.

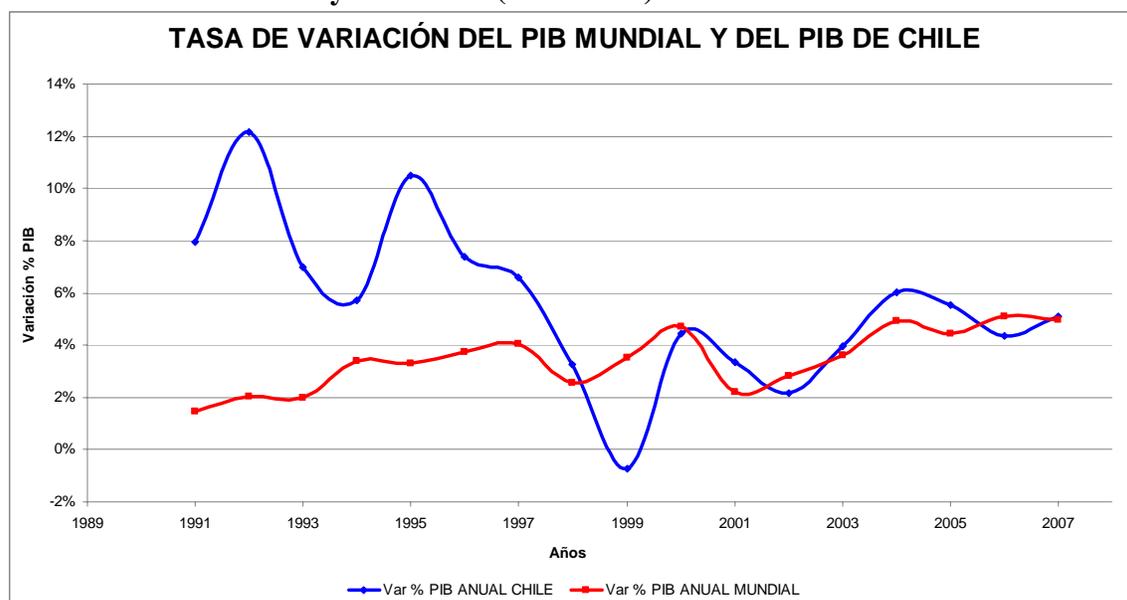
A mi juicio, los elementos claves que ilustran las consecuencias prácticas de una recesión son la reducción del PIB, el aumento de la tasa de desempleo, la caída de la tasa de inversión, la caída de los ingresos fiscales, la disminución del crédito y, en la medida que el shock tiene orígenes externos, la contracción de las exportaciones. Desde luego, hay muchas otras variables que en un análisis más extenso uno debiera considerar (por ejemplo, la producción industrial, las importaciones, las tasa de interés, el tipo de cambio, etc.). A pesar de ello, las variables mencionadas al inicio son “los que duelen” y apuntan hacia los elementos que un gobierno debe tratar de solucionar.

⁴ Recordemos que el Profesor R. Dornbush, ya fallecido, tildó la recesión económica en Chile como “la recesión Massad” en referencia a la política monetaria seguida por el Banco Central cuyo Consejo presidía Carlos Massad.

Lo primero que hay que aclarar es que las recesiones chilenas no siempre van de la mano con recesiones internacionales. En la práctica, la última vez que disminuyó el PIB a nivel mundial fue en 1982. Como vemos en el Gráfico 1, la economía mundial como un todo, no se contrajo durante la última recesión chilena en 1999.

El Gráfico 1 muestra la evolución del PIB real en bases anuales y en el año 1999 se evidencia la caída de 0,8% real, indicada anteriormente. Este es el síntoma que habitualmente se asocia con una recesión, esto es que la producción de bienes y servicios de la nación disminuye.

Gráfico 1. PIB mundial y PIB Chile (1990-2008)

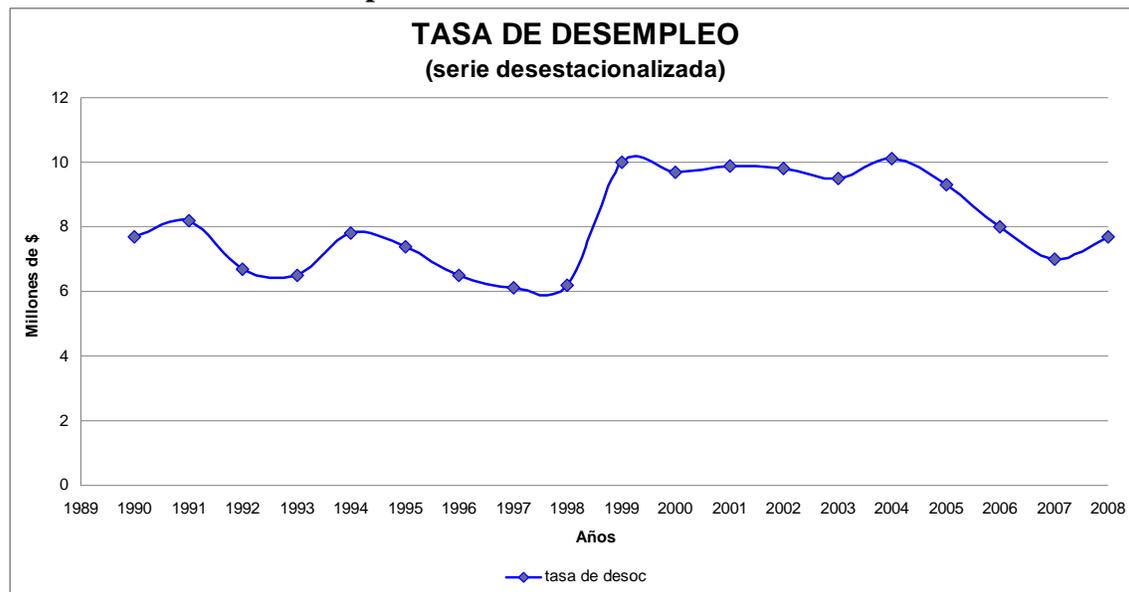


Fuente: Banco Central de Chile y FMI, WEO Database.

El Gráfico 2 nos muestra la tasa de desocupación mensual desestacionalizada. La cifra que se cita en los diarios es para trimestres móviles lo que tiende a atenuar las variaciones ya que la cifra que se publica este mes incluye la de los dos meses anteriores. Por tanto, cuando se registra una fuerte alza del desempleo en un mes, el salto se amortigua al promediarlo con los dos meses anteriores. Con las cifras mensuales observamos que en el año 1999 hubo un fuerte salto en el desempleo que llegó a 11% de la fuerza de trabajo a mediados del año 1999 y que, para el año completo promedió 10%.

