

APUNTALAR LA REACTIVACIÓN Y EL CRECIMIENTO: ¿QUÉ DEBE HACER EL ESTADO?

Hernán Cheyre V.

Director CIES

*Facultad de Economía y Negocios
Universidad del Desarrollo (UDD)*

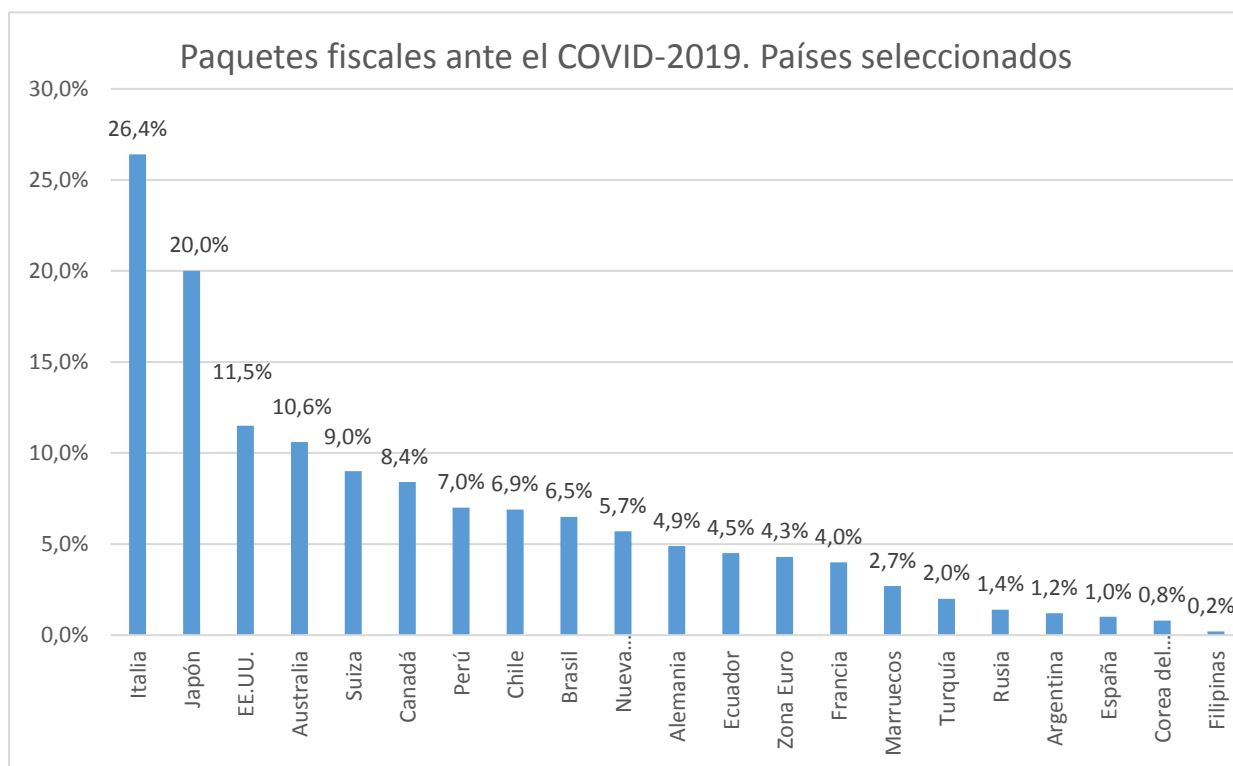
El impacto económico que está teniendo la pandemia ha motivado al Gobierno, al Banco Central y a los organismos reguladores a desplegar una amplia batería de medidas, destinando grandes volúmenes de recursos para paliar sus efectos. El foco ha estado puesto en los grupos de la población que se están viendo más afectados, y también contribuyendo con liquidez para mantener en funcionamiento el aparato productivo, factor clave para proteger los puestos de trabajo y los ingresos que recibe la gran mayoría de la población. Minimizar el efecto sistémico que esta disrupción en la actividad económica pudiera llegar a tener debe ser una preocupación central del Estado, pero también es necesario empezar a diseñar fórmulas que permitan que la recuperación sea rápida, sostenible y que contribuya a aumentar el potencial de mediano y largo plazo. Hay aquí una tarea pendiente.

