

Economía y Finanzas

POLÍTICAS DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Félix Ordóñez Jofré
Ignacio Silva Neira
Mayo 2022



La crisis económica provocada por COVID-19 fue de una magnitud histórica, superando las consecuencias de la crisis Subprime y Asiática. Pese a la mayor profundidad de la crisis, la recuperación de la actividad económica fue más rápida que las crisis anteriores, liderada principalmente por el comercio.



El empleo fue muy golpeado por la pandemia, especialmente en mujeres, empleo doméstico, el empleo informal y cuenta propistas. Es por esto que la creación de empleos es central para la recuperación, como también la definición estratégica en torno qué empleos crear para avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo.



La reactivación requiere de medidas articuladas por el Estado, en materia de sostenibilidad ambiental, políticas de género, empleo, política fiscal y monetaria, junto con medidas a empresas, productividad y un sistema nacional de cuidados.

Índice

	RESUMEN EJECUTIVO	4
	Propuestas	4
I	INTRODUCCIÓN	6
II	DIAGNÓSTICO DE LA CRISIS COVID-19	7
III	EXPERIENCIA INTERNACIONAL	11
	Recuperación en el mundo	11
	Política Fiscal	12
	Política Monetaria	13
	Políticas sociales ante el Covid-19	14
IV	PROPUESTAS DE POLÍTICA	17
	Empleo	18
	Política fiscal	18
	Política monetaria	19
	Empresas y productividad	19
	Sistema nacional de cuidados	20
	BIBLIOGRAFÍA	21

RESUMEN EJECUTIVO

- El presente documento tiene un objetivo triple en el análisis de la crisis sanitaria y económica provocada por el Covid-19 en Chile. En primer lugar, presenta un panorama de las consecuencias en la actividad, el empleo y el escenario macrofinanciero. Luego, se presenta una revisión de medidas implementadas en el mundo para frenar la crisis y luego promover la reactivación económica. Finalmente, se proponen medidas específicas a Chile para una reactivación con perspectiva de desarrollo.
- La crisis económica del Covid-19 fue de una magnitud histórica con una caída del Imacec de -14,69% en su peor momento, en contraste con crisis previas como la Asiática y Financiera con una disminución de -4,8% y -4% respectivamente. Pese a la mayor profundidad de la crisis, la recuperación de la actividad económica fue más rápida que las crisis anteriores, liderada principalmente por el comercio, directamente relacionado con los retiros de los fondos de pensiones.
- El empleo fue muy golpeado por la pandemia, especialmente el empleo doméstico, el empleo informal y cuentapropistas. Entre enero y junio del 2020 dejaron de existir 1,9 millones de empleos. El empleo doméstico (mayoritariamente femenino) se redujo prácticamente a la mitad y no se ha recuperado; los empleos informales e independientes llegaron sólo al 60% del empleo total en enero del 2019 y, hasta la fecha, no ha vuelto a los niveles prepandemia.
- El financiamiento de la mitigación de la crisis fue mediante gasto fiscal, uso de fondos acumulados en las cuentas individuales del seguro de cesantía, fondos de pensiones y préstamos a individuos y empresas. Los gastos fiscales en septiembre del 2021 se incrementaron en un 85% respecto al año 2019, con motivo de mitigar los efectos de la crisis en hogares y empresas.
- El Banco Central fue un actor muy presente durante la crisis, que movilizó recursos para inyección de liquidez por cerca de 20,5% del PIB y extendió las líneas de crédito por 11% del PIB. Las medidas de liquidez como FCIC y LCL permitieron mitigar efectos negativos en las empresas, otorgando créditos enfocados en pequeñas y medianas empresas con tasas de interés preferenciales.
- La experiencia internacional respecto medidas para contrarrestar los efectos del Covid-19, y la recuperación económica de la crisis provocada por este, han sido heterogéneas entre países en desarrollo y los países avanzados. En términos de políticas fiscales, destacan grandes políticas expansivas en los países en desarrollo y, en particular, aumentos en la inversión pública focalizada en la transición energética.
- En términos de política monetaria, varios países han establecido instrumentos para avanzar hacia una transición verde. De esta manera, diversas experiencias muestran cómo algunos bancos centrales han buscado proveer de recursos financieros para aumentar la inversión a proyectos que promuevan una transición energética. Por otro lado, se ha visto cómo los bancos centrales –en particular en América del Sur–, han restringido la oferta monetaria con el fin de hacer frente al aumento en las tasas de inflación. De todas maneras, se ha establecido que las presiones inflacionarias en el mundo han sido resultado de la crisis y las proyecciones apuntan a una estabilización durante el 2023.
- A partir del diagnóstico presentado y del actual estado de la crisis, la recuperación se presenta como una oportunidad para desarrollar políticas de intervención que apunten a la creación de un nuevo modelo económico. En el presente trabajo se presentarán propuestas de políticas agrupadas en cinco ejes claves: empleo; política fiscal; política monetaria; empleo; empresas y productividad; y sistema nacional de cuidados.

PROPUESTAS

La reactivación requiere de la articulación de objetivos entre el Estado y diferentes instituciones. Al menos dos ejes transversales deben guiar las políticas de reactivación en sus diferentes aristas: sostenibilidad ambiental y políticas de género. Estos criterios deben ser transversales en las siguientes medidas específicas:

- Empleo. Debido a la necesidad de reactivar la oferta agregada, en la medida que las condiciones sanitarias lo permitan, la creación de empleo debe ser uno de los ejes principales de la reactivación. Durante el 2021 se ha podido ver que la recuperación del empleo no ha sido más lenta que la recuperación del PIB, razón por la cual la implementación de políticas activas dentro del mercado laboral –siguiendo las recomendaciones de la OCDE– debe estar orientada en una capacitación laboral, creación de empleo y seguimiento de la trayectoria laboral, que tenga como objetivo el empleo femenino.
- Política fiscal. En términos de política fiscal, la recuperación puede ser una oportunidad para fomentar el desarrollo de nuevos sectores económicos que cambien la matriz productiva a una con mayor contenido tecnológico. Mientras que la recuperación requiere de inversión

pública, la focalización de esta en sectores que hoy no son atractivos para el mercado (pero sí para la sociedad) podría permitir avanzar hacia la transición verde. De esta manera, la inversión pública en energía limpia y la construcción de infraestructura tecnológica y digitalización puede fomentar la inversión privada en dichos sectores como resultado de la mayor disponibilidad de bienes públicos.

- Política monetaria. En la medida que exista una política fiscal expansiva, la política monetaria debe moverse en la misma dirección. No sólo para que no sea contraproducente, sino también para que sea efectiva. De esta manera, es necesario ampliar los objetivos del Banco Central: que incluyan los desafíos productivos para el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo. En el corto y mediano plazo, esto implica asegurar la disponibilidad de recursos financieros para que exista inversión privada en los sectores estratégicos.
- Empresas y productividad. La disponibilidad de recursos para empresas otorgados durante el 2020 y 2021 se debe extender, pero con focalización en una transformación productiva. Se debe además apuntar a la digitalización, a la formalización de empresas, creación y fortalecimiento de capacidades, cerrar brechas de género, incrementar participación laboral femenina y asegurar empleo decente.
- Sistema Nacional de Cuidados. La creación de un Sistema Nacional de Cuidados es una urgencia por las profundas desigualdades en división sexual y organización social del trabajo. Al mismo tiempo, presenta una oportunidad para la reactivación en materia de creación de infraestructura, capacitación de personas, creación de institucionalidad, coordinación de familias, comunidades, Estado y mercado.

I INTRODUCCIÓN

Superar las consecuencias económicas provocadas por la pandemia es una tarea esencial para los próximos años, especialmente para el primer año del gobierno entrante. La profundidad de la crisis no tiene comparación con las últimas dos que enfrentó el país en cuanto al deterioro significativo en los empleos, la pérdida de ingresos, rotura del tejido productivo, quiebre de empresas, incremento de las brechas de género, deterioro de la salud física y mental, entre otros efectos. Por esto, es clave que el nuevo gobierno aborde una recuperación pensando en el desarrollo, encaminando el proceso hacia la creación de empleo decente, construyendo así una recuperación sostenible con perspectiva de género.

El punto de partida de la crisis es fundamental para entender las consecuencias de esta. La situación prepandemia se caracterizaba por un estancamiento de la productividad y del crecimiento, un mercado laboral con tasas de informalidad cercanas al 30% y una sostenida desigualdad. Estas características provocan que los efectos de este shock no afecten a toda la población de la misma manera. Son finalmente los sectores más vulnerables, con menor estabilidad laboral, menores ingresos o empresas con menor acceso a financiamiento las que viven las consecuencias con mayor fuerza. El detenimiento de la economía producto de las restricciones sanitarias y los menores flujos en las cadenas globales de suministro, provocó que estas tareas pendientes se acentuaran; por ejemplo, la participación laboral femenina retrocedió diez años.

En este sentido, la velocidad de respuesta y la intensidad de las medidas es relevante para evitar que se agudicen las desigualdades existentes o que se generen nuevas heterogeneidades. Durante el 2020, el gobierno llegó tarde en varias de las políticas necesarias para cubrir la ausencia de ingresos, pérdida de empleos o reducción de jornadas laborales. Razón por la cual es necesario revisar en qué se avanzó y qué está pendiente.

