

La crisis como una oportunidad para avanzar a un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo para Chile

Informe con Propuestas de la Democracia Cristiana recogidas de panel de expertos (José de Gregorio, Ricardo French-Davis, Alfredo Ugarte, Marcelo Albornoz).

1. El escenario de la crisis

La sociedad y la economía chilena han experimentado tres “shocks” en tiempos recientes. Uno muy positivo es el despertar masivo de la población exigiendo, pacíficamente, avanzar hacia el desarrollo integral: incluyente para mujeres y hombres de diversas generaciones, social (entre otros, implica participación) y económico (entre otros, implica empleos de calidad), con dignidad. Emergiendo del grave aletargamiento de un país, sus autoridades y líderes, en el que ya menos de la mitad de los electores emitía su voto para elegir a sus representantes. Junto a ese shock positivo, han explotado dos shocks negativos, uno después del otro.

Primero, la violencia, delincuencia, ataques a derechos humanos de muchos ciudadanos (tanto por autoridades incompetentes o titubeantes incapaces de distinguir entre manifestantes democráticos pidiendo progreso y delincuentes o saqueadores o inconscientes abusadores de ciudadanos inocentes de las injusticias que puedan haber sufrido en sus vidas). Luego es el Covid-19 que está en plena expansión y que también nos hará retroceder, y muy fuertemente, en capacidad de responder a las necesidades de bienestar nacional.

Ambos shocks negativos destruyen patrimonio social, bienes y servicios públicos, capacidad de generar ingresos y empleo. Cuando se logre superar ambos, habrán dejado a Chile más lejos del desarrollo y habrán conspirado contra el gran desafío de avanzar en el largo camino hacia el desarrollo integral. Esos retrocesos deben ser mayor razón para reforzar, y no para debilitar, un proceso de profundas transformaciones constitucionales, sociales y económicas que Chile debe iniciar cuanto antes. En este proceso no podemos ignorar los aciertos que hemos tenido y los costosos errores que hemos cometido.

Hoy día tenemos el ingreso por habitante más elevado de la región (en 1990 heredamos un país que estaba bajo el promedio), pero el gran progreso se conquistó principalmente en los primeros años de democracia, debilitándose luego el impulso transformador inicial, económico y social. Es un error creer que hemos tenido progreso sostenido; también es grave error creer que estamos en pleno modelo de la dictadura.

El saber y reconocer que hoy estamos, la gran mayoría de los chilenos, con un nivel de bienestar económico y derechos sociales notablemente superior al vigente al final de la dictadura va de la mano con constatar que estamos muy lejos del desarrollo económico y social. Aún persiste enorme desigualdad, con problemas graves en salud y educación,

pensiones, salarios, empleo precario y otras múltiples expresiones de subdesarrollo; y también hay que derribar el mito de que estamos cerca del desarrollo económico: nuestro ingreso por habitante es inferior a menos de la mitad de las naciones más desarrolladas, nuestra desigualdad es notablemente mayor y nuestro estado es muy débil. A ello se agrega que el acelerado crecimiento económico y social de los primeros años se ha reducido notablemente. Sin ir más lejos y antes de la crisis sanitaria e incluso antes del estallido social de octubre pasado, las cifras económicas no eran muy alentadoras para nuestro país. En Chile sabemos que el progreso es fruto del crecimiento y del esfuerzo. Cuando crecimos aceleradamente, la pobreza se redujo desde más de 40% a menos del 10%. Cuando crecimos a más de 6% al año, como ocurrió durante buena parte de los gobiernos de Aylwin y de Frei, el poder adquisitivo de los salarios se duplicaba cada 20 años. Con las cifras de crecimiento conocidas en los últimos años, incluyendo 2019 (menos del 3% promedio), para que se dupliquen los sueldos, va a tomar más de 40 años.

Por otro lado venimos arrastrando una serie de indicadores bien alarmantes: un aumento del déficit en cuenta corriente; una productividad mediocre, un alza en las cifras de desempleo; la caída de la confianza en nuestros empresarios si se compara 2019 frente a 2018 (Indicador Mensual de Confianza Empresarial (IMCE)); aumento en el número de quiebras de empresas en 2019 comparado con 2 años anteriores; un estancamiento de los salarios; persistencia de brechas materiales entre segmentos de la población; y el riesgo creciente de trabajos reemplazados por procesos de automatización. A ello hay que sumar un creciente avance hacia una extremada y confusa judicialización de diversos proyectos empresariales de relevancia.

