



Informes Relacionados

12/03/2002
Economía

Crecimiento o Equidad: ¿Objetivos realmente Contrapuestos?

14/01/2002
Economía

Inequidad de Recursos Municipales y el Combate a la Pobreza

27/11/2001
Economía

Relaciones Gobierno- Empresariado: El Lastre de la Cultura Fáctica

Novedades

15/04/2002
Política Internacional

Y Ahora ¿quedará Menem entre Rejas?

14/04/2002
Economía

Resultados de la Privatización de las Sanitarias

14/04/2002
Política Nacional

Diez Proposiciones para Encarar la Crisis de los Partidos (Primera Parte)

13/04/2002
Política Nacional

La Izquierda, sin Propuestas ante la Derechización de la Política

05/04/2002
Política Internacional

Cavallo Preso: el Ocaso de un Ilusionista

El listado sólo muestra los 5 últimos informes publicados. Para obtener información anterior, visite nuestro sitio web www.asuntospublicos.org

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.org.

©2000 asuntospublicos.org.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Afirmate los pantalones, Eyzaguirre

Andrés Sanfuentes

El debate de los últimos días en torno al gasto fiscal tiene una importancia que no es menor. Más allá de los berrinches del diputado Sergio Aguiló, se trata de los partidos de la Concertación, que han solicitado al Presidente Ricardo Lagos que se incremente el gasto fiscal y se flexibilice la disciplina fiscal, seguida durante los dos años de su Gobierno.

En este debate se han planteado diversos aspectos que conviene analizar:

- 1.- La natural impaciencia de una reactivación que no llega y que influye en que se mantenga la desocupación.
- 2.- Un renacer de la tradicional disputa entre los autocomplacientes y los autoflagelantes, vigente desde 1997. El debate que no se ha efectuado, como expresó el senador Carlos Ominami.
- 3.- Las tendencias populistas que han aflorado en partidos y parlamentarios en el último tiempo, consecuencia de su menosprecio por la estabilidad macroeconómica.
- 4.- La crítica al "neoliberalismo" en que estarían insertas las políticas del actual y anteriores gobiernos de la Concertación, que se traduce en "más de lo mismo" que caracterizó a la dictadura de Pinochet.
- 5.- La convicción estatista que permanece en muchos estratos de la Concertación, que se manifiesta en desconfianza al mercado como asignador de recursos, al empresariado como clase social y al capitalismo como forma de organizar la economía; y, por otro lado, la añoranza al idealizado Estado de Bienestar, al poder del Gobierno para manejar los recursos de la sociedad y al sueño igualitario siempre presente.

La estrategia de Lagos-Eyzaguirre

A pesar del escaso tiempo transcurrido, parece olvidarse el contexto económico en que comenzó el período presidencial. Por una parte, fue la primera administración encabezada por un socialista, desde Allende, lo que alentaba los temores del empresariado que se repitiera la experiencia de la UP (aquí no estamos en el mundo de la racionalidad, sino de los temores atávicos, de las entrañas, de los terrores nocturnos). Además, había una situación fiscal deteriorada, deficitaria.

El ciclo económico se presentaba favorable, pues parecía estar terminando el apretón de 1999, y, en marzo de 2000, los indicadores mostraban recuperación de la producción.

En ese contexto, el gobierno diseñó una estrategia clara, que buscaba crear “confianza” (la palabra mágica de estos dos años) entre los agentes económicos internos –en especial el empresariado- e internacionales. El aspecto central fue la disciplina fiscal, y su herramienta, el compromiso del superávit estructural del 1%. Esta ha sido la base fundamental de la estrategia de Lagos-Eyzaguirre. Después de un año 2000 apretado, para recuperar las finanzas públicas, se suponía que la recuperación económica, que ya se había iniciado, permitiría un desahogo de la presión acumulada por la campaña presidencial, ya que sería posible financiar responsablemente los mayores gastos fiscales mediante la recaudación tributaria, reforzada por el combate a la evasión y la elusión tributaria.