En este marco, el presente documento pretende ser un aporte en el diagnóstico de los efectos socioeconómicos y macrofinancieros que provocó la crisis; evaluar en qué punto de la recuperación nos encontramos; identificar las heterogeneidades en las consecuencias y velocidad de recuperación; comparar las políticas públicas implementadas

con el resto del mundo y proponer caminos posibles para avanzar en una reactivación sostenible.

El documento se encuentra estructurado en tres secciones. En primer lugar, se abordan las consecuencias de la pandemia en el mundo laboral, a nivel de actividad económica, en las cuentas fiscales y en el sector externo. Luego, se resumen medidas que han implementado otros países para promover la reactivación, tanto a nivel fiscal, monetario y social. Finalmente, se entregan acciones que se pueden aplicar para encaminar una recuperación anclada a un nuevo ciclo de crecimiento y desarrollo económico.

II

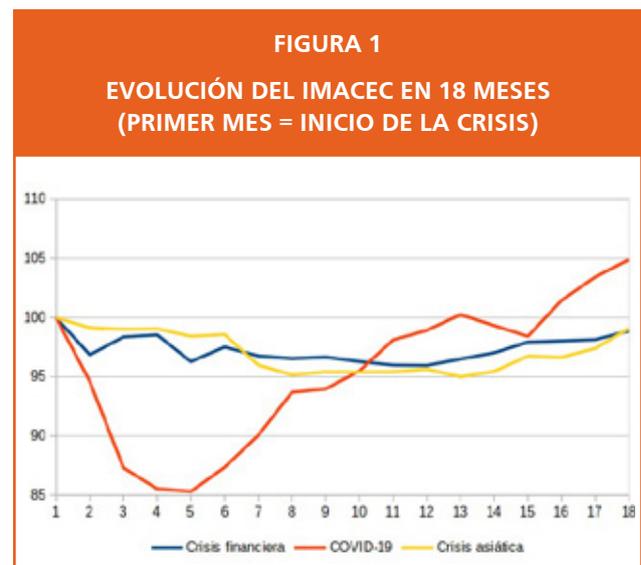
DIAGNÓSTICO DE LA CRISIS COVID-19

La crisis económica provocada por la pandemia es de una magnitud histórica. El golpe provocado en el empleo, los ingresos, las estructuras productivas, las pequeñas y medianas empresas ha significado en algunos indicadores un retroceso de décadas. El FMI estima que la caída del producto interno bruto mundial llegó a -3,2% en 2020, con una recuperación de 6% en el 2021. No obstante, los efectos fueron de una volatilidad mayor en nuestro país, con una caída de -5,8% en 2020 y una recuperación proyectada de 11% en 2021. Para esto es fundamental analizar quiénes son los perjudicados por la crisis y quiénes son beneficiarios de esta recuperación, ¿es homogénea en el empleo y la producción? ¿todos los sectores ya recuperaron el nivel prepandemia? En esta sección detallaremos los efectos de la crisis en la economía local, a modo de evaluar la situación previa a la crisis con la situación actual, en términos laborales, productivos y macrofinancieros.

Para tener un punto de comparación, la actividad económica mensual se redujo sustancialmente más que en las crisis previas como la asiática (1998-1999) y financiera (2008-2009). Comparando el Índice Mensual de Actividad Económica¹ (Imacec), en el gráfico 1 se muestra la evolución del Imacec desde el inicio de la crisis y los dieciocho meses posteriores, donde el primer mes es igual a 100 (valores bajo 100 significa que la actividad económica es menor al último mes previo a la crisis). En primer lugar, podemos resaltar la magnitud de la crisis de la Covid-19, que en su peor momento provocó una caída de -14,69% con respecto al nivel previo a la crisis, en contraste con un -4,8% de la crisis Asiática y -4% en la crisis Financiera. Además de su profundidad, la crisis actual se diferencia en la prolongación, pues luego de trece meses, recupera niveles similares al panorama precrisis, mientras que los ejemplos de 1998-1999 y 2008-2009 tienen una mayor extensión.

La actividad económica, medida en el Imacec como un agregado, no refleja la heterogeneidad de la crisis ni de la recuperación. Haciendo double click a la actividad económica y recuperación por sectores, se observa que el más

¹ El Imacec es una estimación que resume la actividad de los distintos sectores de la economía. Su variación interanual es una aproximación de la evolución del PIB.



afectado fue el comercio, pero luego su recuperación ha sido sustancial, en contraste con la producción que se vio afectada más moderadamente y que su recuperación ha sido más pausada. La recuperación del comercio está directamente relacionada con los retiros de fondos de las AFP más que con un dinamismo mayor en la estructura productiva en su conjunto. En el siguiente gráfico se ilustra la caída y recuperación de la actividad económica por sector y el mes en que se vio reflejado el retiro de los fondos de pensiones (líneas punteadas rojas), que favorece especialmente al comercio sin impulsar al resto de la estructura productiva.



Por otro lado, se llegaron a perder 1,7 millones de empleos en el tercer trimestre del 2020, con un retroceso de diez años en la participación laboral femenina –bajando de 53% a 41.2%– y manteniendo una brecha en la tasa de participación entre hombres y mujeres sobre veinte puntos. En el primer panel del siguiente gráfico se resume la evolución de los ocupados totales, hombres y mujeres desde enero del 2019 (igual a 100) a agosto del 2021, donde valores inferiores a 100 representan un menor nivel de ocupación. En la práctica, entre enero y junio del 2020 dejaron de existir 1,9 millones de empleos. Sin embargo, la característica fundamental es que no todos los tipos de empleos resintieron la pandemia de la misma forma, en primer lugar, las mujeres se vieron más afectadas que los hombres, e inclusive, se han recuperado más lento. En segundo lugar, los empleos más vulnerables, como informales, independientes y empleo doméstico, son los más afectados.

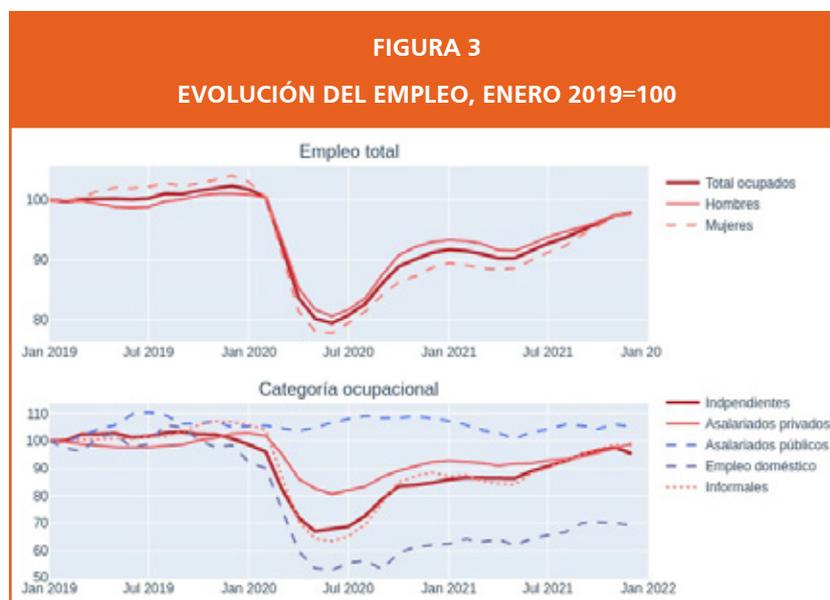
Una característica del empleo informal es su volatilidad, lo que se traduce en la facilidad con que se crea y destruye un puesto de trabajo. En crisis previas como la Asiática o Financiera, el empleo informal se terminó reduciendo menos que el formal debido a que la destrucción de empleos informales fue fuerte pero compensada con un cambio desde el empleo formal hacia el informal (OIT, 2020; OIT, 2021a). La situación del 2020 es diferente, debido a que la destrucción del empleo informal fue mayor que la realocación del empleo formal al informal. En el segundo panel de la figura 3 se observa el efecto pandemia sobre las diferentes categorías ocupacionales y sobre el empleo informal, donde el empleo doméstico (mayoritariamente empleo femenino) se redujo prácticamente a la mitad y no se ha recuperado; el empleo informal e independientes llegó a ser sólo el 60% del empleo en enero del 2019 y, a la fecha, no ha vuelto a los niveles prepandemia. En el empleo asalariado del sector privado el impacto fue fuerte, pero más moderado que los casos previos, con una caída de los ocupados al 80% de la situación prepandemia. Finalmente, los asalariados del sector público se mantuvieron relativamente constantes e

incrementaron en ciertos periodos, caracterizados por una mayor estabilidad laboral.

