

## DOCUMENTO DE DISCUSIÓN: Política Económica y Reactivación

### COMISIÓN ECONÓMICA DEL PARTIDO SOCIALISTA<sup>1</sup>

#### I. Introducción

- 4.1 El actual diseño de la política económica ha fracasado en lograr disminuir los altos niveles de desempleo. Los paquetes de medidas que se han venido implementando no han generado el dinamismo necesario para revertir la tendencia de un lento crecimiento económico en el mediano plazo y atacar efectivamente el desempleo.
- 4.2 La economía chilena presenta hoy día dos fenómenos. Primero, una baja en la demanda efectiva en la economía, como consecuencia de la crisis asiática y las medidas de sobreajuste de las autoridades económicas. Segundo, la economía chilena culminó un ciclo de expansión (1984-1997), lo que ha puesto en evidencia una serie de problemas de carácter más bien estructural.
- 4.3 El gobierno debe atacar simultáneamente ambos fenómenos, lo que implica un cambio radical en la lógica de la política económica de la última década.
- 4.4 Si persiste la actual política económica los niveles de desempleo se mantendrán altos. De no producirse un cambio sustantivo en el gasto público en el transcurso del próximo año, la economía habrá perdido tres años de crecimiento, producto de una evolución significativamente por debajo de su potencial. En tales condiciones, se enfrenta el serio riesgo de situar las elecciones parlamentarias en un complejo escenario económico-social.

#### II. Diagnóstico del Desempeño Económico Reciente

- 4.1 La recesión fue desencadenada por factores internos y externos, aunque la fuerte restricción impuesta por la política monetaria fue el elemento predominante por sobre la mentada crisis asiática. El entorno de crisis en la economía financiera mundial recomendaba actuar con cautela, pero se exageró al inducir una reducción tan abrupta y prolongada de la liquidez interna. Es decir, fue el ajuste excesivo emprendido por el Banco Central en 1998 que no supo dimensionar a tiempo la magnitud de la contracción que estaba generando, lo que precipitó la crisis dentro del contexto de una serie de desequilibrios internos marcados por la sobre inversión en importantes sectores de la economía.
- 4.2 La política fiscal agravó la crisis y sólo fue tardíamente anticíclica. Ambas políticas fueron adaptativas y no anticipativas lo que contribuyó a acentuar el sobreajuste y la masificación del desempleo. Más grave aún, las autoridades responsables de la política fiscal mantuvieron una política de reducción del gasto público, generando una caída de la

---

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios de Oscar Landerretche, Alexis Guardia, Roberto Pizarro, Hernán Frigolett R., Juan Carlos Scapini, Andrés Rebolledo, Ninel Calisto. Cualquier deficiencia en el documento es exclusiva responsabilidad de los autores.

inversión de obras de infraestructura, tanto del ámbito público como del privado, para generar el ambiente que solicitaba el Banco Central en el supuesto de lograr mayor eficiencia en su política de ajuste. En este contexto, la inversión cerrará el año con un nuevo estancamiento, y lo más apremiante es que no hay evidencias claras de que el próximo año vaya a ser el de cambio de la tendencia depresiva de la inversión.