No ha sido fácil lograr la “confianza” del empresariado. Los ardores estomacales eran más serios y algunos errores, como el diseño e implementación de la reforma laboral, han jugado en contra de un crecimiento de la inversión como elemento reactivador.

Por otra parte, la recuperación de la economía internacional se “chingó”, con el consiguiente efecto sobre la situación chilena. Sin crecimiento, la recaudación de impuestos no es la esperada, y no se puede gastar.

La reactivación que no llega

La reacción de los dirigentes políticos y de la población que ellos representan es natural, después de un quinquenio en que se produjo un quiebre en las tendencias que tuvo el país a partir de 1987. Es muy diferente crecer al 7% anual que al 3%, como ha ocurrido en los años 1998-2002. No se trata sólo de cifras estadísticas, sino de un fenómeno que provoca efectos que se generan en las diferentes facetas de la vida, no únicamente en la económica, sino también en las expresiones sociales, políticas, familiares e individuales, en especial las expectativas sobre el futuro que las personas tienen en las diferentes esferas mencionadas. Además, no se trata sólo del crecimiento del producto y el ingreso, sino de la presencia dramática del desempleo.

La recuperación económica, prevista tanto por el gobierno como por la generalidad de los especialistas, cercanos o alejados del oficialismo, ha sido postergada demasiadas veces, por motivos atendibles, como son la caída del crecimiento de los países industrializados, el atentado a las Torres Gemelas, el conflicto en el Medio Oriente, la crisis argentina y varios otros, de manera tal que los economistas dedicados a las proyecciones macroeconómicas han tenido que bajar las tarifas por sus servicios.

En los últimos dos o tres meses, los especialistas en predicciones tienden a coincidir en que sus bolas de cristal reflejan que comenzó la reactivación en los países desarrollados. Por otra parte, hace pocas semanas, el Banco Central redujo significativamente sus tasas de interés, utilizando uno de sus escasos instrumentos de política económica.

El Ministro de Hacienda tiene razón cuando señala que es necesario esperar algunos meses para que los dos factores mencionados tengan un efecto en la producción y el empleo interno. Esos rezagos no son menores, en especial los efectos de la política monetaria, y explican los reclamos de la autoridad sobre la tardanza con que los bancos comerciales traspasan a sus clientes las rebajas del Central, en especial a los pequeños, sean personas o empresas. En este caso, el argumento esgrimido por el presidente del

gremio, Hernán Sommerville, no es válido en el sentido que se trata de clientes más riesgosos. Si bien esto último es cierto, sólo explica que a los pequeños se les cobre un *nivel de tasas de interés más alto* que a una gran empresa, pero no justifica que *la rebaja opere con más rapidez* para las grandes que para las pequeñas. En realidad, muestra la existencia de relaciones monopólicas en la relación banco-cliente chico.

En la discusión, el ministro Eyzaguirre logró entrar a la "capilla" en forma oportuna: fue capaz de diferir la discusión concreta de las medidas hasta comienzos de julio, cuando se podrá examinar con más antecedentes los efectos de la reactivación externa y de la rebaja interna de tasas de interés.

El florecimiento del populismo

En este contexto de lento crecimiento y alto desempleo, la receta parece obvia: quien resuelve el problema es el gasto fiscal. El generoso papá Fisco debe efectuar desembolsos que permitan la esperada reactivación. En esta materia, la imaginación es frondosa y adopta distintos derroteros.

Algunos, menos ambiciosos, han planteado la "teoría del poquito": aumentemos levemente el gasto para reactivar, así se dará el puntapié inicial que se necesita ("¿qué importan 100 millones de dólares adicionales?, "nadie lo va a notar, sólo la gente"), aunque la próxima semana estarán pidiendo otros 100 millones, porque el efecto de los primeros aún no se notaría.