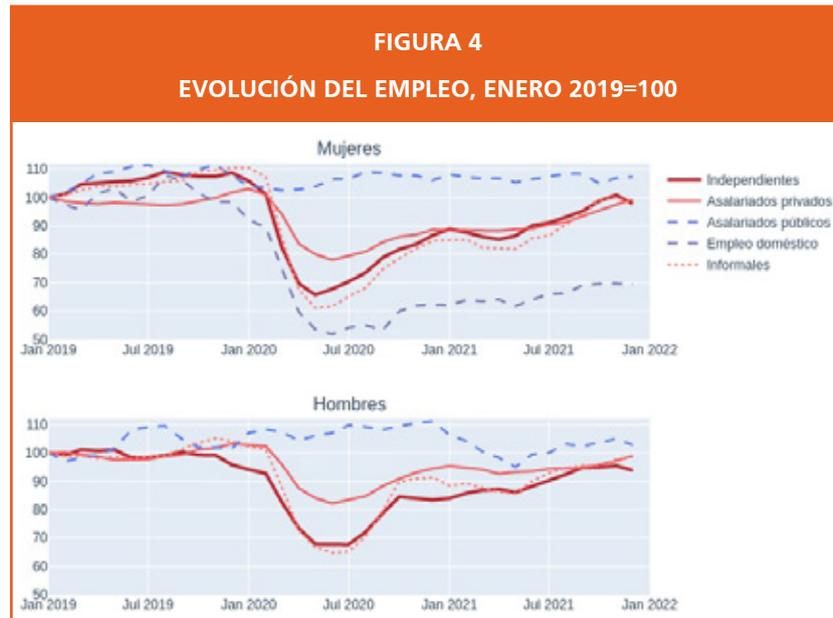
Adicionalmente, en todas las categorías ocupacionales el shock fue mayor en mujeres que en hombres, acentuando los efectos ya mencionados por el empleo doméstico. Por ejemplo, en el empleo independiente (cuenta propia y empleadores) que representa un cuarto del mercado laboral chileno, la disminución entre enero del 2020 y junio del mismo año fue de -31,2%, no obstante, alcanzó a -35,9% en mujeres y 27,9% en hombres. Situación similar ocurre en asalariados del sector privado, donde la reducción de empleos en mujeres fue 4,2 puntos porcentuales mayor que en hombres. En el siguiente gráfico se muestra la evolución por categoría ocupacional e informalidad en hombres y mujeres. Para mayor detalle, revisar figura 4.

A nivel de las finanzas públicas podemos evaluar las operaciones no financieras del gobierno central donde, por ejemplo, los ingresos en septiembre del 2021 se incrementaron un 57% con respecto al año 2019, y los gastos en un 85%. Esto refleja la necesidad de mitigar las consecuencias del desempleo y ausencia de ingresos de la población, junto con las restricciones financieras y productivas de las empresas. En el primer panel de la figura 5 se muestra la evolución del gasto e ingreso del gobierno central con frecuencia mensual. Adicionalmente, cabe recalcar que el financiamiento de la mitigación de la crisis fue mediante gasto fiscal, uso de fondos acumulados en las cuentas individuales del seguro de cesantía, fondos de pensiones y préstamos a individuos y empresas (Montt et al., 2020).

Por otro lado, el Banco Central (2020; 2021a) entrega información sobre la situación externa del país, donde la cuenta financiera se caracterizó por una salida neta de capital de US \$995 millones explicado por el pago de préstamos externos del sector bancario. Esto se contrarresta con el ingreso de capitales hecha por el gobierno y de los fondos de pensiones que tenían como fin entregar finan-



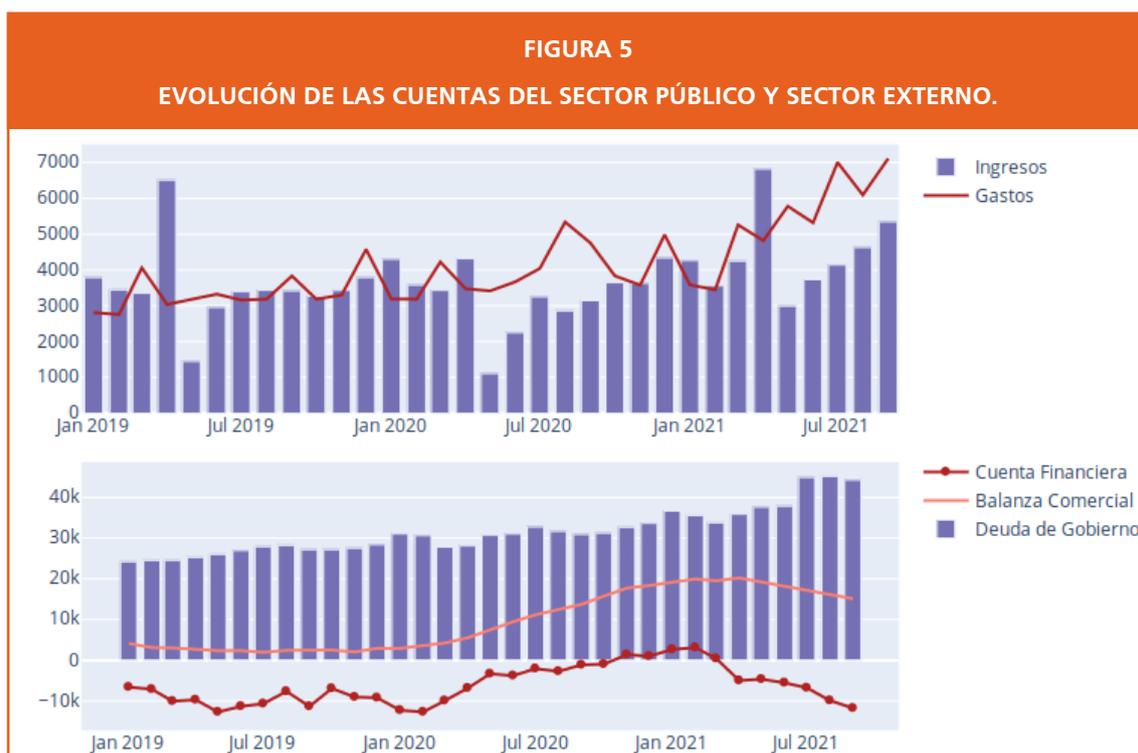
Fuente: INE.



ciamiento para paliar los efectos negativos de la pandemia. El 2021 cambia la tendencia de la cuenta financiera con una entrada de capitales de US \$7.487 millones en el tercer trimestre, liderado por los bonos del gobierno y empresas no financieras. Por el lado de la cuenta corriente, el 2020 tuvo un superávit de US \$3.370 millones (1,4 del PIB) que refleja el superávit de la balanza comercial de bienes por incremento de las exportaciones (mayor precio del cobre) y menores importaciones (por efecto de la pandemia).

Complementariamente, en el 2020 la deuda externa del gobierno aumentó US \$5.221 millones por mayor emisión

de títulos, junto con las empresas que aumentaron más del doble su endeudamiento externo: en US \$13.066 millones por mayores préstamos y emisiones de bonos, situación que siguió creciendo durante el 2021 en US \$6.918 millones en empresas y US \$6.396 millones en el gobierno. El deterioro macroeconómico provocado por la pandemia es evidente, no obstante, la posición macro prepandemia era favorable para incrementar el gasto y la deuda para hacer frente a la falta de ingresos, pérdida de empleos y liquidez de las empresas. En el segundo panel del siguiente gráfico se muestra la evolución de la cuenta financiera, la balanza comercial y la deuda de gobierno acumulada en doce meses.



Un actor muy presente durante la crisis fue el Banco Central, que implementó medidas de inyección de liquidez con el objetivo de dar flujo al crédito y acceso a mayor financiamiento. Para esto utilizó instrumentos como las Facilidades de Crédito Condicional al Incremento de las Colocaciones (FCIC) y la Línea de Crédito de Liquidez (LCL). Entre los FCIC I, II y III se dispuso de US \$50.000 millones, cercano al 18% del PIB. La compra de bonos fue por US \$8.000 millones. Por otro lado, las líneas de financiamiento (que no se han utilizado) suman un 11% del PIB. El flujo de FCIC y LCL se canaliza mediante bancos privados y se enfocó en pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, por la forma que están contruidos estos mecanismos de financiamiento, no es posible priorizar financiamiento con criterios de desarrollo –como sostenibilidad ambiental, cerrar las brechas de género (que existían y que se incrementaron en pandemia), crear empleos de calidad y fomento de sectores específicos. En el siguiente cuadro se detallan las medidas implementadas.

CUADRO 1

MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR EL BANCO CENTRAL PARA ENFRENTAR LA CRISIS

Objetivo	Política	Monto (millones de dólares)	% PIB
Inyección de liquidez para mayor flujo de crédito y acceso a financiamiento	FCIC I y LCL	24.000	8,5
	FCIC II	16.000	5,7
	FCIC III	10.000	3,5
	Compra de bonos	8.000	2,8
	Total	58.000	20,5
Extensión líneas de financiamiento	Línea de crédito FMI	23.930	8,5
	Repo Facility (FED)		
	PboC	7.100	2,5
	Total	31.030	11,0

Fuente: Banco Central de Chile.