- 4.3 La evolución de la demanda interna ha estado marcada por incertidumbre que se transmitió al consumo privado, lo cual provocó un desencuentro de expectativas de los agentes. La incapacidad de gestar una acelerada recuperación y posterior reactivación, se ha traducido en un fuerte proceso de acumulación de existencias, que recién ha terminado en los inicios del segundo semestre del 2000. En la medida que el año ha transcurrido, los síntomas de expansión se han ido atenuando, y la aceleración del primer semestre se ha esfumado con demasiada rapidez. Por el lado del gasto de consumo del gobierno, el presupuesto del 2000 era claramente moderado, acentuando de paso el ciclo recesivo.
- 4.4 Los agentes han asimilado que la velocidad del crecimiento de la economía es más lento, así se explica la debilidad de la demanda de trabajo y que se mantengan tasas de desempleo elevadas, agravadas por la estacionalidad invernal y la falta de oportunidades de inversión.
- 4.5 La reactivación actual, que es más bien una recuperación, se realiza con menor dinamismo relativo de la demanda de consumo y de la inversión, en relación a la demanda de exportaciones y de aumento de los inventarios. Este tipo de reactivación no garantiza un crecimiento alto y sostenido en el mediano plazo.
- 4.6 Esta situación es particularmente importante si consideramos que gran parte de la oferta de trabajo la absorben los sectores de servicios que son complementarios al flujo de bienes, originados en la producción interna y en las importaciones, el cual está vinculado al ciclo de nuestra economía.
- 4.7 Por el lado del empleo, la situación ha sido bastante dramática, ya que han persistido tasas de desocupación por sobre el 10% casi todo el año. Se han financiado programas municipales de empleo que han ayudado a mitigar parcialmente la situación de algunos sectores, aunque ha sido claramente insuficiente.
- 4.8 La reciente propuesta de un fondo del desempleo, mantiene la tendencia de utilizar los instrumentos y la creatividad del equipo económico en un esquema de franca reacción frente a los hechos. Cabe preguntarse que si lo que se persigue es evitar el desempleo, un fondo de este tipo debe activarse cuando la creación de empleo es insuficiente y no cuando el desempleo ya está desatado y tratamos de evitar que se empine por sobre el 10%.
- 4.9 Asimismo, merece dudas un instrumento, definido para contingencias, que se aplique a partir de un 9% de desempleo, lo que implícitamente significa reconocer que 550 mil desempleados es aceptable. Un límite como éste, sin otro fundamento más que mantener acotado el ahorro público, lleva a cuestionar el sustento ético de esta política e implica, además, una renuncia absoluta de parte del gobierno de la capacidad de la autoridad económica para reactivar la economía generando empleos. Por lo demás es un instrumento de difícil implementación -lo que genera ciertas suspicacias respecto a si las autoridades económicas realmente están dispuestos a usarlo- y que no reconoce las diferencias locales y regionales. ¿Por qué implementar el fondo con 9% de desempleo nacional cuando en algunas comunas el desempleo es sobre el 20%?
- 4.10 Si nos planteamos como objetivo la reducción del desempleo a tasas menores del 8% para el cuarto trimestre del 2001, el crecimiento necesario para ese año debe ser del orden de 7,5%. Esta tasa se podrá alcanzar exclusivamente con un aumento importante en la

formación bruta de capital fijo de alrededor de 20%. Debido al contexto de la economía internacional y los patrones de inversión que se vislumbran para el próximo año, así como las expectativas de los inversionistas nacionales no pareciera factible alcanzar estos niveles bajo las actuales circunstancias.

- 4.11 Solamente un fuerte aumento en la inversión pública que a su vez induzca inversión privada logrará aproximarnos a tasas de crecimiento razonables para reducir el desempleo, que es por lo demás el único instrumento disponible de parte del gobierno para aumentar directamente la demanda efectiva en la economía.

### **III Debilidades en el Enfoque de la Política de Reactivación**

- 4.1 La política económica escogida no ha tenido en cuenta, de manera adecuada, las necesidades específicas de una economía que debe superar los traumas de una recesión drástica. Esto se relaciona con el enfoque macroeconómico que han seguido las autoridades.
- 4.2 Esta visión ortodoxa e inflexible no permite que las autoridades económicas se reserven instrumentos de política adecuados para intervenir en situaciones extremas en favor del bien público. De acuerdo a este enfoque, las políticas públicas deben limitarse a establecer normas permanentes, evitando toda discrecionalidad e intervención del Estado no prevista por dichas normas. Esto implica que ante situaciones de crisis, como la que actualmente está viviendo la economía, el gobierno se concentra en establecer reglas que apuntan a despejar desconfianzas del sector privado a mediano y largo plazo, esperando que las fuerzas del mercado actúen por sí solas para reestablecer los equilibrios económicos.
- 4.3 Esta política es la que explica por qué el gobierno nunca ha logrado anticiparse a los eventos económicos, actuando siempre tardíamente y con medidas claramente insuficientes.
- 4.4 La ciega confianza en las fuerzas del mercado no sólo es incorrecta teóricamente porque implica desconocer las falencias estructurales que tienen las economías de mercado, particularmente en países en desarrollo (vulnerabilidad externa, información asimétrica, descoordinación, mercados imperfectos, externalidades etc.) sino que también limita todo aspecto positivo que puede generar un rol proactivo del gobierno.
- 4.5 Asimismo, nos obliga a aceptar no sólo los aspectos positivos del actual patrón de desarrollo sino sus graves falencias: crecimiento económico excluyente, con sus enormes niveles de desigualdad, centralización, concentración y vulnerabilidad externa.