El nuevo contexto

Atendida la magnitud del problema que se enfrenta, los organismos estatales chilenos han dispuesto la movilización y el uso de un volumen de recursos públicos de proporciones significativas. De acuerdo a las cifras entregadas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres), el total de recursos comprometidos asciende a la

suma de US\$ 17.105 millones, lo cual corresponde a un 6,9% del PIB estimado. Puesta esta cifra en una perspectiva comparada, lo que se observa es que este esfuerzo fiscal se ubica entre los más potentes de los que se están aplicando a nivel internacional (ver gráfico N°1).

Gráfico N°1
MAGNITUD DE MEDIDAS DE APOYO FISCAL
(% del PIB)

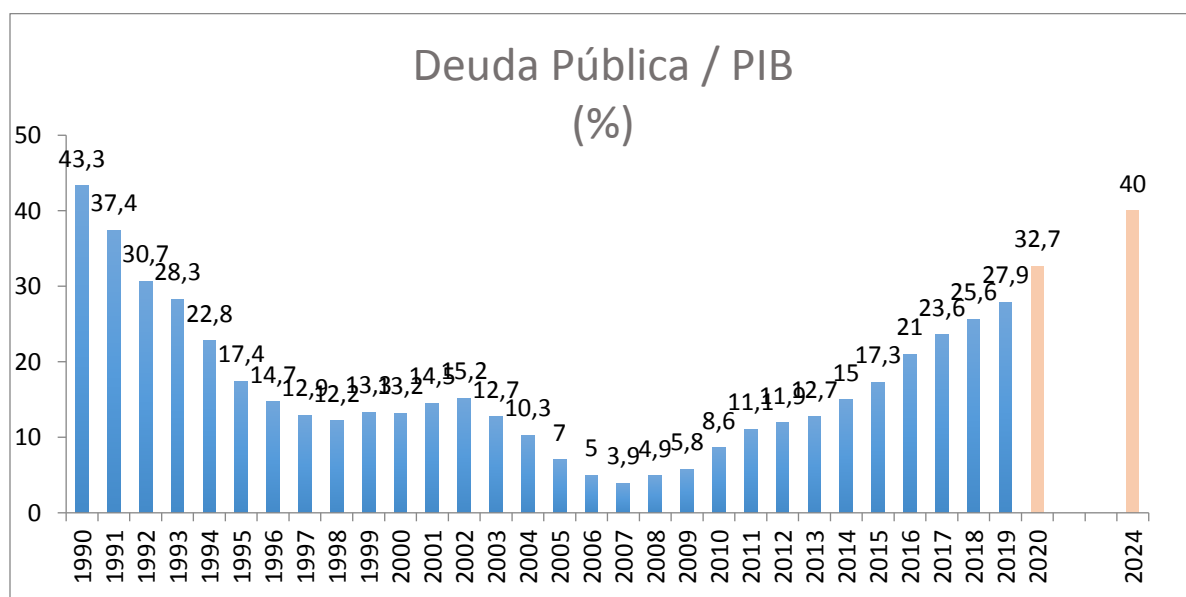


Fuente: Informe de Finanzas Públicas I Trimestre 2020, Dipres.

No cabe duda de que lo anterior ha sido posible gracias a los criterios de disciplina que han logrado mantenerse en el manejo de las finanzas públicas durante las últimas décadas, pero luego de haber avanzado hasta este punto no se puede obviar que los desequilibrios que se han generado como

consecuencia de esta situación extraordinaria no son sostenibles en el tiempo. El financiamiento de un déficit fiscal equivalente a un 8% del PIB, que es lo que se proyecta para este año 2020, no es algo que se pueda mantener en forma permanente, por cuanto ni los recursos previamente ahorrados ni la capacidad de endeudamiento son ilimitados. De acuerdo a las proyecciones de la Dipres, se estima que este año la deuda pública como proporción del PIB alcanzaría un 32,7%, y hacia el año 2024 –considerando una convergencia paulatina hacia la disciplina asociada a un Balance Cíclicamente Ajustado que disminuye su déficit a razón de 0,5 puntos porcentuales por año- se elevaría a un 40% (ver gráfico N°2). En el evento de que la recuperación de la economía fuere más débil que la considerada en la proyección de la Dipres –expansión del PIB de 4,3% en 2021; de 3,5% en 2022 y de 3,2% en adelante-, el aumento de la deuda sería más explosivo.