EXPERIENCIA INTERNACIONAL

RECUPERACIÓN EN EL MUNDO

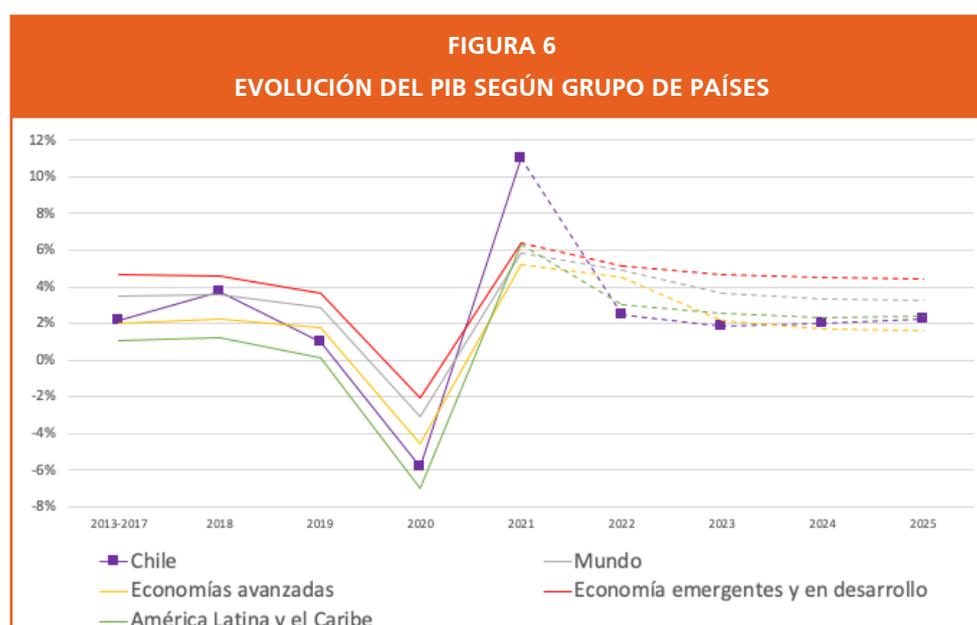
Las condiciones sanitarias han representado restricciones en la oferta agregada de magnitudes sin precedentes, lo que se ha visto reflejado en importantes contracciones del Producto Interno Bruto mundial. La disminución del PIB ha variado según el tipo de actividad que desarrollan los países y regiones y, en consecuencia, la reactivación de la actividad que se comenzó a observar en 2021 resulta también heterogénea.

Si el año 2020 estuvo marcado por importantes disminuciones del PIB, el año 2021 ha señalado, para la gran mayoría de los países, los primeros avances y muestras de reactivación. Sin embargo, esta no ha sido homogénea y ha presentado importantes diferencias según las condiciones internas de los países. Los aumentos del PIB experimentados en la primera parte del 2021 contrastan entre los países de ingresos altos con el resto del mundo, determinado principalmente por las diferencias en el ritmo de vacunación y en la magnitud de los apoyos fiscales. Por otra parte, de manera más estructural, la aparición de nuevas variantes y nuevas olas de contagio han ralentizado las proyecciones previstas, además de instalar incertidumbres en los procesos de reactivación.

Según expone el Fondo Monetario Internacional (2021a), las economías avanzadas experimentaron desde el comienzo una menor contracción del PIB como resultado del mayor apoyo de las políticas fiscales. Ahora bien, estos primeros signos de reactivación se contrastan con los países de ingresos bajos, debido a las importantes diferencias en los ritmos de vacunación. Mientras que los países de ingresos altos han alcanzado tasas de vacunación del 58% (limitadas por la resistencia a las vacunas y no por falta de suministros), los países emergentes alcanzan un 36% de su población con un esquema de vacunación completo y, finalmente, sólo un 5% de la población de los países de ingresos bajos ha alcanzado este esquema (principalmente por la falta de suministro).

Mientras que el PIB de América Latina y el Caribe se redujo en un 7%, las economías avanzadas vieron reducido su PIB en un 4,5%. En términos de proyecciones de reactivación, el Fondo Monetario Internacional (2021a) también informa que las posibilidades para los países de ingresos altos resultan ser más auspiciosas y pues alcanzarían su nivel de producto previo a la pandemia antes que las economías emergentes.

En la figura 6 también se observa la evolución del PIB de la economía chilena en comparación con distintos grupos de



Fuente: FMI (2021a)

países. Se puede observar cómo la contracción experimentada en el 2020 fue más fuerte que el promedio del mundo y de los países emergentes, pero menor que el resto de la región. En cuanto a los primeros signos de reactivación, la economía chilena creció un 11,7% para el año 2021. Como era de esperar, las economías que más vieron reducido su PIB enfrentan un repunte (o efecto rebote) mayor, resultado también de un menor punto de comparación para el cálculo del crecimiento.

Tanto la contracción del 2020 como el crecimiento del 2021 están en línea con el grupo de países latinoamericanos exportadores de recursos naturales. A diferencia de aquellos intensivos en turismo, los países exportadores de recursos naturales se vieron beneficiados por los mayores precios de los commodities. Sin embargo, resulta interesante ver cómo a pesar del mayor crecimiento que el resto de las regiones en el 2021, las tasas de crecimiento proyectadas por el FMI resultan estabilizarse en valores inferiores al 2% para los siguientes períodos (2022 y 2023), lo que muestra en parte una senda de crecimiento que retoma sus valores precrisis caracterizados por la falta de dinamización económica y estancamiento de la productividad experimentado en el período 2014-2018 (CNP, 2017).

POLÍTICA FISCAL

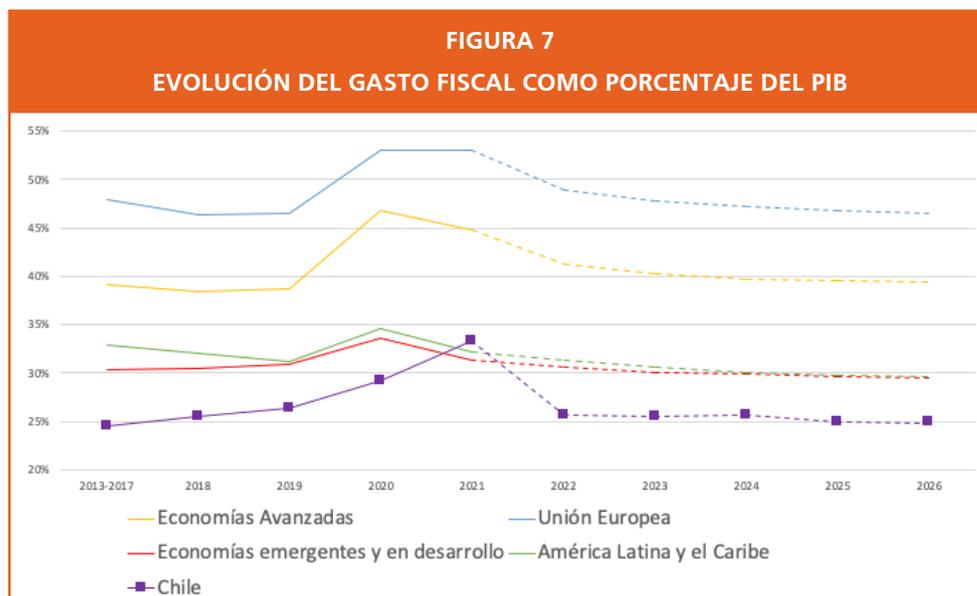
La política fiscal ha sido clave en el actual período de crisis, tanto para afrontar los problemas sanitarios y la provisión efectiva de vacunas, como para asegurar una mayor estabilidad económica y un futuro repunte. En esta línea es que se observan importantes disparidades según la intensidad del gasto fiscal realizado, los que en parte explican los resultados económicos dispares.

En los países avanzados el gasto fiscal permitió en muchos casos asegurar la mantención de un determinado nivel de ingresos para los hogares. Esto tiene hoy como resultado mejores perspectivas en el crecimiento de la demanda agre-

gada, en particular del aumento del consumo privado una vez que se van relajando las restricciones de movilidad. Este aumento del consumo futuro no es claro de observar para economías de países en desarrollo –y también en particular para el caso chileno–, en donde parte de la mantención del ingreso de los hogares se ejecutó utilizando los ahorros previsionales, esto en desmedro del ahorro y del consumo futuro. En la siguiente figura es posible observar la evolución del gasto fiscal como porcentaje del PIB.

Como se puede observar, si bien los países de la unión europea y los países avanzados en general poseen de forma estructural un gasto público como porción del PIB más elevado que los países en desarrollo, la figura 7 también nos muestra que el incremento en la participación del gasto público fue más pronunciado debido a los programas de apoyo fiscal que hoy explican una recuperación más acelerada en los países de ingreso alto. Mientras que en las economías avanzadas el gasto público representaba un 39% para el período 2013-2017, para el año 2020 alcanzó un 46%. Por otro lado, en Latinoamérica y el Caribe el incremento en la participación del Estado para los mismos períodos fue mucho más reducido, pasando de un 32,9% a un 34,5%. Países como Canadá, Estados Unidos, Alemania, Italia y Australia realizaron un gasto fiscal de más de 10% del PIB para paliar los efectos del Covid-19.

El gasto público comprometido por la Unión Europea y Estados Unidos ha alcanzado los 4,6 trillones de dólares entre 2021 y 2026. Sin embargo, las condiciones de financiamiento del gasto público no han sido las mismas que han enfrentado los países emergentes. La disminución de los ingresos de los gobiernos y los aumentos en las tasas de interés para acceder a financiamiento (FMI, 2021b) han puesto mayor presión a las finanzas públicas de los países en desarrollo. Es por esto que las proyecciones realizadas por el FMI (2021c) muestran que la reducción de los déficits fiscales se alcanzará de forma más lenta en los países en desarrollo.



Fuente: FMI (2021a)

Además, el gasto público para la reactivación ha tenido usos variados, y resulta interesante destacar los casos en que se utilizó con la perspectiva de fomentar la transición hacia una economía verde, la transformación digital e inversiones de largo plazo.

Dentro de los países de ingresos altos que han comenzado a planear el gasto público con miras a una reactivación sostenible, encontramos el caso de España que presentó un Plan de Recuperación con cuatro objetivos principales (Gobierno de España, 2021). Primero, reforzar la inversión pública y privada que apunte a una transición verde, donde se incluye la descarbonización, la eficiencia energética, la promoción de la economía circular, entre otros. Segundo, acelerar una transición digital humanista, lo que significa inversiones en infraestructura y el desarrollo de tecnologías que permitan fomentar una sociedad digital. Tercero, la cohesión social mediante la promoción de empleo de calidad, el refuerzo del Estado de Bienestar y progreso hacia un sistema fiscal justo. Finalmente, el cuarto eje corresponde a la igualdad de género, donde se tiene como objetivo el aumentar la participación laboral femenina, fortalecer el sistema de cuidados de larga duración, y reducir la brecha digital.