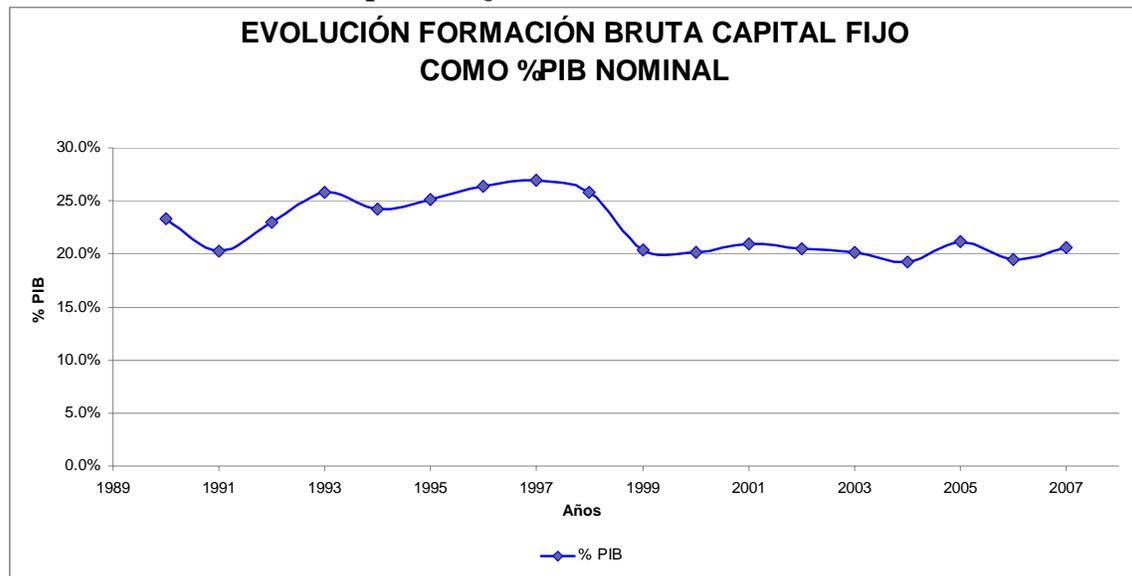
El desempleo, desde luego, hace que las familias tengan problemas y que grupos familiares que han salido de la pobreza vuelvan a caer en ella. Este es uno de los peores costos de las recesiones. Por ello es que el Gobierno ha declarado que combatir el desempleo es su prioridad.

Gráfico 2. Tasas de desocupación



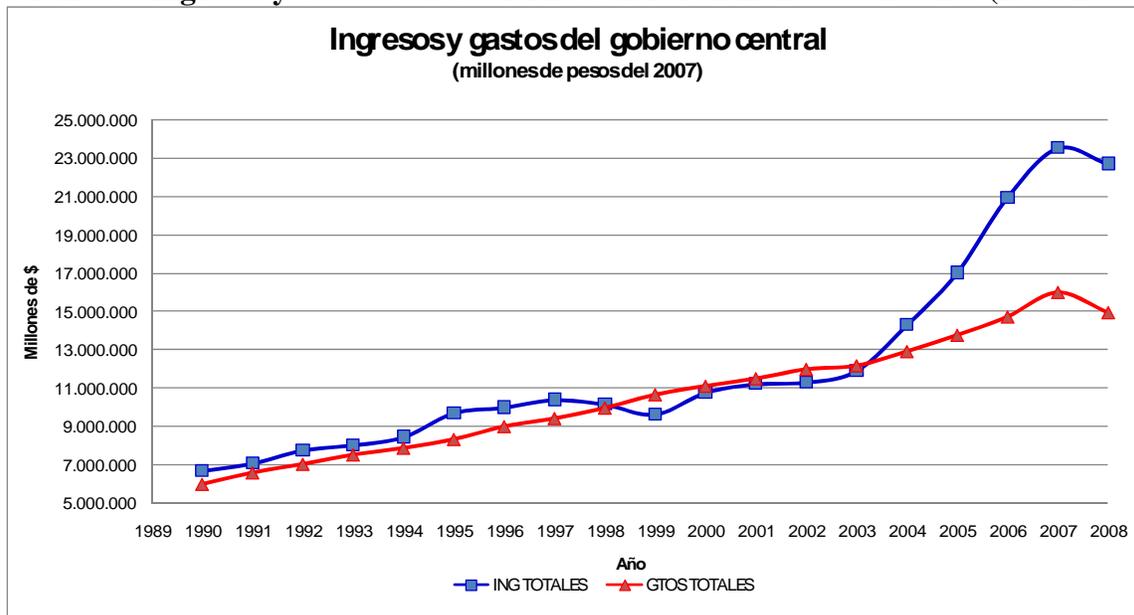
El Gráfico 3, muestra la inversión (formación bruta de capital fijo) total del país como porcentaje del PIB nominal de cada año. El gráfico indica que la inversión cayó significativamente durante la recesión de 1999 de tasas del orden de 27% del PIB en 1997 a 20% del PIB en 1999. es interesante destacar que Chile no ha vuelto a tener los niveles de inversión como porcentaje del PIB que mostró durante la mayor parte de los 90. Las caídas en la tasa de inversión son muy importantes porque la inversión de hoy afecta de forma directa la capacidad productiva futura y, en consecuencia, las posibilidades de mejorar los ingresos de los ciudadanos en el mediano plazo. En mi opinión, la disminución de la inversión es la segunda peor consecuencia de las recesiones, después del desempleo.⁵

⁵ Aquellos que siguieron la polémica que hubo el 2008, podrán apreciar que aquí mido la inversión y el PIB en términos nominales que creo es la variable relevante para estos efectos.