Gráfico N°2



Si bien hay consenso en cuanto a que en una circunstancia como la actual el mayor uso de recursos fiscales se justifica plenamente, debiendo recurrirse al endeudamiento adicional y/o al uso de fondos soberanos previamente ahorrados para suplir las diferencias que se van a producir respecto del presupuesto inicial, donde hay distintos puntos de vista es en lo referido a los montos que se debe comprometer. El Gobierno ha adoptado una actitud de mayor cautela, graduando el uso de los recursos fiscales en esta circunstancia extraordinaria, considerando que las necesidades de apoyo a los sectores más afectados pueden extenderse durante un período de tiempo más prolongado. Por tanto, si bien el diagnóstico oficial asume que hay capacidad para un eventual uso adicional de recursos en caso de que las circunstancias lo requieran, se ha optado por la prudencia, sin atarse de antemano a cifras específicas, lo que después podría convertirse en una camisa de fuerza. En lo que sí parece haber grados de acuerdo en lo referido a la importancia de que estos esfuerzos de mayor gasto fiscal tengan el carácter de transitorios, dado que su mantención en el tiempo no sería sostenible, incubando desequilibrios que posteriormente resultaría muy difícil poder enmendar. Por tanto, así como se requiere rapidez para poner en marcha los programas de emergencia, también deberá haber celeridad para desarmarlos una vez superada la fase inicial del problema.

Pero más allá de la discusión referida al monto y graduación que debe haber en el uso de recursos fiscales en esta especial coyuntura, ya empieza a surgir un debate que es más de fondo, relativo al alcance que debe tener la participación del Estado en la economía en la próxima etapa. Y esto se refiere tanto al tamaño que debe tener el presupuesto público para poder hacer frente a las

necesidades que se va a seguir enfrentando, como al rol que debería desempeñar en la fase siguiente, como agente “orientador” del desarrollo, ante circunstancias que van a ser muy diferentes de las que hemos vivido hasta la fecha. Con el argumento de que las economías de mercado no están dando las respuestas requeridas en circunstancias críticas como la actual, quienes buscan otorgar al Estado un rol más activo en el ordenamiento económico del país ven en la actual coyuntura una buena oportunidad para insistir en estos planteamientos.

¿Falló el mercado?

Las intervenciones que el Estado ha estado realizando en los distintos países en respuesta a la pandemia del coronavirus no han sido la consecuencia de un fracaso en los sistemas de mercado, sino que más bien la reacción natural que le corresponde adoptar en virtud del rol de soporte que le es propio ante una situación de esta naturaleza. La pandemia ha cortado muchos caminos (el aislamiento interrumpe el normal funcionamiento de la cadena de pagos y del aparato productivo, poniendo en riesgo cientos de miles de puestos de trabajo), y por tanto es su deber tender puentes para superar esta dificultad (pérdida de ingresos en las personas y de liquidez en las empresas). El mercado es por esencia un ejercicio de intercambio, donde el elemento clave es la interacción entre partes. Esto ocurre mayoritariamente en lugares físicos determinados, sea en establecimientos comerciales donde interactúan compradores y vendedores, en instalaciones productivas donde desarrollan sus labores los trabajadores de una empresa, o en cualquier domicilio donde un trabajador por cuenta propia ofrece sus servicios a un tercero. Las restricciones al libre desplazamiento de las personas que ha sido necesario establecer para atenuar los

contagios, por esencia, afectan el funcionamiento de los mercados, y no es casualidad que sean las interacciones que se realizan en forma digital –comercio electrónico y trabajo a distancia, por ejemplo- las que se estén viendo fortalecidas como consecuencia de las medidas de distanciamiento social que han sido dispuestas por el Gobierno, pero claramente su alcance es limitado. El mercado no ha dejado de funcionar, pero ha estado operando y manifestándose de una manera diferente, en la medida que las condiciones lo permiten. Y si el Estado ha debido intervenir ha sido precisamente para reparar el cortocircuito que se ha producido, buscando formas de tender puentes en aquellos casos en los que los caminos se han cortado, y por tanto donde el libre flujo se ha visto interrumpido. Una vez que las rutas se normalicen, obviamente cesará la necesidad y la justificación de la intervención estatal que se ha producido.