Otro planteamiento es que el gasto fiscal se recupera solo, porque el mayor nivel de actividad se traduciría en el incremento de la recaudación tributaria (una suerte de reformulación de la teoría de los multiplicadores del gasto fiscal), obviamente sin mayor respaldo cuantitativo, el que resultaría peligroso para estos efectos.

Varios han propuesto que es conveniente reformular la meta del superávit estructural del 1%, una versión modificada de la antigua práctica de "hacerse trampas en el solitario". Como volver a la tradicional noción contable del balance fiscal resultaría aún peor, porque para 2002 se estima un déficit del 0,3%, han surgido dos variantes en el seno de la Comisión de Hacienda del Senado:

- a) revisar las estimaciones del PIB potencial del 4,5% con que se hizo la proyección para 2002, soñando con que nuevos especialistas, más optimistas, puedan elevar la magnitud anterior, lo que daría margen a un mayor gasto, en circunstancias que puede resultar aún peor, o perder la credibilidad por manipulación de las cifras. El argumento es que el crecimiento potencial estaría "sesgado a la baja por el mal desempeño de la economía" en los últimos años (i), en circunstancias que, en la base del cálculo, no se pueden escoger sólo los períodos de bonanza. Además, se habla de reestimar el PIB potencial, pero no la proyección del precio del cobre de largo plazo, hoy en 90 centavos la libra, la cual podría ser una magnitud excesiva, con lo cual se reduciría el déficit permisible.
- b) Otra propuesta es suprimir el superávit estructural del 1% y considerar un mero equilibrio del balance fiscal. Este acomodo del naipe en el fondo propone olvidarse de los argumentos que están detrás del superávit estructural, relacionados con la necesidad de ahorrar hoy para financiar las pensiones de cargo fiscal del futuro (básicamente los bonos de reconocimiento) y al hecho de que parte de ingresos fiscales se perciben a costa del aprovechamiento de recursos naturales no renovables, en especial el cobre.

Desde la oposición también han surgido propuestas, algunas bastante extremas, como la del Instituto Libertad y Desarrollo, entidad muy escuchada por la bancada UDI, que prefiere fijarse en el resultado fiscal contable, más que en el estructural, y se pronuncia por mantener un equilibrio, incluso en la situación actual. Para esta postura, elevar los impuestos para balancear las finanzas es una herejía, por lo que, necesariamente, se debe reducir el gasto fiscal, ya que, de esa manera, "se le dejaría mayor espacio al sector privado", sin tomar en consideración que se trata de un período coyuntural en que hay una nítida y extendida desocupación de factores productivos. La receta de reducir el gasto suena como un despropósito, en especial en los planes de empleo, a juzgar por los reclamos de los alcaldes UDI, que acusan al gobierno de no entregarles suficientes fondos para llevarlos a cabo. Estos alcaldes están más insertos en la estrategia "cosista" que en los afanes ideológicos de entregar más "espacios" al sector privado en todo tiempo y lugar.

El populismo empresarial

También ha aflorado el populismo empresarial con toda su fuerza. Si bien el planteamiento que éste sostiene no es intelectualmente poderoso, ha causado efectos en ese medio. El argumento es simple: si se quiere reactivar la economía es necesario aprobar rápidamente la Agenda para el Crecimiento. Nuevamente, se argumenta que así se recuperaría la "confianza", crecería la inversión y, de esta manera, se incrementaría la demanda agregada. Quien conoce la Agenda sabe que aquí se trata de pasar "gato por liebre", pues está constituida por un conjunto de iniciativas que no dependen de la mera voluntad del Ejecutivo, pues será necesario, entre otras cosas, enviar al Parlamento una serie de proyectos de ley bastante complejos, que no tendrán una discusión inmediata, y menos un *fast track*, tal como ocurre con Mercado de Capitales II, nueva ley de Pesca, regulación de Libre Competencia, ley Eléctrica, ley Acuícola, ley de Quiebras, como ejemplos. Algo parecido ocurre con las medidas de carácter administrativo, que tratan de medidas complejas.