Gráfico 3. Inversión como porcentaje del PIB

Fuente: Banco Central de Chile

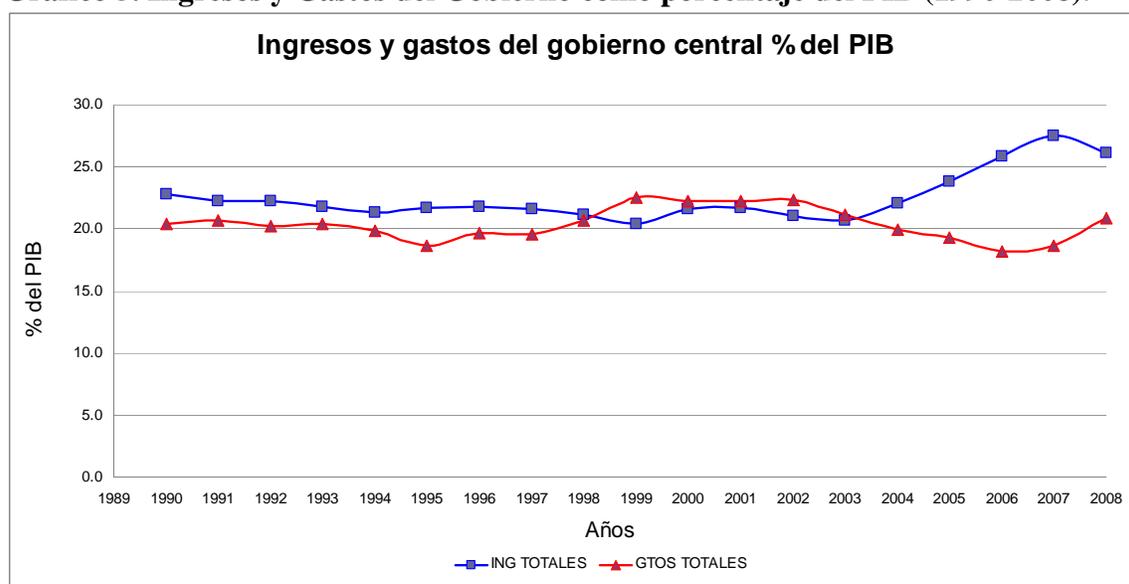
El Gráfico 4 ilustra como han crecido los ingresos del gobierno durante las ultimas dos décadas en moneda constante. Lo que se observa es que el aumento de los ingresos ha permitido financiar un aumento importante en el gasto público que, como se sabe, ha sido destinado principalmente a aumentar la protección social. Como se ve, el gasto público en moneda constante se ha multiplicado por 2,5 veces durante este período lo que ha permitido financiar las significativas aunque insuficientes mejoras de la infraestructura educacional y hospitalaria, el gasto creciente en salud y, en particular el Plan AUGE, y las recientes importantes mejoras de nuestro sistema de pensiones.

Gráfico 4. Ingresos y Gastos del Gobierno Central en moneda constante (1990-2008)

Fuente: Dirección de Presupuestos

Sin embargo, como muestra el Gráfico 5, esto no significa que el Estado haya crecido como proporción de la economía. En efecto, como se aprecia del gráfico el tamaño del Estado en el año 2008 es prácticamente idéntico al de 1990, ya que disminuyó en relación al tamaño de la economía entre los años 2000 al 2006, repuntando sólo con los aumentos de precios del cobre a partir de 2007. Por lo tanto, no hay bases empíricas para argumentar que el tamaño del Estado ha aumentado durante los gobiernos de la Concertación. Esto no es bueno desde el punto de vista de la estabilización macro económica. Como ha demostrado el FMI, en general los gobiernos de mayor tamaño en relación a la economía son los que tienen una mayor capacidad de políticas contra cíclicas.

Gráfico 5. Ingresos y Gastos del Gobierno como porcentaje del PIB (1990-2008).

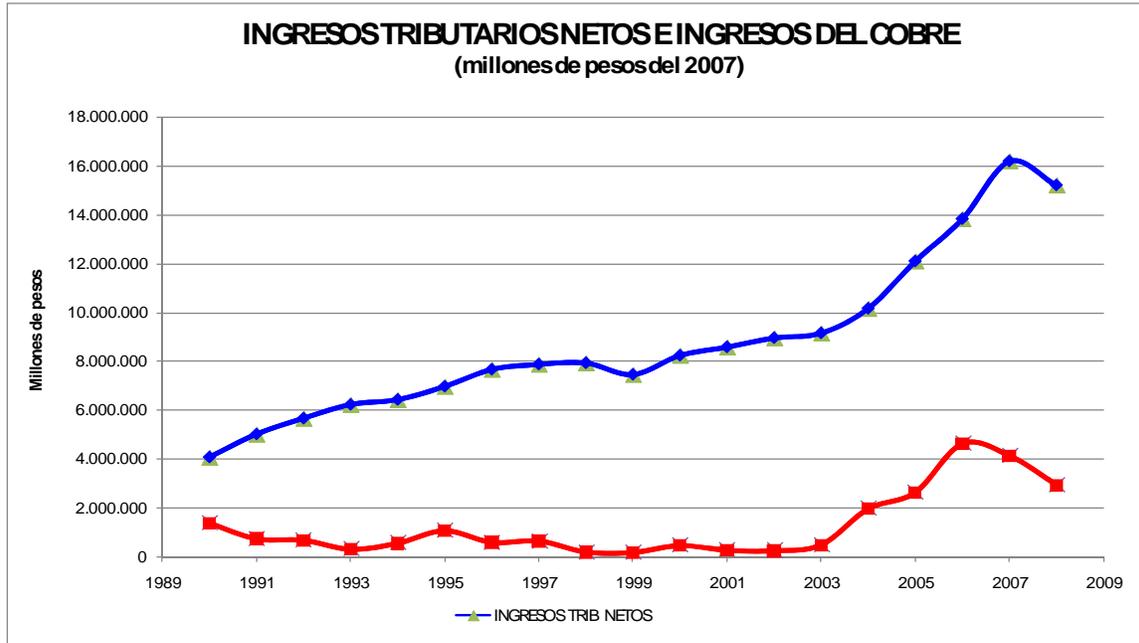


Fuente: Dirección de Presupuestos y Banco Central de Chile

El Gráfico 6 nos permite ver cómo se ha financiado el gasto público durante este período y el impacto de la recesión de 1999. Lo primero que queda en evidencia es que son los ingresos tributarios no-cobre la principal fuente de financiamiento del gobierno. La gallina de los huevos de oro de la economía chilena son sus empresas y las personas que pagan impuestos, no las empresas del cobre. El cobre juega un papel muy menor durante todo el período revisado, salvo a partir del año 2004, donde los ingresos del cobre explican una buena parte del ahorro fiscal.