Esta situación escapa, ciertamente, a la discusión de si lo que corresponde es que haya “más o menos Estado” en la economía. Lo que ha estado ocurriendo es simplemente la respuesta que corresponde dar para evitar una catástrofe económica. Los países que mejor van a salir de esta situación no van a ser aquellos en los que la presencia del Estado en la economía sea mayor, sino que aquellos que estén en mejores condiciones para actuar con mayor flexibilidad: el Estado, para poder ajustar el presupuesto, introducir mayor liquidez en la economía y adaptar las regulaciones; y el sector privado, adaptándose de la mejor forma posible a las necesidades de clientes, proveedores y trabajadores, buscando opciones que permitan enmendar de la mejor forma posible el funcionamiento de las cadenas logísticas y de producción.

No hay elementos en el cuadro actual que permitan concluir que los países donde la participación del Estado en la

economía es mayor se estén viendo menos afectados que aquellos donde la participación es más baja. De hecho, tomando en cuenta las cifras contenidas en último informe del FMI¹, con proyecciones para el año 2020, las cifras no validan la aseveración anterior. En las circunstancias actuales todos los países se están viendo afectados, al margen de si en esas economías el Estado tiene una mayor o menor participación relativa. En Alemania, Francia, Italia y España, países para los que se proyecta una caída en el PIB superior a 7%, el gasto fiscal como porcentaje del PIB superaba el 40% en 2018, de acuerdo a las estimaciones del FMI. En el caso de Chile, donde se proyecta una contracción del 4,5% en el PIB para este año, la participación relativa del gasto fiscal bordeaba el 25% del PIB. Y en Singapur, país donde se proyecta una caída del PIB de 3,5%, el peso relativo del gasto fiscal no supera el 15% del PIB. Por tanto, si alguien quisiera establecer una relación de causalidad simple a partir de estas cifras –lo que sería improcedente, en todo caso, por cuanto el número de variables explicativas es mucho mayor-, la respuesta iría más bien en la dirección opuesta.

No son los Estados más grandes los que están permitiendo mejores resultados, sino los que pueden exhibir una mayor flexibilidad para actuar. Y esto aplica tanto al funcionamiento de los sistemas de salud como de la economía en general.

Prioridades para la próxima etapa

Sin perjuicio de que la actual situación de emergencia se va a mantener durante varios meses, período en el cual será necesario que el aparato estatal continúe calibrando las medidas de protección en marcha para dar liquidez a las

¹ World Economic Outlook, IMF, Abril 2020.

empresas, así como otras que pueda ser necesario implementar para abordar problemas adicionales que se vayan presentando en ámbitos, reviste la mayor importancia comenzar a preparar la cancha para la etapa que viene. La economía chilena –como todas- quedará muy debilitada, y será necesario volver a echar a andar la maquinaria productiva en un contexto en el que habrá un gran número de desempleados en búsqueda de nuevas oportunidades y muchas empresas que habrán dejado de operar como consecuencia de este cuadro recesivo, liberando recursos que quedarán transitoriamente inutilizados. Y en este ámbito el Estado tiene un importante rol que cumplir tanto en el ámbito de la oferta como de la demanda.