La otra forma de populismo empresarial se relaciona con el sistema tributario. Nuevamente ha surgido el argumento de que, para elevar la inversión privada, se necesita una disminución de impuestos. La fórmula, muy atractiva para los empresarios, no así para Impuestos Internos y la Dirección de Presupuestos, es simple: gravar sólo las utilidades distribuidas y no las generadas. Obviamente, aquí se olvida el equilibrio fiscal, pues la recaudación aumentaría por el mayor nivel de actividad económica. Aquí no se recuerdan los efectos de la reforma de 1991, que permitió un fuerte aumento de la recaudación fiscal cuando se hizo la modificación contraria, la cual impidió seguir difiriendo el pago de impuestos a las utilidades de las empresas y también evitar algunas prácticas elusivas de los tributos.

La terquedad del Gobierno

El ministro Eyzaguirre ha utilizado todo tipo de argumentos para defender su estrategia de mantener el nivel del gasto fiscal, pieza clave de su argumentación.

La primera fue la dilatoria, cuando señaló, razonablemente, que era conveniente esperar las señales de la incipiente reactivación internacional y los efectos de la última reducción de tasas de interés. Se autoimpuso un plazo de tres meses, lo que demuestra confianza en sí mismo, pero también dificultades para seguir resistiendo mucho tiempo al cambio de política, si no hay señales claras de mayor actividad económica.

Anunció la emisión de un nuevo bono soberano destinado a los mercados internacionales de capital, el cual cumple la función de aprovechar una coyuntura favorable para endeudarse, auscultar la valoración del riesgo de Chile en el exterior y financiar el déficit corriente que tiene el presupuesto fiscal en 2002.

Señaló, con decisión, que la actual política fiscal es contracíclica y reactivadora, desde el momento que el gasto público va a crecer en un 5% durante 2002, ante el disgusto de los ortodoxos más puristas. Aún más, claramente sobreactuó cuando se autodefinió como "nekeynesiano" entre los macroeconomistas, aunque se debe conceder que este pensamiento tiene innumerables vertientes.

El ministro rebatió las demandas específicas de los "fiscalistas" (aumentar el monto de las pensiones mínimas, el número de pensiones asistenciales, los subsidios al agua potable, planes de empleo especiales II, aumento de créditos universitarios -¿redistributivos?-, más obras públicas y viviendas, entre los más reiterados) con un poderoso argumento: todos los recursos hay que destinarlos a la reforma de la salud. Sin embargo este último gasto sólo se generará en un futuro no inmediato. Además, no se ha señalado que la mayor parte de las propuestas, si bien apoyan a segmentos desprotegidos de la sociedad, tan solo elevan transitoriamente su consumo y no contribuyen al desarrollo económico, desde el momento que no ayudan a elevar la inversión en capital físico y humano, dejando de crear flujos permanentes de ingreso. Ellas muestran que, en vez de buscar programas en que se logren simultáneamente más equidad y capacidad de crecimiento, se opta por privilegiar la primera en perjuicio de la segunda.

La mayoría de los economistas han tendido a estar de acuerdo con Eyzaguirre. Algunos, porque consideran inoportuno modificar la estrategia económica que sigue el Gobierno. Otros, porque desconfían de los efectos reactivadores de la política fiscal. En lo básico, sostienen que un aumento de este gasto deficitario generaría emisión de deuda pública que elevaría la tasa de interés y/o reduciría el tipo de cambio, dependiendo de la fórmula de financiamiento, con lo cual se reduciría la inversión privada y/o las exportaciones, también componentes de la demanda agregada. Incluso, el más respetado "gurú" en materias macroeconómicas del país, Vittorio Corbo, ha señalado que la política fiscal es "pobre" como instrumento contracíclico, mientras la política monetaria es efectiva.

Andrés Sanfuentes: economista y editor económico de www.asuntospublicos.org