De esta manera, España se ha posicionado como uno de los países de Europa (en conjunto con Francia) que han puesto el foco en la reactivación en torno a la transición verde. A modo de ejemplo, el Gobierno Español ha gastado 13,6 billones de euros en energía limpia, muy superior a los 3,2 billones que se han usado en energías fósiles, todo esto en el marco de los fondos para la reactivación económica.²

En el caso de Francia, de los 100 billones de euros del plan de reactivación, entre un 40-50% serán destinados para la transición verde.³ Dentro de este plan se incluyen subsidios para los autos eléctricos, subsidios para las industrias verdes de automóviles y aeroespacial, subsidios para la renovación energética de infraestructura, inversión para la transformación ecológica del sistema de transporte, además de otras áreas como subsidios a la contratación y apoyo al empleo juvenil.

La experiencia del Reino Unido también muestra importantes esfuerzos en la transición verde y en la mantención y creación de empleos. El gasto fiscal en áreas distintas a salud alcanzó el 8,7% del PIB para julio de 2021 (IMF, 2021b), en donde se encuentran extensiones del «Job Retention Scheme» subvencionando la mantención de los empleos y extensión de los subsidios para los trabajadores por cuenta propia. En relación con el empleo juvenil, se entregó un salario de reemplazo equivalente al salario mínimo por veinticuatro horas por semana a todo empleado juvenil que se encuentre en situación de desempleo, beneficio que se

extiende por un período de seis meses. Sumando a esto, se entregaron subsidios para 250.000 empleos juveniles, y se propuso el objetivo de lograr la descarbonización del sector público y viviendas sociales.

Por otro lado, la OCDE destaca algunas de las buenas prácticas para responder a la actual crisis del Covid. La construcción de mercados laborales inclusivos (OCDE, 2021) busca identificar a los grupos más vulnerables del mercado laboral para focalizar los esfuerzos de empleabilidad sobre ellos y así disminuir las brechas de bienestar para los grupos menos vulnerables. Este tipo de políticas de mercado laboral activas fueron implementadas en Francia incorporando incentivos al empleo, apoyo a la contratación y capacitaciones. En Bélgica, por otro lado, se implementaron programas de apoyo al empleo juvenil que incluyeron actividades de promoción, orientación personalizada para la búsqueda de empleo y seguimiento en la incorporación efectiva al mercado laboral (Comisión Europea, 2021).

POLÍTICA MONETARIA

Otra de las importantes políticas económicas aplicadas por los países para reducir el impacto del Covid-19 fue la aplicación de políticas monetarias. Las restricciones sanitarias tuvieron rápidos efectos sobre el sector financiero, que respondió a la crisis endureciendo las condiciones de acceso al crédito. Es por esta razón que los Bancos Centrales en general, en mayor o menor medida, buscaron contrarrestar dicho efecto con políticas monetarias expansivas con el fin de reducir las restricciones crediticias.

Antes de la pandemia existía en los países avanzados un contexto común de presiones deflacionarias que mantenía una tasa de política monetaria cercana a cero, con las dificultades que eso representaba realizar políticas expansivas (con la excepción de Estados Unidos y Reino Unido, que previo a la crisis del Covid habían estabilizado sus tasas de interés). A pesar de esto, el Banco Central Europeo había realizado intervenciones con el fin de mejorar el acceso al crédito a partir de una mayor provisión de liquidez (Aguilar, et al., 2021). Una vez instalada la pandemia en la región europea, la reacción del BCE fue «ágil y rápida» (Banco de España, 2020), a partir de la instalación de sus programas de compras de activos con el objetivo de generar una política monetaria suficientemente acomodaticia, para estabilizar los mercados financieros y proveer liquidez. El programa de PEPP entregó liquidez por 750.000 millones de euros a partir de compras de activos públicos y privados, el que luego se amplió a 1,3 billones de euros hasta al menos junio de 2021, y luego hasta el año 2022 (Aguilar, et al., 2020).

En el caso de la economía estadounidense, la Reserva Federal comenzó a aplicar desde marzo de 2020 inyecciones de liquidez equivalentes al 2,4% del PIB con el fin de entregar apoyo crediticio a sectores económicos afectados por la pandemia. Por otro lado, aplicó también de garantías al comprar obligaciones corporativas en mercados primarios y secundarios equivalentes al 2,2% del PIB (FMI, 2021a).

² Keating, Dave (2021) «France and Spain best in class for green Covid recovery» Energy Monitor en: <https://www.energy-monitor.ai/policy/green-deals/france-and-spain-best-in-class-for-green-covid-recovery>

³ Ibid.

Con el avance del Covid-19 y ante los primeros resultados de reactivación (hasta niveles prepandemia), los países avanzados no han cambiado mayormente sus tasas de política monetarias, más aún, se prevé que estas se mantengan hasta el 2022 (FMI, 2021b). Esto es contrario a lo que se ha visto en países en desarrollo como Chile, México y Brasil, que ya han experimentado cambios en su política monetaria. En particular, han comenzado a instaurar aumentos progresivos en las tasas de interés con el fin de paliar los posibles efectos de una inflación que comenzó a aumentar.

Algunas experiencias han mostrado políticas coordinadas entre las políticas monetarias y la política fiscal. En el caso de Brasil, a través de la banca pública (Banco do Brasil, Caixa y BNDES) se habilitaron y expandieron las líneas de créditos para pequeñas, medianas empresas y empresas individuales, además de renegociar las deudas de largo plazo de sectores como el gas, petróleo, energía, transporte y movilidad urbana. Estas medidas en conjunto fueron equivalentes al 5,1% del PIB. En el caso de Noruega, la política de aumentos de créditos estuvo en parte enfocada en actividades de innovación, de esta manera, se aumentó el fondo para el centro de innovación e investigación noruego (Innovation Norway and Research Council) equivalentes a 567 millones de dólares, además de apoyos crediticios focalizados en determinadas industrias (aviación y tour operations).

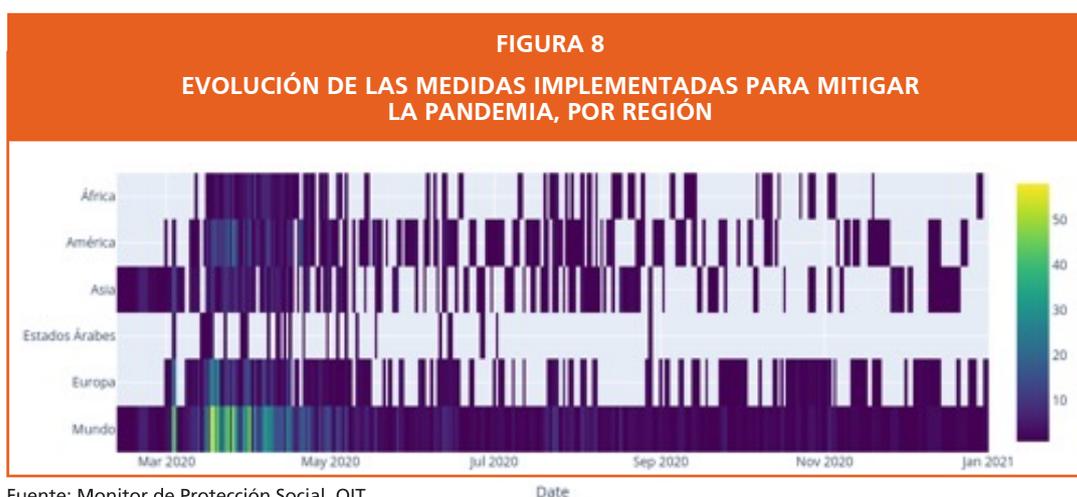
Las políticas de créditos focalizadas en sectores estratégicos han sido comúnmente usadas en países que dependen altamente del turismo –como Portugal, Georgia y España–, para fomentar la transición energética y las economías verdes –como el caso de España–, o para ayudar a la industria de transporte aéreo en países escandinavos y Bélgica. La focalización de las políticas financieras destinadas a favorecer el acceso a liquidez puede ser visto no sólo como una política de rescate de industrias (como el caso de la industria

aérea), sino también como una oportunidad para movilizar recursos financieros hacia sectores de mayor riesgo o de inversiones de más largo plazo –como el sector de energías verdes– pero que poseen un elevado retorno social. De esta manera, la coordinación de la política monetaria puede ser utilizada para promover nuevos sectores económicos que hasta el momento no han sido estimulados bajo las lógicas actuales de mercado, lo que puede resultar de particular interés para países en desarrollo.

En la actualidad, tanto los bancos centrales de la región como el Banco Central de Chile han vuelto su política monetaria a restricciones crediticias para contener los aumentos de la inflación experimentados en el mundo. Si bien se ha establecido que el aumento de precios es un hecho generalizado a nivel mundial como consecuencia de la pandemia (IMF, 2021a), los aumentos en la tasa de interés han marcado la agenda de los bancos centrales priorizando así su rol de metas de inflación.