Prioridad 1: Dinamizar el reemprendimiento

La velocidad con la que la economía logre recuperarse va a depender, obviamente, de cuán dañada quede luego de este inédito cuadro recesivo, pero en gran medida el proceso de recuperación va a estar condicionado por la capacidad que exista para colocar nuevamente en marcha los recursos productivos que habrán quedado temporalmente sin utilizar. Con este propósito, entre los distintos flancos que habrá que abordar con prontitud destacan los siguientes:

- **Mayor fluidez en las reorganizaciones de empresas**

Considerando que muchas unidades productivas enfrentarán problemas de liquidez que les impedirán dar cumplimiento a sus compromisos financieros, éstas deberán entrar en un proceso de reorganización. Para que este proceso ocurra con fluidez –idealmente lográndose evitar la instancia del

cierre- será necesario simplificar la normativa vigente, especialmente en lo referido a las empresas de menor tamaño. Y si el cese de operaciones resultare inevitable, lo que se debe buscar es agilizar la liberación de los recursos comprometidos, de manera que queden disponibles para algún nuevo emprendimiento.

- Agilización de permisos para operar

Conocidas son las trabas que deben enfrentar los emprendedores al momento de intentar dar inicio a un nuevo negocio. Sin perjuicio de los avances que ha habido en lo referido a la constitución de nuevas sociedades y a lograr el inicio de actividades, en la práctica hay muchos otros permisos posteriores que se exigen –especialmente en el ámbito municipal- que dificultan la puesta en marcha de un nuevo emprendimiento. En este ámbito sería recomendable, además de eliminar todo aquello que no sea imprescindible, otorgar permisos transitorios que permitan empezar a operar de inmediato.

- Flexibilidad y subsidio a la contratación

En consideración al incierto panorama que se va a enfrentar, la motivación a la contratación de personal va a ser baja. Para lograr atenuar el efecto negativo derivado de un ambiente de incertidumbre se debería flexibilizar las normas vigentes en esta materia, especialmente en lo referido a las jornadas laborales, para las nuevas empresas que se constituyan en un cierto período. Asimismo, parece necesario fortalecer los mecanismos de subsidio a la contratación de trabajadores hoy vigentes, que actúe como un

incentivo, y que a la vez cumpla el papel de quitar presión a los mecanismos de subsidio que ya se están entregando a quienes perdieron su empleo.

- Programas de reentrenamiento a trabajadores

En un contexto en el que el cabe anticipar que el número de desempleados va a aumentar en forma dramática –si la tasa de desocupación se elevara a 15% el número de personas sin trabajo bordearía los 1,5 millones, aproximadamente 700 mil personas adicionales a las que no tenían un empleo a esta misma fecha el año pasado-, la posibilidad de reinserción laboral en el ámbito formal va a depender, además de la reactivación económica, de la calificación que tenga este grupo de trabajadores para poder desempeñarse en nuevas actividades. Probablemente va a ser necesario que adquieran nuevas habilidades –especialmente en un contexto laboral que avanza con fuerza hacia una mayor digitalización-, y por tanto poner a su disposición programas de reentrenamiento debe ser una tarea prioritaria para los organismos estatales correspondientes. Más aún, la participación en programas de este tipo debería ser obligatoria para quienes estén recibiendo algún tipo de ayuda estatal mientras se encuentran desempleados.

Prioridad 2: Fortalecimiento de la demanda interna

A pesar de lo plenamente justificable que es el gran esfuerzo fiscal que se está llevando a cabo para brindar apoyo a quienes han perdido sus fuentes de ingreso, así como para lograr proteger puestos de trabajo en empresas que están

enfrentando problemas de liquidez, no se puede desconocer que se trata herramientas transitorias diseñadas para enfrentar una situación de emergencia. Su mantención en el tiempo es financieramente insostenible, en un contexto en que hay múltiples otras demandas en el ámbito social, de carácter permanente, que en forma paulatina deberán ser atendidas en función de los recursos fiscales que estén disponibles con este propósito. Por tanto, a pesar de las presiones que van a surgir para prolongarlas en el tiempo, en aras de los otros objetivos así como de la más elemental disciplina financiera, el Gobierno debe preocuparse de desarmar el andamiaje que se armó para enfrentar esta situación de emergencia.

