

Una reactivación económica sustentable

Por ONG Fima, Oceana, Observatorio de Políticas Económicas, Chile Sustentable y Greenpeace.

22 de abril de 2020

Recientemente el Fondo Monetario Internacional (FMI) anticipó que los efectos del COVID19 llevarán a una recesión incluso más profunda que la vivida durante la Gran Depresión. En ese contexto, la expansión del virus no sólo traerá consecuencias sanitarias devastadoras (al día de hoy se ha reportado un total de 2 millones de contagiados y 134 mil muertes a nivel global¹), sino que también tendrá efectos sociales considerables (ONU estima que podría costar 195 millones de empleos en los próximos meses)², lo cual sin duda agudizará los efectos de la crisis social en nuestro país.

Las medidas de confinamiento requeridas para retrasar los contagios y así evitar el colapso del sistema de salud, agravan la situación económica -afectando el consumo, la inversión y las cadenas de producción-, lo que tiene un efecto directo en las trabajadoras y trabajadores. Ante esto, el gobierno ha anunciado dos paquetes contenidos en un plan económico de emergencia, que comprende tres ejes fundamentales:

- 1. Protección de los empleos e ingresos laborales**, que incluye la Ley de Protección del Empleo y medidas adicionales para trabajadores independientes. La ley permite la suspensión del contrato o la reducción de la jornada de trabajo de manera temporal, con cargo al seguro de cesantía para el pago de remuneraciones, manteniendo el pago de imposiciones con cargo a los empleadores. Por otro lado, se anticipa la devolución del impuesto a la renta para aquellos que se desempeñan de manera independiente.
- 2. Inyección de liquidez para apoyar a las empresas (especialmente a las Pymes)**, que incluye medidas tributarias, la creación de un fondo solidario y la ampliación de las garantías estatales para financiamiento.
- 3. Apoyo a los ingresos de las familias**, que incluye la entrega de un bono de \$50.000 para hogares vulnerables y medidas tributarias para personas naturales.

Si bien dichas medidas implican un gasto importante -representan casi un 2% del PIB-, **éstas no son suficientes para sobrellevar la crisis.**

¹ Diario Financiero (15 de abril de 2020). Avance Covid-19 en cifras: 8.273 casos confirmados y 95 muertes en Chile. [En línea] Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/reportajes/avance-covid-19-en-cifras-los-casos-mundiales-superaron-los-2-millones-hoy/2020-03-16/214213.html>

² UN News (8 de abril de 2020). Covid-19: impact could cause equivalent of 195 million job losses, says ILO Chief. [En línea]. Recuperado de: <https://news.un.org/en/story/2020/04/1061322>

En primer lugar, es importante tener en cuenta el panorama laboral actual. De acuerdo con la Fundación Sol³, un 38,9% de los trabajadores no tienen contrato (ya que trabajan de forma independiente, informal o bajo el sistema de boletas a honorarios) y un 27,9% posee contrato de plazo definido, variables que dan cuenta de la precariedad laboral. En ese sentido, medidas como la entrega de un bono único de \$50.000 o la devolución anticipada de impuestos no aseguran un ingreso digno ni abarcan a la totalidad de trabajadores que se encuentran en situaciones laborales vulnerables. Además, el hecho de descontar las remuneraciones desde el seguro de cesantía -en el caso de los trabajadores contratados- es una medida extremadamente arriesgada, por cuanto les induce a desembolsar sus ahorros dejándolos con un menor ingreso ante un eventual despido.

De este modo, es evidente que **las trabajadoras y trabajadores son los que llevarán la mayor carga de la crisis**. Al respecto, es urgente que se implementen medidas más agresivas que aseguren su bienestar, al menos en términos económicos y de seguridad laboral. Algunas organizaciones y centros de estudios ya han propuesto medidas en esta línea, que incluyen el establecimiento de una renta básica temporal dirigida a aquellos hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad, un mayor apoyo a los trabajadores informales y, como medida más a largo plazo, la creación de una nueva carga impositiva que grave el patrimonio de fortunas personales (impuesto a la riqueza).

Además de adherir a las propuestas de coyuntura descritas en el párrafo anterior, creemos que deben implementarse soluciones estructurales que nos permitan salir de la crisis en la dirección correcta. Estamos frente a una crisis que presenta **oportunidades para implementar políticas públicas que permitan el desarrollo de un modelo económico sustentable, ecológico y equitativo**. Para esto, necesitamos redefinir los conceptos que han orientado la actividad económica del país hasta ahora y dar los primeros pasos hacia una **economía centrada en el cuidado del medio ambiente, la salud y la vida**.

Las crisis ambientales previstas para las próximas décadas podrían tener consecuencias incluso más devastadoras que las que enfrentamos en la actualidad. El cambio climático está produciendo daños irreparables a los ecosistemas y está afectando con creces el nivel de vida de la población. Además, dichos problemas afectan en mayor medida a los países de menores ingresos, incrementando aún más las brechas sociales globales. Ejemplo de ello es la contaminación ambiental. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) 4,2 millones de personas mueren cada año como resultado de la exposición a la contaminación

³ Fundación Sol (27 de marzo de 2020). Por qué el plan económico ante el Covid-19 es insuficiente y lo agrava el dictamen que permite no pagar remuneraciones. [En línea]. Recuperado de: <http://www.fundacionsol.cl/2020/03/por-que-el-plan-economico-ante-el-covid-19-es-insuficiente-y-lo-agrava-el-dictamen-que-permite-no-pagar-remuneraciones/>



ambiental⁴ y es en las áreas donde habita la población de menor nivel socioeconómico en donde se concentra una mayor cantidad de agentes contaminantes en el aire.