### **IV Nuevos Desafíos Estratégicos**

- 4.1 La cuestión central a dilucidar en la presente situación es la determinación de la estrategia de crecimiento económico de largo plazo, frente a la cual es preciso adecuar el manejo macroeconómico y las medidas reactivadoras.
- 4.2 Para estos efectos es necesario identificar los fenómenos más estructurales que afectan a la economía chilena

### **Fin de un Ciclo de Expansión**

- 4.3 La estrategia de desarrollo de los últimos 25 años se encuentra en dificultades objetivas y ello es lo que inhibe el entusiasmo inversionista y el menor dinamismo por empleo. Chile se encuentra en la culminación del ciclo expansivo de los negocios fundados en recursos naturales en el período 1984 a 1997, debido a factores internos y externos y al desmantelamiento de los enormes beneficios que le habría otorgado el Estado.
- 4.4 Bajo tales condiciones, los grandes empresarios que hegemonizaron las actividades dinámicas en los años ochenta y noventa han optado por las siguientes alternativas. Primero, salir al exterior, invirtiendo en otros países de América Latina, para mejorar así sus ganancias globales. Segundo, vender activos a empresas internacionales, las que pueden disminuir costos y maximizar ganancias en escalas regionales o globales. Tercero, aprovechamiento de la crisis asiática para despedir trabajadores y racionalizar plantas, lo que cierra las puertas a la recontractación de mano de obra a los niveles del primer quinquenio de los años noventa.
- 4.5 El crecimiento con empleo, que caracterizó a la economía chilena en el período 1984-1997 ya no parece posible en las actividades centradas en recursos naturales y la segunda fase exportadora sólo una ilusión. Adicionalmente, esfuerzos productivos rentables en estas actividades tradicionales requerirán mayores iniciativas de racionalización de plantas y administración y no se basarán en contrataciones masivas de fuerza de trabajo.

### **Nuevas Locomotoras del Crecimiento**

- 4.6 Es necesario redefinir nuevas líneas estratégicas de desarrollo nacional. Éstas deberán concentrarse en actividades nuevas, de mayor valor agregado que las existentes y necesitarán, como en el pasado, de instrumentos de fomento y estímulo para impulsar un crecimiento dinámico. El replanteamiento estratégico, sin duda, debe concentrarse en la nueva economía y las enormes oportunidades que depara la globalización y la revolución en las comunicaciones.
- 4.7 Es fundamental destacar, sin embargo, que nuestro diseño estratégico es el de aprovechar las fuerzas positivas de la globalización, pero para crecer con igualdad. No es aconsejable entregarse, sin límites ni restricciones a la globalización. Hay que saber aprovechar sus beneficios según los intereses nacionales y enfrentar con decisión sus riesgos.
- 4.8 Asimismo la nueva estrategia deberá tener como su centro neurálgico a las pequeñas y medianas empresas, puesto que en ellas radica la fuente más vigorosa de generación de empleo.
- 4.9 Éstas, sólo con apropiadas políticas de crédito y de modernización podrán competir en el mercado local e internacional y, al mismo tiempo, asegurar niveles de empleo que no ofrecen los actuales grupos económicos que articulan a las grandes empresas asociadas a los recursos naturales y al sistema financiero. Sin embargo, es fundamental atacar los fenómenos de concentración consecuentes con el ciclo de expansión y que han perjudicado principalmente a la PYME.