POLÍTICAS SOCIALES ANTE EL COVID-19

En el marco de las políticas sociales implementadas por los gobiernos, el Monitor de Protección Social de la OIT es una buena fuente para saber qué realizaron los países ante la crisis. Para ver la velocidad de respuesta en el mundo, en el siguiente gráfico se muestra la cantidad de medidas diarias implementadas por región (más claro el color significa más cantidad de medidas). Como es de esperar, en Asia las medidas comenzaron antes, seguidos de América y Europa. Adicionalmente, se observa una concentración de políticas entre marzo y mayo del 2020, para luego tener flujos más espaciados en la creación de medidas. En el mundo se implementaron 1622 medidas de protección social contra la pandemia, de las cuales el 81% se aplicó en el primer semestre del 2020.



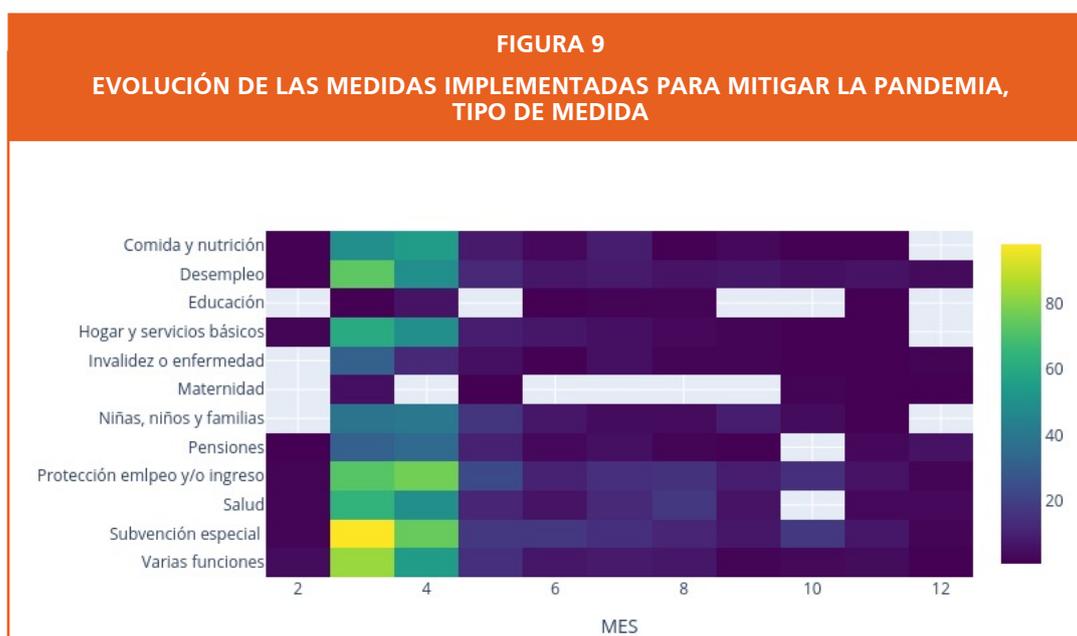
Fuente: Monitor de Protección Social, OIT.

Abordando con un poco más de detalle las políticas que se implementaron en el mundo, a nivel de función de la medida implementada se observa que en general su mayoría fueron implementadas entre marzo y abril, con foco en subvenciones especiales, medidas de protección del empleo e ingresos, políticas de salud, acciones contra el desempleo, enfoque en hogares y servicios básicos, junto con medidas de varias funciones. En contraste con medidas de invalidez, maternidad o educación que se presentan menor frecuencia de acciones a lo largo de todo el año. En el siguiente gráfico (fig. 9) se ilustra la cantidad de medidas según la función y mes.

Como se documenta en OIT (2021b), en el ámbito de la salud, se buscó asegurar el acceso a los grupos vulnerables, destinando recursos fiscales adicionales que apuntaron a la calidad de los servicios y la accesibilidad, los costos por Covid-19 (test y vacunas principalmente), provisión de servicios de salud y garantizar acceso a la salud para migrantes. En Portugal se regularizó la situación de los migrantes para facilitar el acceso a la atención médica, apoyo social, empleo y vivienda. En Reino Unido se extendieron las prestaciones por enfermedad a todos los trabajadores. En América Latina el énfasis radicó en el fortalecimiento del presupuesto de la salud; mayor equipamiento y profesionales de la salud; ampliación de la red de hospitales; coordinación en la gestión de la infraestructura hospitalaria; incorporación de incentivos al personal de salud; apoyo financiero a instituciones de seguridad social; incorporación de prácticas de telemedicina; atención de la salud y transferencias en especies a grupos vulnerables; junto con planes de financiamiento y adquisición de vacunas por Covid-19 (OIT, 2021a).

Adicionalmente, se puso urgencia en la protección de ingresos, aumentando la cobertura de programas existentes o creando nuevos programas de bonificación única o de plazo definido, pagos por niños/as en el hogar, prestaciones por discapacidad y medidas no contributivas enfocadas en bajos ingresos. Se extendieron beneficios por lesiones y/o enfermedad en el trabajo, considerando al Covid-19 como parte de estas. También se adecuaron los criterios de elegibilidad en la protección frente al desempleo, con motivo de extender la cobertura de las prestaciones y se introdujeron pagos universales únicos o múltiples, del tipo renta básica universal. En materia de protección del empleo, se buscó la retención de trabajadores en las empresas mediante subsidios salariales, planes de licencia, jornadas reducidas o el acceso a prestaciones por desempleo. En España se incorporó un nuevo programa de ingresos mínimos garantizados permanente que alcanzó a 2,3 millones de personas vulnerables. En Estados Unidos se realizaron tres pagos – casi universales– de alrededor de US \$4.000 por persona (OIT, 2021b).

Complementariamente, se puso énfasis en la protección de la niñez y entrega de servicios sociales, como transferencias o voucher para el cuidado de bebés, niños y niñas, especialmente para trabajadores de la salud. Se dispusieron incentivos a los empleadores que brindaron apoyo a las familias para el cuidado de sus hijos, tales como ampliar licencias familiares o subsidios. Por ejemplo, en Japón se introdujeron medidas de cuidado y licencias familiares excepcionales, con subsidios a empleadores que proporcionen permisos. En Mongolia, se incrementó cinco veces el valor de la prestación mensual por hijos, con una extensión de seis meses (OIT, 2021b).



Fuente: Monitor de Protección Social, OIT.

Las políticas de protección social permitieron proteger los empleos, evitar la pérdida de ingresos y el cierre masivo de empresas. La protección de las familias, con énfasis en los cuidados de niños y niñas, adultos mayores y personas en situación de discapacidad fue fundamental durante el 2020 y 2021, que acompañados protección a la salud, son esenciales para retomar el crecimiento y, aminoraron las consecuencias socioeconómicas de la pandemia.

IV

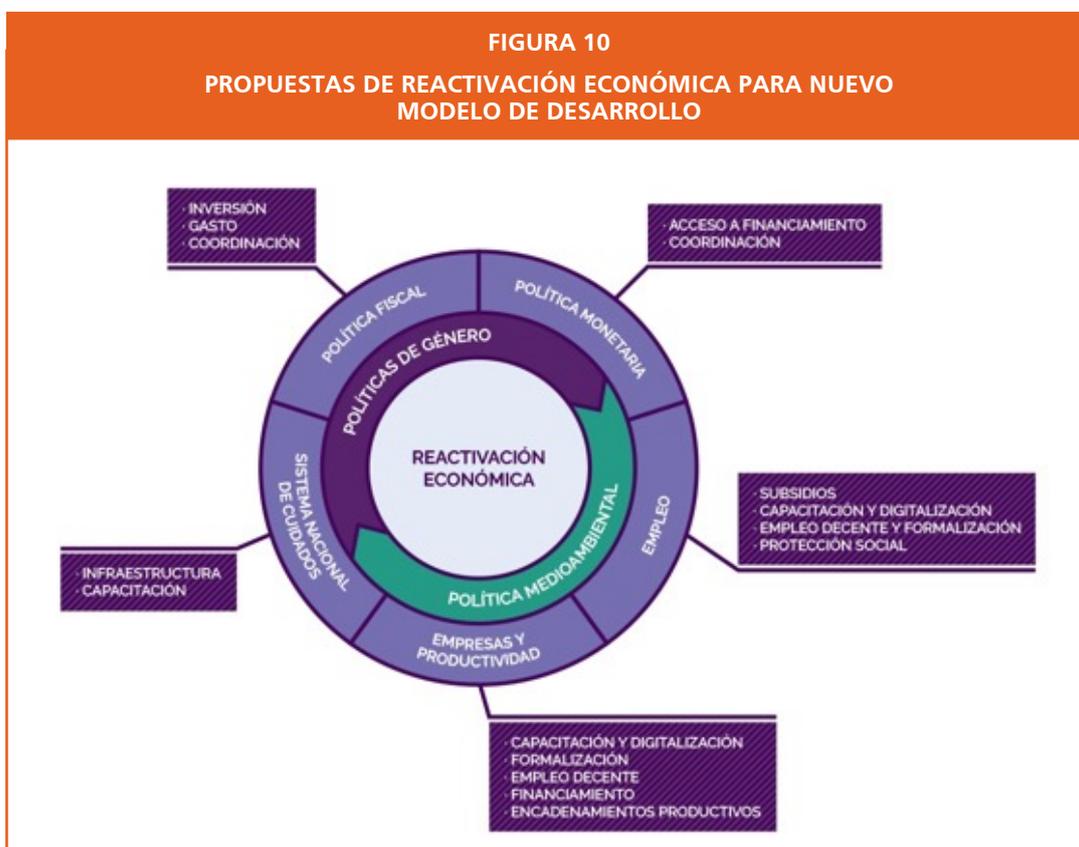
PROPUESTAS DE POLÍTICA

A partir del diagnóstico presentado y de los desafíos que estos establecen para la economía nacional, es que a continuación se presentan una serie de propuestas de políticas económicas que tienen como objetivo fomentar la reactivación económica. Como se ha establecido a lo largo del documento, la reactivación debe tener un objetivo transformador para fomentar un cambio estructural que solucione los problemas de la economía chilena y construir así una economía inclusiva y sostenible.