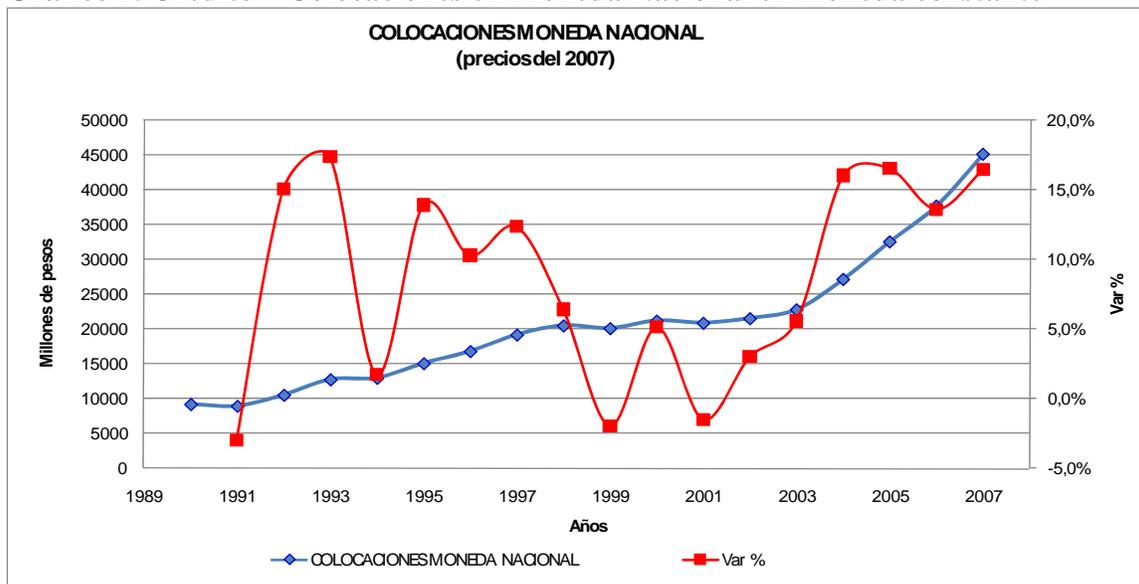
A efectos de nuestro análisis los ingresos tributarios cayeron en un 6% en 1999 respecto de 1998 lo que causó un déficit fiscal después de nueve años de superávit fiscal. Recién tuvimos superávit nuevamente en el año 2003, cuando la economía comenzó a reactivarse y el precio del cobre subió.

Gráfico 6. Recaudación tributaria en moneda constante



Como señalamos anteriormente, otra de las variables que duelen en las recesiones es el crédito. El crédito normalmente es pro cíclico, como lo muestra el Gráfico 7. La tasa de crecimiento del crédito fue de 11% real anual durante 1992-98 y de cerca de 14% anual en el período 2003-07. Durante el período de estancamiento 1999-2002 el crédito, medido por las colocaciones en moneda nacional, creció al 1,2% anual en términos reales.

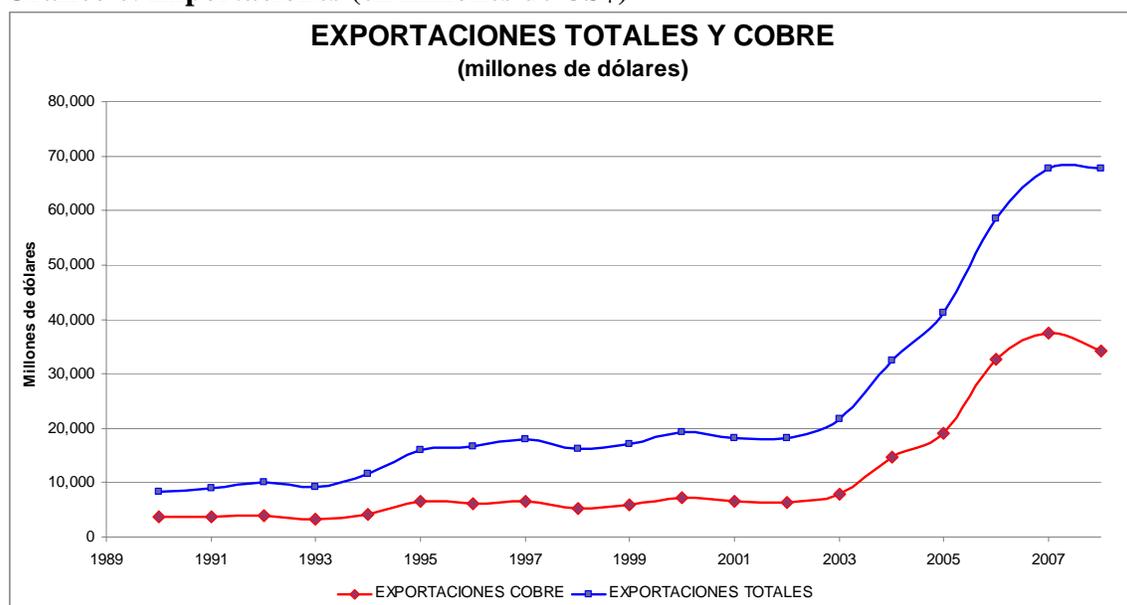
Gráfico 7. Crédito—Colocaciones en Moneda Nacional en moneda constante



Por último, es necesario considerar las exportaciones ya que en gran medida la evolución de la economía chilena está condicionada por su comportamiento. Incluso hay analistas de la plaza, como Leonardo Suárez de Larraín Vial, que han llegado a decir que “la economía chilena es un yo-yo del precio del cobre”.

Como se puede apreciar del Gráfico 8, el cobre en promedio ha representado algo más del 35% del total de las exportaciones. Sin embargo, durante el período 2004-08 el cobre superó el 50% del valor de las exportaciones. En cuanto al período recesivo, nótese que las exportaciones cayeron el año 1998 tanto para cobre como las demás, es decir, un año antes que la recesión en Chile. Más aún, las exportaciones de cobre crecieron en un 15% en 1999, sugiriendo que si hay una conexión entre el cobre y los niveles de actividad esta está mediada por otros factores, lo que introduce un elemento de rezago importante. En todo caso, lo habitual es que nuestra economía crezca menos cuando los ingresos de exportación caen y es lo que hemos visto desde fines de 2008.

Gráfico 8. Exportaciones (en millones de US\$)



Fuente: Banco Central de Chile.

III. Políticas contra cíclicas

En primer lugar, cabe establecer qué se entiende por políticas contra cíclicas. Los ciclos descendentes, que son los que nos interesan en este momento, como hemos dicho, se caracterizan por la disminución de la demanda agregada, es decir una caída del consumo y de la inversión. Cuando esto ocurre, y como hemos ilustrado en la sección precedente, las empresas y las personas pagan menos impuestos y los ingresos del fisco disminuyen.

Si el gobierno sigue una política de equilibrio financiero estricto, es decir, que el gasto sea igual a los ingresos de ese año, el gasto tendría que disminuir hasta nivelarse con el nuevo (menor) nivel de ingresos fiscales. Esta política contraería aún más la demanda

agregada ya que disminuirían los gastos del gobierno, tanto corrientes como de inversión. En este caso el gobierno sería claramente pro cíclico ya que los gastos del gobierno se mueven en la misma dirección que el gasto privado y profundizaría la recesión.

En el sentido contrario, una política fiscal contra cíclica es una en la cual el gobierno aumenta (o disminuye) el gasto fiscal para compensar parcialmente una caída (o un aumento) en el gasto agregado de la economía. En términos técnicos, las medidas contra cíclicas, en el caso de una recesión, producen un aumento del déficit público por sobre el que resultaría si el gobierno no toma acción alguna.