### **Obstáculos estructurales en la Economía**

- 4.10 Las alianzas que supone una política reactivadora como antesala de una nueva estrategia de crecimiento económico y alto empleo, implican remover algunos grandes obstáculos que enfrentan las pequeñas y medianas empresas y que no necesariamente se originan en la crisis reciente. Por ejemplo, debido al poder monopsónico de las grandes cadenas

comerciales, en situaciones de restricción de ventas, alargan arbitrariamente los plazos de pago a sus proveedores traspasando de esta manera sus restricciones de capital de trabajo a la PYME, precisamente el sector con más dificultades de acceso a financiamiento a un costo razonable.

- 4.11 Es necesario considerar los efectos de los nuevos procesos de concentración y centralización económica que han aumentado en los últimos diez años particularmente en el comercio, las finanzas y la distribución de insumos. Los efectos negativos de esta concentración se ocultaron por el alto crecimiento económico y que hoy afloran al constatar la fragilidad financiera y comercial de las pequeñas y medianas empresas.
- 4.12 Estas nuevas y viejas formas de concentración y centralización económica constituyen barreras al desarrollo de las capacidades emprendedoras y a la socialización de la creatividad en nuestro sistema productivo, condiciones indispensables para la reforma tecnológica y el desarrollo de la nueva economía.
- 4.13 Más aún, prevalecen problemas asociados a faltas de regulación y un rol proactivo de parte del gobierno en una serie de sectores de la economía, como por ejemplo, el sector eléctrico, pesquero, construcción, transporte, donde la ausencia de políticas públicas que incluyen una visión estratégica de parte del gobierno es dramáticamente evidente.
- 4.14 La regulación en una economía de mercado debe ser extremadamente cuidadosa en términos de las tarifas que se determinan, brindando un marco de estabilidad de precios relativos que permitan una inversión acorde con la exigencia de calidad en la prestación de servicios y que redunde en bienestar para los usuarios, de manera sostenida y creciente.

#### **La política de generación de empleos**

- 4.15 El aumento de los niveles de empleo depende no solamente del nivel de la actividad económica o demanda efectiva, sino, también, de la composición de la demanda agregada y, particularmente, del nivel y composición de la inversión productiva.
- 4.16 La reactivación dinamizada por las exportaciones y el aumento de los inventarios, sin un aporte significativo del consumo y una tasa negativa de crecimiento de la formación de capital fijo, conduce a un precario equilibrio dinámico del crecimiento económico y a una débil demanda de trabajo, que no permite cumplir las metas de generación de empleos.
- 4.17 En el contexto actual, el elemento central de un shock reactivador es el de estimular la inversión pública en construcción y de estimular la inversión privada en este mismo sector de actividad económica, dado que concentra casi la mitad de los empleos perdidos.
- 4.18 En términos estratégicos sólo un reconocimiento de que debemos avanzar a nuevas locomotoras de crecimiento económico y que este desarrollo debe centrarse en la micro, pequeña y mediana empresas logrará resolver los problemas de empleo de la economía en el mediano plazo.

#### **Institucionalidad Económica**

- 4.19 La institucionalidad económica actual no asegurará crecimiento con igualdad si no se revisa exhaustivamente y se modifica, para hacerla eficaz en apoyar nuevas locomotoras de crecimiento económico, en una regulación efectiva y el control de las nuevas formas de monopolio y monopsonio.

- 4.20 Asimismo, como lineamiento fundamental de la estrategia de desarrollo, el gobierno debiera desarrollar con más fuerza instrumentos que hagan efectiva la política de atracción de inversión extranjera y la promoción de inversión nacional que cambie la composición de la demanda hacia industrias asociadas a la nueva economía al desarrollar el valor agregado de las exportaciones, asegurando la calidad técnica de futuros trabajadores a través de inversión en capacitación y educación técnica en estas áreas estratégicas.
- 4.21 Un elemento decisivo es evitar una apertura indiscriminada de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, ya que ello puede incrementar la vulnerabilidad externa e implica una pérdida de autonomía en la utilización de instrumentos claves de la política económica (tipo de cambio, tasa de interés y política fiscal), restándole potencialidad de dirección al cambio buscado y produciendo restricciones adicionales a la realización de las reformas necesarias. Asimismo, definir una política comercial asociada a los intereses de una estrategia de desarrollo nacional y no la negociación de acuerdos bilaterales con el objeto de aumentar indiscriminadamente la inserción internacional de Chile.