La superación del actual modelo económico requiere de transformaciones profundas, para lo cual resulta fundamental la intervención del Estado desde sus distintas áreas de influencia económica. En este sentido, y tal como se ha mostrado en la experiencia internacional, las distintas insti-

tuciones estatales han tomado un liderazgo en la dirección de la intervención, guiando entonces a los mercados y determinando nuevos equilibrios productivos.

Es por esta razón que se presentarán propuestas de políticas de reactivación para un nuevo modelo de desarrollo económico, las que se organizan a partir de distintas áreas de intervención y de actores. En la siguiente figura se presentan las propuestas agrupadas en políticas monetarias, política fiscal, empleo, empresas y productividad y sistema nacional de cuidados. Cada una de ellas está atravesada de forma transversal por criterios de género y medioambientales, toda vez que un nuevo modelo económico debe ser medioambientalmente sostenible y con equidad de género.



Fuente: Elaboración propia.

EMPLEO

Tal como indica el FMI (2021a) en el último reporte, una de las problemáticas que están comenzando a enfrentar los países en términos de reactivación es el desajuste entre la oferta y demanda agregada. Esto ha significado que la demanda se ha estimulado y ha retomado sus niveles de consumo. Sin embargo, aún hay rezagos en el ajuste de la producción a las necesidades de dicha demanda. A esto se suma el aumento del precio de los commodities a nivel internacional, lo que ha generado presiones inflacionarias como se ha visto en gran parte del mundo.

En este escenario, es fundamental concentrar esfuerzos en la reactivación de la oferta agregada y, con ellos, estimular la contratación y la creación de nuevos empleos. Esto a su vez genera una oportunidad para que el fomento de empleos liderado por Estado pueda darle una dirección, empleando a los sectores más vulnerables quienes han sufrido las peores consecuencias de la pandemia y aquellos rezagados en términos de su posición dentro del mercado laboral.

Entendiendo las consecuencias provocadas por la crisis, la realidad local y evaluando las políticas internacionales, es necesario avanzar en medidas de reactivación pro empleo, apuntando especialmente a informales, cuentapropistas y empleadas de trabajo doméstico. El propósito debe ser siempre generar empleos decentes que permitan un ingreso justo, garantizando protección social para las familias en ambientes seguros y que permitan el desarrollo personal. Para esto se requiere subsidios al empleo femenino con foco en cambiar la estructura en la tasa de participación.

Siguiendo las recomendaciones de la OCDE, se propone generar una política activa dentro del mercado laboral que identifique las necesidades de los grupos más vulnerables en una primera etapa, para luego potenciar sus habilidades y capacidades a partir de capacitaciones contribuyendo así a su empleabilidad. Luego, generar apoyo institucional para la asistencia en la búsqueda de trabajo, el que debe ser apoyado por una política de subsidios a la contratación que asegure de forma más efectiva la empleabilidad y favorezca la capacidad de las empresas de generar empleo. Finalmente, estos empleos creados deben seguir un continuo monitoreo y apoyo por parte de la institución correspondiente, de manera de promover una relación de trabajo de largo plazo.

Los subsidios y contrataciones deben tener un especial foco en el empleo femenino, apuntando a revertir la caída en la tasa de participación. Contrarrestar la tendencia hacia la inactividad y el desempleo en mujeres que vienen de sectores informales, del empleo por cuenta propia y del trabajo doméstico, es un pilar fundamental. El apoyo al emprendimiento es clave, pero debe estar enfocado en primera instancia a asegurar ingresos (urgencia) y luego en no quedar en microemprendimientos que perpetúen la feminización de la pobreza. Adicionalmente, un sistema nacional de cuidados, apoyo financiero, jardines infantiles, salas cunas y centros de cuidados del adulto mayor son esenciales para

revertir la dispar distribución del uso del tiempo en materia de cuidados.

De igual manera, la urgencia climática requiere medidas fuera de las lógicas de mercado con una coordinación, acción y promoción efectiva del Estado hacia la creación de empleos en sectores verdes, capacitando y reubicando a trabajadores y trabajadoras. Esto cobra especial relevancia en las llamadas «zonas de sacrificio», en donde es fundamental la dirección del Estado en el ejercicio de asegurar el derecho de vivir en un lugar libre de contaminación.

Si bien esto plantea importantes desafíos en cuanto a la institucionalidad existente ya que, además del aumento del gasto público, requiere crear capacidades dentro del Estado para entregar el soporte y dirección organizacional y administrativa para la ejecución de estas políticas. Sin embargo, experiencias de esta naturaleza han resultado ser exitosas en la promoción del empleo para sectores de la sociedad que tienen mayores obstáculos en el proceso de empleabilidad. Es por esta razón que se propone que el presente programa esté enfocado en mujeres, con el fin de sopesar la mayor pérdida femenina del trabajo en la actual crisis y, a su vez, avanzar en la reducción de las brechas con los hombres en el mercado laboral.

Además de la población que se buscará emplear, se propone incluir criterios sobre el tipo de trabajos que se quieran fomentar, de manera que cumplan objetivos productivos asociados a la generación de una economía sustentable y el desarrollo local para favorecer la desconcentración del mercado y promover la reactivación de empresas de menos tamaño.

POLÍTICA FISCAL

La reactivación experimentada durante el 2021 ha estado impulsada principalmente por la demanda, asociada al aumento del consumo de los hogares. Sin embargo, como se explicó anteriormente, el rezago en los aumentos de producción –además de las depreciaciones del tipo de cambio y el incremento del precio internacional de los alimentos y de la energía– ha generado presiones inflacionarias en el mundo y en Chile, proyectadas hasta fines del 2023. A su vez, mientras las economías avanzadas están alcanzando la senda de crecimiento prepandemia, la región de América Latina y el Caribe en general –y Chile en particular–, tendrán un camino más lento hacia la recuperación. Además de las tasas de crecimiento para el 2022 cercanas al 2%, destacan los problemas estructurales de productividad y estancamiento económico que se veía incluso antes de la pandemia.

Ante este escenario, la política fiscal puede tomar un rol protagónico en cambiar la dirección de las actuales proyecciones y orientar una nueva senda de crecimiento liderada por un cambio estructural.

Por un lado, es fundamental que el gasto público orientado a la protección del ingreso de los hogares se mantenga

mientras persistan restricciones asociadas a la pandemia. Además, se debe desarrollar un plan de largo plazo en torno al gasto e inversión público. Con el fin de hacer frente al rezago de la oferta agregada en el corto plazo, y al estancamiento económico estructural de la economía nacional en el largo plazo, es necesario aumentar la inversión pública como eje fundamental para la reactivación económica sostenible.

El rol del Estado es fundamental para mover la economía en la reactivación de corto y mediano plazo. Para esto, adicional a la contribución en temas de empleo, se debe invertir en infraestructura, especialmente en dos áreas: salud, tanto como hospitales y centros asistenciales; e infraestructura para el sistema nacional de cuidados, que hoy es escueta. En esta arista se requiere tener atención, debido a que la generación de empleos en construcción implica una contratación esencialmente masculina, por lo que es necesario establecer incentivos para una contratación paritaria.

En términos de mediano y largo plazo, el uso de inversión pública como medida estratégica de reactivación debe estar orientado a la promoción de un nuevo modelo de desarrollo. Por esto, se recomienda invertir en sectores estratégicos que cambien la matriz productiva actual y potencien el desarrollo de nuevos sectores económicos. Para esto, la inversión pública debe ser entendida como un complemento de la inversión privada, de manera que sea la provisión de bienes públicos e infraestructura la que aumente la rentabilidad privada en sectores donde hoy no hay inversión.

En particular hacemos referencia a inversión para el desarrollo de energías verdes que avancen hacia la transición energética, inversión en infraestructura tecnológica e informática y, finalmente, inversión para aumentar el gasto en innovación y desarrollo que permita mejorar la absorción tecnológica y contribuir en el aumento de capacidad tecnológicas internas.

Finalmente, la coordinación institucional resulta ser un factor central para planificar un cambio estructural exitoso, entendiendo que la construcción de un nuevo modelo de desarrollo requiere establecer desafíos institucionales de largo plazo. La coordinación institucional planteada en la presente propuesta hace referencia a la alineación de los objetivos entre la política fiscal y monetaria, complementando sus áreas de acción en miras de la construcción de nuevos sectores económicos que dinamicen la actual estructura productiva. Mientras exista una política fiscal expansiva que, como se describió anteriormente, busque generar condiciones para el desarrollo de sectores estratégicos, la política monetaria debe tener como objetivo generar condiciones macrofinancieras para que la inversión privada se mueva en esa dirección (logrando esa complementariedad público-privada).