Digo que el gobierno compensa parcialmente la caída en el gasto agregado porque los gobiernos normalmente son mucho menores que sus sectores privados —en Chile el gobierno representa entre 19 y 21% del PIB— y, por tanto, están imposibilitados de compensar totalmente la caída del gasto privado.

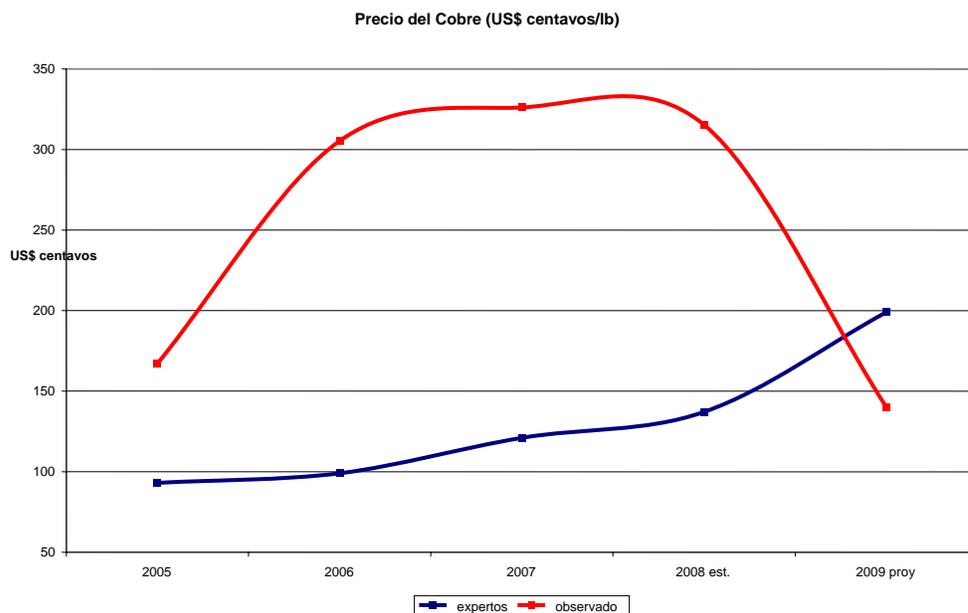
Las políticas contra cíclicas son de dos tipos, las que se apoyan en estabilizadores automáticos (no requieren acción específica: aumentan las transferencias —tipo seguro de desempleo— y se reduce la recaudación tributaria), y las medidas de política discrecionales (requieren acciones de política para reducir impuestos o aumentar los gastos). Según un estudio del FMI, en general, los estabilizadores automáticos han resultado ser más efectivos, en oportunidad y monto, y con menores consecuencias adversas a mediano plazo que las acciones fiscales discrecionales.⁶

La regla fiscal chilena, de superávit estructural, lo que hace expresamente es mantener un nivel de gasto consistente con el crecimiento normal de la economía y con un precio del cobre de largo plazo. Es decir, si bien la regla chilena estabiliza el gasto público, las políticas fiscales no han sido claramente contra cíclicas, ya que han mantenido o disminuido el gasto total como porcentaje del PIB en períodos de bajo crecimiento (2001-03) y aumentando el gasto público en períodos de altos precios del cobre (2004-08) (ver Gráfico 5). El elemento clave detrás de este comportamiento han sido las proyecciones del precio del cobre del Comité de Expertos que ajustaron sus proyecciones de precio al alza lo que permitió aumentar el gasto público a partir de 2004 (Gráfico 9). Como la proyección se ajusta con un cierto rezago el gasto público aumenta o baja más lentamente que el precio del cobre, es decir, es más “pegajoso” o tiene inercia, pero con el tiempo se mueve en la misma dirección.

La ventaja del mecanismo es que permite ahorrar en períodos de alza y aumenta el déficit efectivo en el primer momento de un período de baja. Ahora que el precio colapsó el gobierno todavía está usando el precio estimado en septiembre de 2008, con lo cual evita una contracción súbita del gasto. Pero este año 2009 el Comité de Expertos pudiera reducir su estimación del precio de largo plazo y el gobierno tendrá que reducir su gasto a un nivel consistente con ese menor precio. De esta manera, el Gobierno podría verse en la situación de reducir el impulso fiscal cuando la economía aún no haya salido de la recesión.

⁶ FMI, *World Economic Outlook*, octubre 2008, Capítulo 5.

Gráfico 9. Precio del cobre observado y estimado por el Comité de Expertos



Fuente: Dirección de Presupuesto y Cochilco.

Es decir, la regla fiscal actual estabiliza el gasto, amortiguando alzas y bajas del precio del cobre, pero no actúa consistentemente en forma contra cíclica. Para hacer política fiscal contra cíclica el gobierno ha tenido que crear un espacio adicional reduciendo la meta de superávit del 0,5% del PIB a cero para el 2009.

Como en las contracciones económicas los ingresos fiscales disminuyen, aumentando el déficit, para que un gobierno pueda poner en práctica políticas contra cíclicas se requiere uno de dos elementos: tener ahorros disponibles (como en el caso de Chile hoy) o tener disponibilidad de crédito (como es el caso de los EEUU), o una combinación de estos.

En el pasado Chile no tenía ahorros y debía recurrir al endeudamiento externo. Como muchos otros países en desarrollo, Chile no tenía credibilidad de mercado como deudor y debía recurrir a los organismos financieros internacionales para evitar una crisis de deuda. La consecuencia de no tener ahorros y poder acceder a montos pequeños de deuda externa era una contracción del gasto público y disminuciones de la actividad económica.