Por esto entonces es importante generar una serie de medidas de shock de corto plazo que ayuden a cambiar este espiral negativo sobre todo en materia de crecimiento, acentuado ahora por la pandemia del coronavirus. La crisis sanitaria y sus consecuencias económicas son extremadamente graves, tanto o más que cualquier otra crisis económica que hayamos enfrentado en los últimos 50 años. Existen voces que plantean que el problema no es tan complejo y que pronto podremos reasumir nuestras actividades normalmente. Ojalá fuera así, pero sería un error de proporciones diseñar políticas para ese escenario. Las dolorosas imágenes de España e Italia no pueden repetirse acá. Hay que pensar que pasaremos meses con una paralización muy extendida y un daño severo a nuestra economía, y en particular a los más vulnerables.

El Gobierno ha propuesto un primer plan económico que es un avance en la protección de los trabajadores chilenos. Pero es claramente insuficiente para la magnitud de la crisis que enfrentamos. Haciendo la contabilidad correcta, el déficit fiscal aumentará entre un punto y un punto y medio del PIB por estas medidas. El resto son préstamos, diferimientos, etc., cuyos costos fiscales son menores. El Gobierno aún no despliega un plan acorde a la situación.

En momentos críticos como el actual, no solo el contenido de las medidas, sino también su oportunidad, son cruciales. Llegar tarde solo profundizará la crisis, y hará que la

recuperación sea más lenta y dolorosa, en particular en un país con muchas demandas sociales. Desde el punto de vista económico, y más allá de los urgentes recursos para fortalecer la atención en salud, hay otros temas en corto plazo que son relevantes y urgentes de abordar.

Junto a ello habrá que abordar una agenda de transformaciones y políticas más estructurales de mediano y largo plazo para avanzar hacia un modelo desarrollo más sostenible e inclusivo.

2. Medidas en el corto plazo para enfrentar con urgencia este escenario

En el Corto plazo debemos diseñar e implementar un set de medidas para generar un crecimiento rápido del PIB, e ir en ayuda de las personas, trabajadores y empresas que explican ese PIB. Es una meta vital frente a las necesidades crecientes de recursos y la precariedad que ya están viviendo la mayoría de actores económicos y familias.

- I. **En primer lugar, hay que proveer ingresos a quienes no pueden trabajar. Eso implica que el Gobierno debiera hacer un programa de bonos masivos.** Por ejemplo, que diez millones de chilenos, dos tercios de la población en edad de trabajar, reciban cien mil pesos al mes por al menos tres meses, lo que costaría aproximadamente 1,3 puntos del PIB. Una medida mucho más agresiva y profunda que la propuesta hasta ahora por el Gobierno. El Gobierno hasta ahora ha propuesto que los trabajadores puedan usar parte de sus fondos del seguro de desempleo y que además suplementará el fondo solidario. Esto tendría un costo de unos dos mil millones de dólares. Por otra parte, ofreció un bono, que debiera abarcar a quienes no tienen contrato, por un total de 170 millones de dólares. Claramente hay un desbalance. La falta de ingresos es un problema ético y económico de primer orden y hay que pensar qué significa para cientos de miles de chilenos no recibir ingresos por meses. Un programa de bonos masivo como el propuesto representaría una repartición más equitativa entre fondos públicos y de trabajadores de su fondo de cesantía, estos últimos acumulados en parte con cotizaciones de los empleadores.
- II. **Hay que proteger el empleo y la actividad económica, sobre todo en las Pymes (que explican cerca del 60% del empleo del país). Y sobre todo establecer plan de acción que defina qué pymes son más críticas frente a escenario actual. Se debe dar preferencia a las Pymes de producción, alimentos y exportación.** Esas hoy día son las más importantes para la cadena de alimentos y generación de valor agregado inmediato. **Para ello entonces será fundamental un programa masivo de garantías crediticias.** Sí, porque la medida anterior de provisión de ingresos ayuda mucho, pero no basta. Con los niveles actuales de riesgo es difícil que las PYMES puedan conseguir financiamiento. La inmensa mayoría de estas empresas viven de los ingresos mensuales, para pagar salarios, arriendos, insumos, etc. Tres meses con ingresos nulos o muy reducidos, simplemente las obligará a cerrar, y volverlas a abrir será muy difícil. Un programa masivo de garantías crediticias con estos componentes:

- a. **Potenciar FOGAPE con un capital de algo de más de mil millones de dólares.** El principal costo es el porcentaje de las garantías que se ejecutan, pero esto se mitigará con un paquete de medidas significativo que permita una recuperación con más vigor. Hay que multiplicarlo por muchas veces, flexibilizar significativamente las condiciones de uso y aliviarlo regulatoriamente.
- b. **Banco Estado debiera liderar con mucho vigor este proceso de extensión de garantías** y entender que en situaciones excepcionales como ésta tiene un rol público fundamental. Aún no toma un rol relevante.
- c. **Por otra parte, se deben asegurar líneas de crédito del Banco Central para que los bancos financien a las pymes.** Hoy ante la crisis esta fórmula ya se utiliza en Inglaterra. El problema de esta fórmula, es que no necesariamente los bancos van a querer hacer uso de estas líneas por tema de cumplimiento de ratios. Para mejorar las posibilidades de que esto funcione, ello debería ir acompañado de un relajamiento en la normativa de provisiones u otros requerimientos regulatorios.
- d. **Qué el Estado entregue su garantía a los créditos para las pymes,** de manera de incentivar a los bancos a prestar sin fijarse tanto en el riesgo del deudor. Alemania está implementando esto.
- e. **Relajar la carga impositiva para las pymes por un tiempo más allá de una simplificación tributaria.** Chile y otros países del mundo, en la práctica, están haciendo esto, pero fundamentalmente es una política dirigida a las empresas medianas-grandes.

III. Apoyar a medianas y grandes empresas que representen un riesgo sistémico.

- a. **Al igual que con las pymes definir un plan de acción que caracterice mapa industrial-empresarial e incidencia sobre economía y productividad local.** Ello se debe evaluar muy detalladamente caso a caso, pero cualquier intervención debe estar bien enfocada y dirigida. Lo que se tiene que proteger es la operatividad de la empresa, protegiendo de añadidura el empleo de los trabajadores y el funcionamiento de la cadena de suministro de estas grandes empresas. Normalmente el sistema financiero tiene una alta exposición a estas empresas y no actuar con premura en tiempos de crisis puede generar un problema al sistema financiero, agravando la situación.
- b. **Cualquier rescate a estas empresas no debe buscar en ningún caso el proteger el patrimonio de los accionistas,** porque de lo contrario se estaría generando beneficios indebidos con recursos de todos los chilenos.
- c. **Una vía para rescatar a esas empresas es siguiendo el modelo norteamericano utilizado por su Gobierno Federal en la crisis de 2008 con General Motors y Chrysler.** Ahí se optó por ingresar a la propiedad a la propiedad de estas compañías vía aumento de capital a un precio de "descuento". De esta manera se fortaleció el balance de dichas compañías (para ayudar a su operatividad), pero le pasó la cuenta a los accionistas haciendo que estos se diluyeran considerablemente en los

aumentos de capital. Esta es una alternativa que alinea incentivos y es socialmente aceptable (sobre todo considerando la "sensibilidad" extrema que existe sobre el tema).

- d. **Cualquier plan de ayuda estatal debe establecer condiciones de utilidades, sueldos de ejecutivos y directorios pues esos ítems no pueden ser financiados con ayudas públicas**, tal como ocurrió en la crisis del 2008 en donde condición básica de ayuda del Estado eran tales aspectos.

- IV. **Alinear al mercado financiero con incentivos que ayuden a entregar liquidez a la economía y a actores económicos más vulnerables, más allá de líneas de crédito.** No sólo eso. El comportamiento dislocado de los precios de activos puede generar serios problemas de liquidez y distorsiones regulatorias. La CMF y el Banco Central debieran monitorear y proveer soluciones, algo que ya están haciendo, pero la situación se seguirá agravando de no mediar nuevas medidas. Una lección de las crisis financieras en general es que la cooperación entre todas las instituciones relevantes es de extrema importancia.
- V. **Eliminar una cierta apreciación ortodoxa en el gobierno y ciertos actores financieros que tienden muchas veces a centrar el problema económico de las crisis en el otorgamiento de bonos a personas que tal vez no lo necesiten, o que se ayude a empresas que cerrarán igual.** Ese es un costo, pero mucho peor es dejar sin ingresos a quienes lo necesitan y cerrar empresas que en el mediano plazo son viables y generan empleos.
- VI. La responsabilidad fiscal es relevante en este escenario, sin duda. Y requiere mucha atención un relajamiento de la misma. Sin embargo, **las fortalezas construidas durante décadas en nuestra economía son precisamente para implementar medidas acordes a la gravedad de la situación, y la nuestra en los próximos meses será crítica de no tomar medidas agresivas y con urgencia.**
- VII. **Debemos proteger también el empleo y a nuestras trabajadoras y trabajadores.** En lo concreto:
 - a. Devolución íntegra de impuestos de trabajadores a honorarios.
 - b. No considerar la actual emergencia sanitaria como caso fortuito o de fuerza mayor para despedir trabajadores contratados sin una debida indemnización de perjuicios.
 - c. La orden de la autoridad debe ser precisa y concreta a la empresa que debe cerrar o al radio geográfico donde esta se encuentra (región, comuna, etc.). No se puede permitir que el empleador la declare sin fundamento.
 - d. Que la Dirección del Trabajo ponga a disposición todas las herramientas para garantizar y hacer efectivo que nueva Ley de Protección al Empleo por pandemia no termine por precarizar el trabajo y los derechos de los trabajadores.
 - e. Fono consulta laboral masivo para atender preguntas, reclamos y/o denuncias.