## V. Lineamiento de Políticas

### Medidas de Reactivación

- .1 Los problemas del diagnóstico, junto a una política económica restrictiva, se manifiestan en situaciones de crisis. Actualmente, ésta se expresa en las dificultades para reducir el desempleo y recuperar los niveles de inversión. Entonces, se requiere activar la demanda efectiva de manera de elevar las ventas, producción y empleo.
- .2 La demanda externa ayuda a desplazar la demanda efectiva, pero por su magnitud relativa no es capaz de superar la situación del mercado interno. Por tanto, es fundamental e indispensable apoyarse en una política fiscal más flexible en el corto plazo, tanto para enfrentar parte de los shocks externos como para generar ahorro en el mediano y largo plazo.
- .3 El objetivo principal de una política fiscal reactivadora es el de generar un espiral progresiva de aumentos en las ventas, producción, ingresos e inversión productiva y empleo que sea capaz de autosustentarse en el tiempo.
- .4 El problema político principal de una política económica reactivadora, en una situación de disminución de las oportunidades de inversión, radica en la recuperación de la confianza de los principales actores económicos, junto con mostrarle un camino y un horizonte de largo plazo para orientar sus inversiones.
- .5 Se propone entonces aumentar la demanda efectiva a través de un incremento significativo en la inversión pública, para lo cual se estima necesario aumentar la inversión pública aplicando recursos del orden de US\$700 millones, lo que permitiría incrementar el ritmo de crecimiento a través del efecto multiplicador e incentivar la inversión privada a través de la reducción de la brecha entre el producto efectivo y el producto potencial.
- .6 En segundo término, que dicho gasto en inversión se realice a través de proyectos concretos con iniciación efectiva en el corto plazo, y que estimulen además la inversión privada, como lo harían, por ejemplo, los proyectos de concesiones que requieren subsidio.

- .7 La inversión actúa en dos frentes, primero como gasto que aumenta directamente la demanda efectiva y en segundo lugar, fortaleciendo la frontera de posibilidades productivas a través de mejorar la infraestructura pública. Más aún, con este nivel de inversión pública se logrará avanzar sustancialmente en los compromisos del Presidente Lagos en cuanto a las siete reformas del discurso del 21 de mayo.
- .8 Esta inversión no implicaría un gasto fiscal inmediato de esa magnitud porque debería apalancar recursos privados a través de instrumentos de política pública como los programas de concesiones (se estima de 1 a 6 la relación entre la inversión pública y privada) o la contratación de obras con pago diferido a 3 o 4 años.

### **Medidas Estructurales**

- .9 Es fundamental avanzar hacia una institucionalidad económica más proactiva con instrumentos de política discrecionales para apoyar la concreción de nuevos negocios y los cuales el Estado tenga interés, como la nueva economía.
- .10 Avanzar significativamente en limitar las prácticas de concentración y monopolio así como en la regulación efectiva de los distintos sectores de la economía, en donde las empresas públicas sean funcionales a la regulación sectorial.
- .11 Redefinir el rol del Banco del Estado de manera que sea funcional a los objetivos de la estrategia de desarrollo nacional. En el cual el apoyo y fomento a la micro, pequeña y mediana empresa es primordial.
- .12 Relevar el rol de la CORFO como un organismo de relevancia en la estrategia de desarrollo nacional.
- .13 Centrar los esfuerzos de estrategia de desarrollo nacional en la PYME. Algunas políticas específicas son
  - Un nuevo rol para el Banco del Estado y la CORFO.
  - Un Estatuto Especial para los Pequeños Emprendedores.
  - Nuevos Instrumentos Financieros.
  - Sistema de Garantías para Pequeños Negocios.
  - Capacitación para la Pequeña Empresa y los Emprendedores.
  - Acciones para la simplificación de Trámites.
  - Una Política de Compras del Gobierno que privilegie a la PYME.
  - Protección efectiva de la Competencia Desleal, externa e interna.