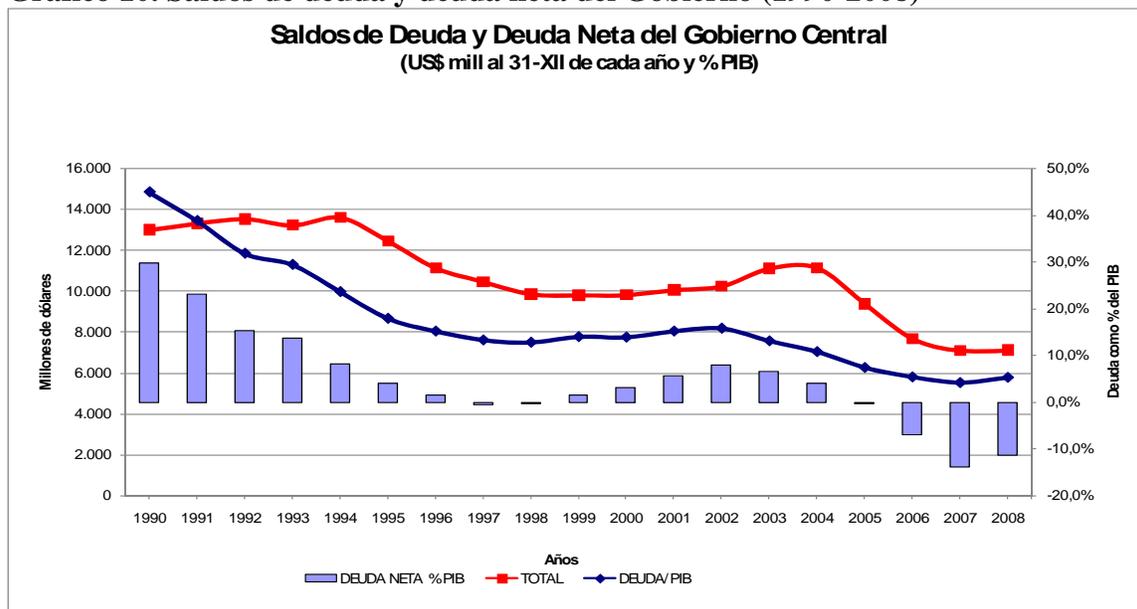
En contraste, hoy Chile puede simplemente girar contra sus ahorros para financiar una política de gasto fiscal contra cíclica. Como dijo recientemente el Ministro de Hacienda (s), Alberto Arenas, los fondos soberanos no son un trofeo para guardar en la estantería, son para usarlos.⁷

Como se observa en el Gráfico 10, el gobierno de Chile está en una posición acreedora neta, esto es, tiene activos financieros que superan largamente las deudas que mantiene.

⁷ El Mercurio, 25 de febrero, 2009.

Además, la deuda chilena está clasificada como A+ por Standard & Poor's lo que permite acceder a los mercados de crédito a costos preferentes en comparación con la mayoría de las economías emergentes del mundo. Así todo, el gobierno ha preferido financiar el déficit fiscal usando en primera instancia los recursos ahorrados en el FEES.

Gráfico 10. Saldos de deuda y deuda neta del Gobierno (1990-2008)



IV. Medidas específicas y su posible impacto en las variables críticas

El gobierno en Enero de este año propuso medidas equivalentes a un 2,8% del PIB que expanden el gasto respecto de lo considerado en el presupuesto para el 2009. Para ello tuvo que modificar la meta de la regla fiscal reduciendo la meta de superávit estructural de 0,5% del PIB a cero, ya que la Ley de Responsabilidad Fiscal obliga al gobierno a declarar su política fiscal, informando al Congreso cada vez que decida modificarla.

Las medidas propuestas por el gobierno se pueden clasificar en cuatro categorías:

- Inversión y consumo
- Financiamiento a empresas
- Apoyo a personas
- Empleo y capacitación

No todas ellas tienen el mismo impacto sobre la economía en cuanto a compensar por la caída en el gasto privado. Por lo mismo es conveniente analizarlas por separado.

Medidas de inversión y consumo.

Se ejecutarán proyectos de **inversión pública** por US\$ 700 millones adicionales a los incluidos en el presupuesto. Esta es una clásica medida contra cíclica. Lo más importante es que efectivamente sea adicional a lo que estaba contemplado en el presupuesto y que se ejecute. Esta última condición puede ser problemática para un sector público débil como el nuestro.

Se suspende la aplicación del **impuesto de timbres y estampillas** por este año. Se supone que esto facilita tomar la decisión de invertir al reducir el costo del crédito. La medida reduce los ingresos fiscales y aumenta el déficit. Como todas las medidas de reducción de impuestos, esta puede no tener mucho efecto ya que depende de que se materialicen créditos y, como ya vimos, la demanda por crédito tiende a disminuir durante las recesiones. Es decir, su efectividad es dudosa.

Se otorgan **incentivos adicionales a la forestación** por US\$ 20 millones. Este es un subsidio directo cuya utilización dependerá de las empresas forestales que deberán aportar los recursos complementarios. Es probable que se use si la burocracia para obtenerlo no es excesiva. Ayudaría a mantener niveles de empleo y la competitividad del sector forestal a largo plazo.

Aporte al Fondo Común Municipal por US\$ 41 millones. Este aporte es un traspaso a los municipios para mantener los niveles de empleo. Estos fondos apoyan las inversiones municipales y, por tanto, van en la dirección correcta. Puede tener problemas de equidad ya que los municipios con mayor capacidad para presentar proyectos son generalmente los más ricos y no necesariamente donde el desempleo es mayor.

Aporte de capital a Codelco por US\$ 1.000 millones. De acuerdo a los criterios del FMI, no se registra como gasto en las cuentas fiscales por tratarse de una operación financiera y no tiene impacto contra cíclico. Su objetivo es llevar adelante el programa de inversiones de Codelco a un costo menor del que sería posible si se endeuda. Lo que hace el accionista es aumentar el capital en vez de pedir un crédito.

Financiamiento a las empresas

De nuevo el nombre va más allá de las medidas. El Gobierno ha propuesto dos medidas. La primera, consiste en **reducir el Pago Provisional Mensual (PPM)** a un costo estimado de US\$ 460 millones durante el año 2009. La verdad es que gran parte de este impuesto no se habría pagado de ninguna manera porque los ingresos de las empresas disminuyen. En todo caso, es una medida positiva, aunque de impacto menor, porque deja más recursos en las empresas.

La segunda medida, una **línea de garantía de la CORFO para reprogramar créditos** por US\$ 50 millones, potencialmente tiene un mayor efecto si no se burocratiza demasiado y si el *spread* de los bancos no es demasiado alto.

Apoyo a personas

Aquí hay una medida contundente y que ataca directamente el problema de la demanda agregada. Un **bono de \$ 40.000 por carga familiar** para grupos de bajos ingresos. Este va directamente al bolsillo de la gente con mayor propensión a gastar. Además, es oportuno, en tanto se pagará en el mes que las familias deben enfrentar mayores gastos relacionados con el inicio del año escolar. La Dipres estima el costo fiscal en US\$ 224 millones.

La **devolución anticipada de impuestos a la renta**, a un costo de US\$ 220 millones, también posiblemente esté sobre estimada ya que las personas pagarán menos impuestos de todas maneras. No es claro que eso se traduzca en mayor gasto en la economía.

Empleo y Capacitación

Básicamente las medidas de esta área tienen que ver con subsidiar el empleo formal, en sí una buena medida, pero con poca efectividad en una recesión. No repropone mantenerla más allá del 2009. Costo fiscal estimado, US\$ 102 millones, posiblemente sobre estimado.

Las otras dos medidas tienen que ver con capacitación y disminuir el costo para las empresas de capacitar a su personal permitiendo que se descuenta de los impuestos mensuales sin esperar al término del ejercicio contable. Lo más probable es que no tengan un impacto medible en una situación recesiva como la que estamos viviendo. Así todo, el Gobierno estimó un gasto fiscal de unos US\$ 147 millones, por estas medidas.