Sin perjuicio de lo anterior, y como complemento a lo que deberá realizarse en el ámbito de lo que podría catalogarse como “políticas de oferta”, en el período de recuperación –y especialmente en las primeras etapas- hay también un espacio natural para “políticas de demanda”, que contribuyan a dinamizar la actividad económica cuando parte del sector privado estará reticente a hacerlo, como consecuencia natural del ambiente de incertidumbre que va a prevalecer. Con este propósito se deberán privilegiar los programas de inversión pública –que por esencia son no recurrentes-, y especialmente aquellos que son de rápida ejecución, como es el caso de las reparaciones de caminos y la construcción de viviendas.

Prioridad 3: Cimentar un mayor potencial de crecimiento bajo las nuevas condiciones

Las debilidades que enfrenta la economía chilena en cuanto a su potencial de expansión económica son anteriores a la manifestación de la pandemia en curso. La trayectoria

declinante del “crecimiento tendencial” que calcula el comité de expertos convocado anualmente por el ministerio de Hacienda para estimar esta variable es de larga data: luego de haber alcanzado un 5% en 2015 se inició un proceso de deterioro progresivo, bajando a un rango entre 2,7-3% el 2019, y con motivo del cuadro recesivo ocasionado por el coronavirus covid-19 se ajustó a 1,8% para 2020, y para el período 2021-2025 se estima un crecimiento en el PIB tendencial promedio de 2,2%². Lo que hay detrás de esta tendencia es, en principal medida, un deterioro de las ganancias de productividad como factor de crecimiento económico que se viene manifestando desde hace un tiempo aún más prolongado.

Las tareas pendientes necesarias para revertir esta tendencia han quedado plasmadas en agendas pro-crecimiento, pro-inversión, pro-emprendimiento y pro-innovación que han sido elaboradas durante sucesivos gobiernos, respecto de las cuales ha habido algunos avances, no habiendo sido posible avanzar en el ámbito legislativo con mayor rapidez en temas relevantes como consecuencia de bloqueos políticos que han trancado su avance.

Las actuales circunstancias por la que atraviesa la economía chilena, unidas al difícil panorama que se avizora, constituyen una oportunidad propicia para volver a la carga en todas estas materias. Los contenidos ya están, lo que falta es la voluntad política para llevarlas a cabo. Para vencer esta inercia una buena puerta de entrada debería ser la necesidad imperiosa que tiene la economía chilena para adaptarse a la nueva forma de relacionamiento y de hacer negocios que va a prevalecer en el contexto de una “nueva normalidad”, la que ciertamente va a ser muy distinta a la que conocimos y

² Ver Actas Comité Consultivo PIB tendencial, www.dipres.gob.cl

en la que nos desenvolvimos hasta que se desatara la pandemia en curso.

El mejor ejemplo de la nueva realidad en la que nos estamos desarrollando es la práctica del teletrabajo. Esta modalidad laboral ha sido de vital importancia durante la emergencia, pero no cabe duda de que para muchas personas se trata de una opción que se va a mantener en el tiempo, y para muchos nuevos emprendedores va a ser fundamental poder basar su funcionamiento contratando colaboradores bajo este formato. De vital importancia será, por tanto, adaptar la legislación laboral a esta nueva circunstancia que estamos enfrentando. En un contexto de este tipo, ¿tiene sentido insistir en un cambio en la legislación laboral basada en jornadas de trabajo fijas de 40 horas a la semana? Definitivamente, no. Y esto no obedece a un tema ideológico, sino que es la consecuencia de una nueva realidad que se ha instalado.

Otro ejemplo en la misma lógica –y complementario al anterior- es lo referido a las nuevas formas de interacción que van a quedar instaladas como un nuevo hábito, basadas en operaciones realizadas a través de plataformas digitales. Además de los desafíos logísticos que esta nueva realidad impone en el caso del comercio, para fortalecer esta práctica de vital importancia va a ser también la facilidad para que se desarrollen nuevos medios de pagos electrónicos, un uso masivo de la firma electrónica, y también el fortalecimiento de la intermediación financiera por esta vía. Obviamente, hay muchos cambios regulatorios que va a ser necesario abordar para poder avanzar por esta vía digital.