- f. Proyecto de ley para que los plazos de las negociaciones colectivas se prorroguen por 3 meses y se mantenga vigente el contrato con derecho a reajuste de sus beneficios.
- VIII. Requerimos de una agenda que proteja también a las personas, sus familias y dotar a la ciudadanía de medidas antiabusos.
- a. Que se congelen los recálculos de las pensiones de los Retiros Programados, y así actuales pensionistas de fondos sujetos a administración de las AFP, no se vean perjudicados por crisis económica y sanitaria.
 - b. Que los procesos de jubilación en actual escenario, hagan parícpes y co-solidarios de pérdidas a AFP, considerando además millonarias utilidades que siguen percibiendo con plata y fondos de todos l@s chilen@s.
 - c. Postergar pago de contribuciones.
 - d. Postergar créditos por parte de la Banca al menos por 180 días y sin capitalización de intereses de contribuciones. Asignar un rol de liderazgo por parte de Banco Estado en esta medida. Postergación por 12 meses de créditos hipotecarios.
 - e. Suspensión transitoria de cobranzas y remates por parte de la Banca.
 - f. Convocar a las empresas proveedoras de servicios básicos para posponer los pagos de las familias de dichos servicios por un plazo de 90 días (luz, agua, gas, telefonía, entre otros).

3. Medidas en el mediano-largo plazo para enfrentar con urgencia este escenario

No podemos ser ingenuos y creer como ya lo hemos visto, que, en democracia, es posible crecer, sostenidamente y en paz, sin dos condiciones:

- I. Compartir a través de un sistema tributario claramente progresivo, que financia mayor gasto social, más y mejores bienes públicos, inversión en investigación y desarrollo, mayor inversión pública en general, un Estado más eficaz e innovador, oportuno, con liderazgo.
- II. Resulta imprescindible recuperar un crecimiento económico elevado, pero bajo un nuevo paradigma de crecimiento sostenible. El crecimiento logra ser sostenible solo si es efectivamente incluyente. Los casos de desarrollo sostenido corresponden a países en los que el crecimiento se mantuvo por muchos años, fue definitivamente incluyente, elevando más rápido el nivel de los sectores bajos y medios. Es un error creer que el neoliberalismo y los actores de mercado por arte de magia logran por sí solos un crecimiento sostenido. Para ello se requiere de profundas reformas de las políticas públicas y del rol conductor y transformador del Estado. La situación crítica actual da una oportunidad. Los enemigos del desarrollo están debilitados o algunos han aprendido que esta desigualdad destruye nuestro futuro. **El desarrollo es complejo, y requiere concentrarse en 5 áreas relevantes.**

- a. **Desarrollo social.** Este desafío ha surgido con fuerza, con diversas propuestas. Hay urgencias como las actuales pensiones, recursos para los hospitales y reducción de listas de espera, seguridad en las comunas pobres, infraestructura de escuelas, calidad de la enseñanza, entre otros. Se requieren recursos fiscales reales para financiarlo. Y esto es solo la superficie, por de una política de cobertura, oportunidad y acceso, hay que atender otra que asegure calidad. Calidad de la que poco o nada se habla. Hay desequilibrios profundos que requieren acciones persistentes por años, y financiamiento adicional por años. Para ello será fundamental llevar a cabo una Reforma tributaria en serio como se hizo a inicio de los 90 por ejemplo.