En consecuencia, no hay que esperar un gran impulso fiscal como resultado del paquete fiscal presentado en enero. El Cuadro 1 resume la situación según la estimación del gobierno y lo que es previsible a partir de mi evaluación.

Como muestra el cuadro, la suma del paquete fiscal presentado por el gobierno no llega a los US\$ 4.000 millones anunciados, según las cifras publicadas en la página Web del Ministerio de Hacienda.⁸ Por tanto, en términos del PIB alcanzaría a 2,4% del PIB en vez de 2,8%. Pero además, y esto es lo importante, aún aceptando que cada una de las medidas tiene un impacto directo igual a la cifra anunciada, cosa que es improbable por razones económicas y de gestión del sector público, y sacando sólo los US\$ 1.000 millones de Codelco, el impacto del paquete fiscal se vería reducido a 1,7% del PIB. Esta cifra podría ser importante, pero dista mucho de lo planteado por el Gobierno y es poco probable que se materialice.

La razón para descontar el impacto de las medidas es que la evidencia del FMI, citada más arriba, indica que estas medidas, salvo la transferencia directa a las familias que se está haciendo este mes, deberían tener un impacto menor al esperado simplemente porque dependen de la voluntad de las empresas y las personas de usarlas, condicionada por los recursos complementarios de los que dispongan, para aumentar su gasto en vez de ahorrarlos, como puede ocurrir con la devolución de impuestos o los programas de subsidio al empleo. Por ejemplo, el subsidio a la contratación llevará a sacar gente para contratar a los subsidiados.

Por tanto, si la recesión se agudiza, es posible que el gobierno se vea en la necesidad de implementar medidas fiscales adicionales.

⁸ Es posible que en el anuncio le hayan sumado otras medidas que no aparecen en el detalle publicado que habla de “más de US\$ 4.000 millones”. El PIB en US dólares es el que está implícito en las cifras del Gobierno

Cuadro 1. Posible impacto de medidas fiscales en 2009

Medida	Estimación de impacto según:	
	Gobierno	Analista
	(en US\$millones)	
Inversión y consume	2,389	1,389
Inversión pública	700	700
Eliminación Imp. Timbres y Estampillas	628	628
Incentivos a la forestación	20	20
Aporte al Fondo Común Municipal	41	41
Capitalizar Codelco	1,000	0
Financiamiento a empresas	510	510
Reducir PPM	460	460
Línea Corfo reprog. Créditos	50	50
Apoyo a personas	444	444
Bono \$40.000 por carga	224	224
Devol anticip Imp. a la Renta	220	220
Empleo y capacitación	249	176
Subsidio al empleo formal	102	102
Aumento franquicia SENCE y dcto. mensual	147	73.5
Impacto total	3,592	2,519
como % del PIB 2009	2.4	1.7
Memorandum:		
PIB 2009 en US\$ millones	150,000	150,000

Fuente: Plan de Estímulo Fiscal, en www.hacienda.gov.cl, y estimaciones propias.

Desde luego, una preocupación relacionada con la expansión del gasto fiscal es si ese nivel de gasto es sostenible o, lo que es lo mismo, si no obligará a una reducción drástica del gasto fiscal en el futuro cercano. Ya hemos argumentado más arriba que con US\$20.000 millones en el FEES y con muy bajos niveles de deuda pública esa no es una preocupación inmediata. Sin embargo, el próximo gobierno deberá establecer una política fiscal que sea creíble, esto es, que asegure que se mantendrá un colchón de ahorros fiscales importantes y que la deuda pública no aumentará significativamente.⁹

⁹ La Ley de Responsabilidad Fiscal obliga a los gobiernos entrantes a definir su política fiscal en un plazo de 90 días desde asumir el gobierno.

V. Tareas de más largo plazo

Al considerar un posible paquete de medidas fiscales adicionales hay dos elementos que este o un futuro gobierno no puede dejar de considerar:

- fortalecer los estabilizadores automáticos y
- desarrollar planes estratégicos de inversión pública.

Como vimos, los estabilizadores automáticos son dos: la recaudación de impuestos y el seguro de desempleo. En Chile, en rigor, sólo tenemos uno: la caída en la recolección de impuestos.

El seguro de desempleo que tenemos en Chile, no es tal. Lo que tenemos es una cuenta de ahorro individual que sólo cubre a las personas bajo condiciones bastante restrictivas y que repone una parte muy baja de los ingresos perdidos por el desempleo. Hay sólidas razones técnicas para tener un seguro de desempleo de mayor cobertura, con una mayor reposición de los ingresos perdidos y con plazos de aplicación más largos.¹⁰

Esta es la primera línea de defensa en una recesión. Es absolutamente automática y contra cíclica, ya que se gatilla tan pronto la persona queda cesante y el derecho a usarlo se extingue tan pronto la persona encuentra empleo.

Para maximizar el impacto de las acciones del gobierno, además de estabilizadores automáticos, es necesario disponer de una cartera de proyectos de inversión pública y privada de largo plazo consistente con objetivos estratégicos que se dé el país o con una estrategia de desarrollo si existe. Esto permitiría asegurarse que el gasto fiscal contra cíclico sea eficiente tanto en el sentido de no desperdiciar recursos, como es el caso cuando se contrata gente para limpiar las plazas, como en el sentido que el gasto sea eficiente en función de algún objetivo más allá de dar empleo de urgencia.¹¹

Lamentablemente en Chile hemos abandonado el pensamiento estratégico a nivel del sector público. Esto no ocurre con otros gobiernos del mundo, y tampoco ocurre en el sector privado.

En los gobiernos de otros países se fijan algunos objetivos de largo plazo. Por ejemplo, en los EEUU un caso clásico fue el programa Apollo de la NASA, destinado a poner un hombre en la Luna en un plazo de 10 años. Un ejemplo reciente, es el anuncio del Presidente Obama de destinar US\$ 1.500 millones anuales hasta el año 2012 para desarrollar tecnologías más eficientes que fortalezcan el uso de fuentes energéticas alternativas. En Inglaterra, se acaba de anunciar un programa para desarrollar las fuerzas armadas del futuro que compromete recursos para que el sector privado y los centros de investigación desarrollen los nuevos equipos y materiales. En Suecia en estos días se ha

¹⁰ Ver, por ejemplo, *Un Seguro de Desempleo Universal para Chile: el Inicio de un Debate*, L. E. Escobar, coordinador de la edición. Chile 2, 2008.

¹¹ Según Keynes lo más apropiado era aumentar la inversión pública pero, si esto no era posible, contratar gente para que haga hoyos y que después los tape era mejor que no hacer nada.

decidido renovar, en vez de cerrar, todas las plantas atómicas de generación eléctrica. Este programa se ejecutará durante los próximos 15 años.