POLÍTICA MONETARIA

Como se ha visto, tanto en la experiencia internacional como nacional, los bancos centrales han tomado un rol

central en aumentar la liquidez del mercado como forma de contrarrestar los efectos negativos de la pandemia. Finalmente, en el año 2021 se ha observado un aumento en las tasas de inflación que ha determinado restricciones en las políticas monetarias, donde también se observa al Banco Central de Chile elevando su tasa de interés, con el fin de cumplir la meta de inflación en su mandato.

Por ello resulta fundamental establecer mecanismos de coordinación entre la política fiscal y monetaria en cuanto existan objetivos de largo plazo para la construcción de un nuevo modelo económico. Como se expone en las propuestas de política fiscal, la inversión pública debe ser acompañada de políticas monetarias acordes, de lo contrario esta puede ser contraproducente. De esta manera, en miras de desarrollar un nuevo modelo económico, el aumento de la inversión privada en los sectores estratégicos será posible en la medida de que las empresas privadas tengan acceso efectivo al crédito. Por una parte, la inversión pública aumenta la rentabilidad privada mediante la provisión de bienes públicos en el sector, por otra el Banco Central debería asegurar la disponibilidad de recursos financieros, es decir, acceso a créditos de bajo costo para la inversión privada en dichos sectores.

Esto implica un desafío mayor en términos de la institucionalidad del Banco Central, debido a que en la actualidad este organismo tiene como objetivo principal mitigar la inflación. En un proceso de transformación productiva, las políticas monetarias son necesarias y complementarias con el resto de las instituciones económicas, por lo que es condición necesaria ampliar los objetivos del Banco Central para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo.

EMPRESAS Y PRODUCTIVIDAD

Un foco clave en la reactivación son las micro, pequeñas y medianas empresas, que vieron muy resentida su capacidad productiva. Una de las principales aristas a cubrir en esta materia es el acceso a financiamiento de las Pymes, para esto se vio que el Banco Central fue activo en colocar fondos en el sistema financiero. Entre mayo del 2020 y mayo del 2021 cerca de 250.000 empresas (cerca del 40% del total de empresas) recibieron un crédito Fogape-Covid, especialmente empresas pequeñas y medianas (Banco Central de Chile, 2021b).

Una reactivación con perspectiva desarrollista requiere la acción coordinada con el ejecutivo. Para que la mayor disposición de liquidez sea acompañada con mayor capacidad productiva de estas empresas, instituciones como CORFO, el Ministerio del Trabajo y SENCE deben estar a disposición para, por ejemplo, avanzar en la digitalización y mejora de procesos, alfabetización digital, formalización de empresas, creación de capacidades, garantizar empleo decente, reducir brechas salariales, incrementar la participación femenina, entre otros.

La crisis climática pone un desafío urgente en materia de empresas, respecto el uso de recursos y la actividad productiva que ejercen. El fomento productivo debe tener una orientación hacia la creación de clusters, empresas y sectores amparados en criterios de sostenibilidad medioambiental y equidad de género. El financiamiento, aportes técnicos e institucionales deben seguir estos criterios. De esta manera, las políticas públicas deben ayudar a las empresas existentes y nuevas a transitar hacia una transformación ecológica, cambiar las dinámicas de uso de recursos y, por ejemplo, fomentar sectores en energías verdes, incrementar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico.

SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

La pandemia agudizó las desigualdades existentes en materia de cuidados, en particular en la división sexual y organización social del trabajo. Históricamente las labores de cuidados han recaído en el trabajo no remunerado de las mujeres, que salen (o no se incorporan) del mercado laboral para hacerse cargo de niños y niñas o adultos mayores (CEPAL, 2021; OIT, 2021a). Para ejemplificar la idea, en Chile las horas dedicadas por mujeres a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados es 2,3 veces superior al de hombres, situación que se exacerba entre quintiles de ingreso (CEPAL, 2021). Adicionalmente, las mujeres dedican un 68% de sus horas de trabajo a labores no remuneradas, en contraste al 36% de los hombres (OIT, 2021a).

El rol del Estado en esta materia es menor, la capacitación e infraestructura es mínima en relación con las necesidades. Estimaciones de Comunidad Mujer (2019) sugieren que el valor económico del trabajo no remunerado en Chile alcanzó el 21,8% del PIB en 2015. En este sentido, se requiere reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados, especialmente generando un Sistema Nacional de Cuidados. Desde la perspectiva de la reactivación económica esta es una oportunidad donde el Estado puede invertir en infraestructura, capacitación y creación de empleos. Un ejemplo para mirar es el Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay, que propicia la corresponsabilidad de cuidados entre familias, Estado, comunidad y mercado, asegurando la igualdad de género como eje central y garantizando el cuidado como un derecho universal (OIT, 2021a).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, P., Arce, O., Hurtado, S., Martínez-Martín, J., Nuño, G. & Thomas, C.** (2020). La respuesta de la política monetaria del Banco Central Europeo frente a la crisis de la COVID-19. *Papeles de Economía Española*, N.º 165
- Banco Central de Chile** (2020). Balanza de Pagos, Posición de Inversión Internacional y Deuda Externa. Resultados al cierre del 2020. Santiago: Banco Central de Chile.
- Banco Central de Chile** (2021a). Balanza de Pagos, Posición de Inversión Internacional y Deuda Externa. Resultados al tercer trimestre 2021. Santiago: Banco Central de Chile.
- Banco Central de Chile** (2021b). Informe de Política Monetaria. Diciembre 2021. Santiago: Banco Central de Chile.
- Banco de España** (2020). «El papel de las políticas económicas ante la pandemia en el plano internacional». *Informe Anual 2019*, capítulo 3, 75-113 (*Versión electrónica*). Madrid: Banco de España.
- CEPAL** (2021). Panorama Social de América Latina, 2020. Santiago, 2021.
- Comisión Europea** (2021). «Flexible and creative partnerships for effective outreach strategies and targeted support to young NEETs». International Relations Unit, mayo. Extraído de: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24058&langId=nl>.
- Comisión Nacional de Productividad** (2017). La productividad en Chile: Una mirada de largo plazo. *Informe Anual 2016*, Comisión Nacional de Productividad: Santiago
- Comunidad Mujer** (2019). ¿Cuánto aportamos al PIB? Primer estudio nacional de valoración económica del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en Chile. Santiago, 2019. Disponible en: <https://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2020/03/Cu%C3%A1nto-Aportamos-al-PIB.pdf>
- FMI** (2021a). *World Economic Outlook: Recovery during a Pandemic. Health Concerns, Supply Disruptions, Price Pressures*. Washington, DC, octubre.
- FMI** (2021b). *Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances*. Washington, DC, octubre.
- FMI** (2021c). «Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic». Database of Fiscal Policy Responses to Covid-19. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>
- Gobierno de España** (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Madrid: Gobierno de España. Obtenido en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf
- Montt, G., Ordoñez, F., Silva, L.** (2021). Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica. *Informe Técnico OIT Cono Sur*, 15. Santiago de Chile: OIT.
- OCDE** (2021). Building inclusive labour markets: active labour market policies for the most vulnerable groups. *Tackling Coronavirus (Covid-19): Contributing to a global effort*. Paris: OCDE. Obtenido en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-inclusive-labour-markets-active-labour-market-policies-for-the-most-vulnerable-groups-607662d9/>
- OIT** (2020). Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe. Nota técnica. Lima: OIT. Obtenido en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_756694/lang-es/index.htm
- OIT** (2021a). Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia. Nota técnica. Lima: OIT. Obtenido en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf

AUTORES:

Ignacio Silva Neira. Es magíster de Análisis Económico de la Universidad de Chile y Magíster en Economía Internacional del Berlin School of Economics and Law. Es Director Ejecutivo del Observatorio de Políticas Económicas y docente de Berlin School of Economics and Law.

Félix Ordóñez: Economista de la Universidad de Chile. Actualmente es Director en el Observatorio de Políticas Económicas y docente en la Universidad de Santiago. Su investigación ha estado enfocada en temas de seguridad social, empleo y ciencia de datos.

FICHA TÉCNICA

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable
Cäcilie Schildberg
Representante de FES-Chile

<https://chile.fes.de>

Edición de contenido:
Christian Sánchez Ponce
Director de proyectos FES-Chile

Edición de estilo:
Matías Galleguillos

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

POLÍTICAS DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO



La experiencia internacional respecto medidas para contrarrestar los efectos del Covid-19, y la recuperación económica de la crisis provocada por este, han sido heterogéneas entre países en desarrollo y los países avanzados. En términos de políticas fiscales, destacan grandes políticas expansivas en los países en desarrollo y, en particular, aumentos en la inversión pública focalizada en la transición energética.



En términos de política monetaria, varios países han establecido instrumentos para avanzar hacia una transición verde. De esta manera, diversas experiencias muestran cómo algunos bancos centrales han buscado proveer de recursos financieros para aumentar la inversión a proyectos que promuevan una transición energética. Por otro lado, se ha visto cómo los bancos centrales –en particular en América del Sur–, han restringido la oferta monetaria con el fin de hacer frente al aumento en las tasas de inflación. De todas maneras, se ha establecido que las presiones inflacionarias en el mundo han sido resultado de la crisis y las proyecciones apuntan a una estabilización durante el 2023.



A partir del diagnóstico presentado y del actual estado de la crisis, la recuperación se presenta como una oportunidad para desarrollar políticas de intervención que apunten a la creación de un nuevo modelo económico. Para esto es crucial pensar en un esquema de políticas económicas que integre los objetivos de los diversos aparatos del Estado, y oriente las políticas de reactivación en un marco de largo plazo.