- b. **Reforma tributaria que recaude más y progresivamente.** Tardó en retirarse el proyecto del gobierno sobre reintegración tan regresivo. A cambio, algo se ha avanzado en la dirección de aumentar la recaudación y de manera progresiva. Ahora corresponde abrir paso a un impuesto al patrimonio y a la reforma profunda del impuesto a las herencias para que resulte efectivo. Vayamos emparejando con ello –y con el mejor cuidado de los infantes y educación de calidad- el punto de partida de las nuevas generaciones laborales y de ciudadanos. En cuanto a impuestos a la renta, cabe desintegrar más el impuesto a la renta (no tiene sentido premiar la distribución de utilidades salvo para pequeños accionistas); es imprescindible gravar las ganancias especulativas que actualmente pagan menos que las rentas productivas (cuanta contradicción, impuesta por el lobby financiero y la ideología neoliberal), corregir el “royalty” actual, avanzar en los impuestos verdes, y acentuar la acción frente a los paraísos fiscales, la elusión y evasión. Todo gradualmente para que los contribuyentes se vayan adaptando a pagar más y el estado desarrolle capacidad de control y de mejor, mucho mejor, uso de los fondos en inversión pública y en educación, salud, gasto social e integración nacional. Chile está atrasado en carga tributaria, en progresividad y en construcción de futuro. En la próxima campaña presidencial el conjunto de propuestas, pendientes de aprobación o ejecución debieran estar presentes en el debate, apostando que el próximo gobierno, progresista si impera la unión, inicie la marcha hacia un Chile incluyente.

- c. **Políticas de desarrollo productivo.** Es fundamental impulsar reformas microeconómicas eficientes para corregir y acortar brechas regresivas, especialmente en el sector financiero (capital de riesgo y crédito de largo plazo pro-Pymes y emprendedores sin patrimonio, con tasas moderadas, no abusivas como hoy), capacitación laboral (tan deficiente y limitada actualmente), y tecnológico e inversión en innovación (las brechas entre el nivel tecnológico de cientos de miles de firmas y el conocimiento existente es enorme, dejando gran espacio para elevar productividad promedio y nivel de sueldos). Entre otros, hay reflexión y acción avanzadas en apoyar el desarrollo

de *clúster* de productores intermedios, alrededor de exportaciones que ya se han hecho espacio en los mercados internacionales. Pero siempre hay que tener presente que 3/4 del PIB se produce y queda adentro de nuestras fronteras, y aquí están casi todos los trabajadores más precarios y el 99% de las PYMES (sí, 99%). La debilidad en la política de desarrollo científico, para la innovación y el progreso al servicio del crecimiento económico, de la integración social, y de la calidad de las políticas públicas es evidente. Hay esfuerzos dispersos, sin coordinación y con financiamiento notablemente escaso (0,4% del PIB). La tarea de reforma o creación de mercados debe focalizarse particularmente en las Pymes, reduciendo las brechas de productividad y concentrar en ellos el apoyo público. Así se viabiliza el crecimiento incluyente en las estructuras productivas. Si ello no se logra (como si lo lograron europeos occidentales en la postguerra, los decretos y leyes son letra muerta).

- d. **Políticas macroeconómicas para el desarrollo.** Es un muy positivo logro el de una inflación baja. Pero, ha estado acompañada ya por muchos años de crecimiento bajo, con la economía operando frecuentemente bajo su potencial (esto es un evidente desequilibrio de la macroeconomía real); esta brecha entre PIB efectivo y potencial y la inestabilidad del tipo de cambio desalientan la inversión productiva, la calidad del empleo y, grave, en un país supuestamente con “una estrategia exportadora”, llevamos un decenio de exportaciones que crecen menos de 1% anual. Chile necesita mejorar sus contradictorias políticas contra-cíclicas, con políticas fiscales y monetarias consistentes entre sí, que logren mantener una brecha entre PIB efectivo y potencial reducida; y avanzar a un régimen cambiario de flexibilidad regulada por el Banco Central que evite altibajos cambiarios tan negativos para las exportaciones y su generación de valor agregado (y para las Pymes que compiten con importaciones).
- e. **Nueva Constitución y marco de relacionamiento entre Estado, mercado y personas.** Tenemos la gran oportunidad de contar con una Nueva Constitución nacida en democracia. Con la Nueva Constitución se eliminarán los duros amarres y restricciones al crecimiento incluyente que impuso la constitución de la dictadura y que, no obstante, numerosos esfuerzos insuficientemente coordinados, no se logró eliminar plenamente en tres decenios de democracia, sobre todo en los referido al modelo de sociedad, de economía y Estado que queremos consagrar.