En el sector privado, la visión estratégica de los negocios es la base sobre la cual se desarrollan las empresas. La compañía Shell es reconocida en el ámbito gerencial por sistematizar esta forma de pensar en el futuro de la empresa y hoy todas las grandes empresas del mundo tienen algún tipo de mecanismo de planificación estratégica.¹²

Cuando un país cuenta con ese tipo de objetivos de largo plazo es posible activar o acelerar acciones destinados a alcanzarlos en períodos recesivos actuando conjuntamente con el sector privado, de forma de paliar los efectos adversos de la recesión con los ojos puestos en elevar la tasa de crecimiento potencial de la economía. Es decir, actuar hoy para hacer un mejor mañana. Hoy el gobierno chileno perdió esa capacidad y no existen programas de inversión de largo plazo (10 a 20 años) que sean función de objetivos estratégicos o de una determinada estrategia de desarrollo.

Por ejemplo, a pesar que todos los expertos en infraestructura están de acuerdo sobre la necesidad de ampliar los puertos existentes y desarrollar otros, este año no se hará nada en esa materia simplemente porque para el sector privado no es un buen momento para conseguir capitales en las cantidades necesarias y porque el Estado no ha creado instrumentos institucionales que permitan asegurar el financiamiento de esas obras. Lo de los puertos se puede repetir para todo el sistema de concesiones.

No se trata de estatizar nada. Se trata de desarrollar una institucionalidad que permita llevar adelante programas de inversión, especialmente de infraestructura, durante períodos adversos. Esto puede tomar la forma de garantías o de aportes de capital donde el gobierno aproveche su enorme ventaja como potencial deudor en los mercados de capitales.

VI. Conclusiones y Propuestas

El mundo se está enfrentando a una situación de recesión inédita desde la post guerra. En las condiciones actuales los analistas se deben apoyar en su experiencia e intuición profesional para evaluar el desenvolvimiento futuro de la crisis.

Chile no está inmune a lo que pase en la economía mundial. Ya nadie cree que nuestra economía esté blindada, como se dijo alguna vez. La situación es extremadamente preocupante y, sin duda, tendrá un importante impacto sobre nuestra economía. Los indicadores de producción y demanda más recientes ya lo demuestran.

Por primera vez en nuestra historia, el país está en condiciones de enfrentar una crisis económica con políticas contra cíclicas. Aquí nos hemos concentrado en las políticas

¹² Cabe destacar que la planificación estratégica también es la base las políticas de desarrollo de nuestras Fuerzas Armadas y, en consecuencia, de la definición de sus inversiones en capital humano, infraestructura y sistemas de armas.

fiscales, pero la política monetaria potencialmente puede jugar un papel importante bajando las tasas de interés si sigue una política expansiva que facilite la operación de las políticas fiscales.

El papel más importante en una recesión recae en la política fiscal. Si bien aún hay mucho que aprender en cuanto a cómo hacerla más efectiva, existe un cierto grado de consenso profesional en que, con políticas fiscales bien diseñadas, el fisco puede amortiguar las consecuencias de una recesión.

La experiencia internacional indica que en general los estabilizadores automáticos han resultado más efectivos, en monto y oportunidad, que las políticas fiscales discrecionales. Chile en este sentido es como una mesa coja: nos falta un buen seguro de desempleo de carácter universal, que no dependa mayoritariamente, como ahora, del ahorro individual. Para ello debemos hacer esfuerzos mucho más importantes de los que hemos realizado hasta ahora para disminuir drásticamente la informalidad en el mercado laboral. Trabajadores informales son trabajadores sin protección social y sin seguro de desempleo.¹³

Desde ya hay que fortalecer la capacidad del sector público de pensar en términos de objetivos estratégicos, no de planes detallados sino de las metas que queremos alcanzar. Así como lo hacen nuestras empresas y nuestras Fuerzas Armadas, el Gobierno y los ministerios de infraestructura deben fortalecer esa capacidad identificando proyectos y programas de inversión consistentes con objetivos a más 10 o más años plazo.

Los gobiernos chilenos entre la post guerra y 1990 lo hicieron usando a Mideplan o la CORFO, según el caso, y no hay razones para no recrear esa capacidad. Así sería posible acelerar programas de inversión pública que tiendan a mejorar la competitividad y el potencial productivo de nuestra economía. Cualquier esfuerzo en esta dirección debe apoyarse en mecanismos explícitos y transparentes de colaboración público-privada.

En los plazos más inmediatos, el gobierno deberá hacer un enorme esfuerzo para implementar los programas ya anunciados. Personas que conocen bien el funcionamiento del Estado chileno dudan de la capacidad del aparato público para ejecutar los programas de inversión propuestos. Sería altamente conveniente que este esfuerzo de pié a una reevaluación de nuestros sistemas de gestión pública. Hoy parece ser prácticamente imposible que se ejecuten a cabalidad los programas de inversión contemplados en el Presupuesto 2009.

El Gobierno debe preparar desde ya un nuevo paquete fiscal que incluya más medidas de transferencia directas a los sectores más desprotegidos y considere extender el período durante el cual los desempleados pueden acceder al Fondo Solidario de Cesantía. Si se pudiera ser más ambicioso, se puede crear un Banco de Exportaciones, que ofrezca garantías a los exportadores chilenos que sus exportaciones serán pagadas en caso que el

¹³ La informalidad afecta al 40% de las personas que trabajan en Chile. Esto tiene un alto costo para ellos y para el país porque hay que darles servicios públicos sin que contribuyan a financiarlos.

comprador tenga problemas. Eso facilitaría especialmente la exportación de bienes industriales chilenos al resto de Sud América.

Finalmente, una palabra sobre el crédito. Los bancos no prestarán más mientras no vean que sus potenciales clientes son viables. Para prestar a clientes riesgosos deben aumentar sus provisiones, lo limita su capacidad de dar crédito. Por tanto, los instrumentos para mantener los niveles de crédito son la garantía estatal y líneas de crédito de la CORFO y del Banco Estado a los bancos para que presten a ciertos tipos de clientes o para determinados fines. Para eso hay que fortalecer institucionalmente a la CORFO de forma que puede evaluar los riesgos. Este tipo de medidas son más efectivas que presionar por los diarios a los bancos para que presten más.

Todo indica que el período que viene será difícil para nuestra población. Si bien es cierto que el Estado sólo puede amortiguar el impacto, también es cierto que sabemos cómo lo puede hacer mejor para mejorar la efectividad de las políticas que se adopten. Esa es una tarea que recae directamente sobre los miembros de este Parlamento, trabajando conjuntamente con el Gobierno, los trabajadores y los empresarios.