El aparato estatal no queda al margen de este desafío global de la productividad: las nuevas formas de interacción que se están instalando tornan imperativo avanzar con más fuerza

en lo referido a la digitalización de los organismos estatales y en la eliminación de la burocracia innecesaria. Cambios en esta línea no solo van a mejorar la calidad de vida de las personas, sino que van a permitir racionalizar el uso de recursos fiscales, los cuales podrán ser redestinados a otros ámbitos en los cuales hay todavía muchas necesidades por atender.

En todos los casos mencionados el denominador común, que constituye un factor habilitante básico, es lo referido a la “digitalización” de la economía. Y esto abarca temas tan diversos como la capacitación de las personas y de las pymes, la disponibilidad de equipos y de infraestructura, y también un contexto de ciberseguridad que brinde un escenario de mayor confianza en lo relativo a la protección de la información privada.

Por último, cabe mencionar también que la etapa que viene es favorable también para avanzar en temas vinculados a la ciencia, la tecnología y la innovación, como fuente de mayor productividad. El debate entre especialistas –que ocasionalmente se extiende al ámbito político- suele concentrarse en la pertinencia o no de privilegiar el desarrollo de determinados sectores en los que se vislumbra un mayor potencial. Esta discusión ha mostrado ser inconducente, y en las actuales circunstancias debería transformarse en el diseño de “retos nacionales”, que permitan dar respuesta a problemas específicos que como país vamos a seguir enfrentando una vez transcurrida esta primera etapa de la pandemia en temas vinculados al monitoreo de los contagios, al diseño y construcción de soluciones para resolver problemas que va a enfrentar el aparato público en lo referido a la trazabilidad y control de esta enfermedad, por mencionar ejemplos de situaciones muy concretas que habrá que resolver para adaptarse de

mejor forma al contexto de la “nueva normalidad” que nos espera. Un enfoque basado en la búsqueda de soluciones a problemas específicos generará espacio político para destinar recursos a la investigación científica orientada “por misión”, y a la vez crea un espacio natural para que el Estado, a través de concursos y de compras públicas orientados a problemas específicos, brinde apoyo al emprendimiento innovador.

RESUMIENDO...

- Más allá de la discusión referida al monto y graduación que debe haber en el uso de recursos fiscales en esta especial coyuntura, ya empieza a surgir un debate que es más de fondo, relativo al alcance que debe tener la participación del Estado en la economía en la próxima etapa.
- Las intervenciones que el Estado ha estado realizando en los distintos países en respuesta a la pandemia del coronavirus no han sido la consecuencia de un fracaso en los sistemas de mercado, sino que más bien la reacción natural que le corresponde adoptar en virtud del rol de soporte que le es propio ante una situación de esta naturaleza.
- No hay elementos en el cuadro actual que permitan concluir que los países donde la participación del Estado en la economía es mayor se estén viendo menos afectados que aquellos donde la participación es más baja.

- Sin perjuicio de que la actual situación de emergencia se va a mantener durante varios meses, hay que comenzar a preparar la cancha para volver a echar a andar la maquinaria productiva en un contexto en el que habrá un gran número de desempleados en búsqueda de nuevas oportunidades y muchas empresas que habrán dejado de operar como consecuencia de este cuadro recesivo, liberando recursos que quedarán transitoriamente inutilizados.
- Las prioridades para la etapa que viene deberían organizarse en torno a los siguientes ejes:
 1. **Dinamizar el reemprendimiento**
 - Mayor fluidez en reorganizaciones de empresas
 - Agilización de permisos para operar
 - Flexibilidad y subsidio a la contratación
 - Programas de reentrenamiento a trabajadores
 2. **Fortalecimiento de la demanda interna**
 - Desarmar los programas de emergencia construidos para enfrentar la emergencia.
 - Fortalecer programas de inversión pública de más rápida ejecución.

3. **Cimentar un mayor potencial de crecimiento bajo las nuevas condiciones**

- Reactivar implementación de agendas pro-crecimiento, inversión e innovación ya elaboradas.
- Adaptar la legislación laboral a la nueva realidad.
- Apoyo a una digitalización masiva: equipamiento, infraestructura, capacitación y ciberseguridad.
- Elaboración de programas públicos que permitan vincular la actividad científica con el emprendimiento y la innovación a partir de “retos nacionales”, orientados a resolver problemas contingentes.