La ciudadanía se ha involucrado crecientemente para enfrentar esta temática, generando presión en las autoridades. Chile es un caso particular en este sentido, puesto que se encuentra dentro de los cinco países con el mayor número de conflictos socio ambientales a nivel internacional.⁵ Esto responde principalmente a su modelo económico altamente dependiente de los bienes naturales, lo que genera tensión entre las demandas ciudadanas de protección de la salud, conservación del medio ambiente y los intereses de grandes empresas.

En el contexto del colapso económico actual, a causa de la emergencia sanitaria por el Covid-19, organizaciones de distintos países han evidenciado la urgencia de que los dineros públicos que los diversos gobiernos desembolsaran para palear la crisis, sean utilizados para implementar políticas de reactivación económica utilizando principios ecológicos y bajo condiciones de objetivos climáticos y de protección de la biodiversidad. Si bien esto implica una inversión importante el día de hoy, traería beneficios mucho mayores a mediano y largo plazo. Algunos gobiernos ya han propuesto medidas en esta línea. Recientemente, una decena de ministros de medioambiente de la Unión Europea -entre los que se encuentran los de Austria, Dinamarca, Holanda y Suecia- firmaron un escrito para impulsar una salida verde de la pandemia,⁶ la cual tiene como eje la reducción de emisiones de dióxido de carbono para el año 2050. El documento ministerial europeo, propone la inversión en “movilidad sostenible, energías renovables y eficiencia energética para reactivar la economía y crear empleos.”

La comunidad académica, por otro lado, también se ha mostrado a favor de una recuperación verde. Un estudio reciente publicado en NatureCommunications, señala que la economía global podría incluso perder 600 trillones de dólares para finales de siglo, si se continúa produciendo con los niveles actuales de emisiones, en comparación con un desempeño económico ajustado al cumplimiento de las metas del Acuerdo de París.⁷

Si bien el crecimiento verde es un concepto más bien reciente, ya existen casos exitosos que evidencian sus beneficios, siendo Corea del Sur uno de los ejemplos más notables. El año

⁴ World Health Organization (s.f.). Air pollution. [En línea] Recuperado de: https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1

⁵ La Tercera (21 de abril de 2017). Chile entre los cinco países con más conflictos ambientales. [En línea] Recuperado de: <https://www.latercera.com/noticia/chile-los-cinco-paises-mas-conflictos-ambientales/>

⁶ El país (10 de abril de 2020). Alemania y Francia se unen al bloque de países de la UE que piden una salida verde a la crisis del coronavirus. [En línea] Recuperado de: <https://elpais.com/sociedad/2020-04-10/alemania-y-francia-se-unen-al-bloque-de-paises-de-la-ue-que-pide-una-salida-verde-a-la-crisis-del-coronavirus.html>

⁷The Guardian (14 de abril de 2020). Strengthen worldwide climate commitments to improve economy, study finds. [En línea] Recuperado de: <https://www.theguardian.com/environment/2020/apr/14/worldwide-climate-commitments-economy-emissions#maincontent>

2008, Corea adoptó dos planes de inversión verde -a corto y largo plazo- que contienen distintos paquetes de medidas, destacando principalmente la restauración de sus ríos. Esta medida tiene como objetivo la recuperación de más de 900 kilómetros de ríos y la restauración de 35 humedales, lo que incrementará la calidad del agua en un 90% y recuperará gran cantidad de especies acuáticas nativas. De acuerdo con las estadísticas del país, la medida significará la creación de 88.400 empleos y, a más a largo plazo, impulsará el desarrollo local a través de actividades turísticas y culturales.⁸

A continuación, se presentan algunas recomendaciones de política que consideramos urgentes para Chile, no sólo para superar la crisis económica con medidas cortoplacistas, sino más bien para apuntar a un desarrollo económico limpio y sustentable, que priorice el bienestar de las personas y el cuidado del medio ambiente.

Medidas propuestas

1. Condiciones a las líneas de créditos de grandes empresas

Una de las medidas del plan económico de emergencia hace referencia a la ampliación de garantías estatales a aquellas empresas con ventas anuales de hasta 1 millón de UF. Dichos préstamos se realizarán a una tasa de interés nominal máxima de 3,5% que, en las condiciones actuales, equivale a una tasa de interés real cercana al 0%. Además, la cobertura de las garantías será decreciente según el tamaño de las empresas, variando de un 60% a un 80% para empresas cuyas ventas superen las 25.000 UF.

En este contexto, exigimos que la entrega del beneficio público a aquellas empresas que superen las 25 mil UF se condicione al cumplimiento de requisitos medioambientales específicos de reducción de emisiones, estrategias de protección de cuencas, eficiencia y seguridad hídrica, protección de humedales, borde costero y restauración de ecosistemas terrestres, de acuerdo a lo que corresponda a cada empresa, otorgando plazos y procedimientos para la fijación exacta de las obligaciones y para su cumplimiento, de manera que estas sean posibles y verificables.

2. Rescate de empresas mediante su adquisición parcial o total

Ante la solicitud de rescate por parte de empresas en crisis, el Estado debe optar por su adquisición de manera parcial o total o su endeudamiento directo con el Estado, en vez de actuar como garante. Esto le permitiría recuperar la inversión una vez que los flujos sean rentables nuevamente. Sin embargo, esta medida no debe estar exenta de condiciones. En primer lugar, se deben incorporar garantías medioambientales que incluyan: i. prioridad en el rescate a aquellas empresas cuyas metas institucionales sean acordes con los objetivos

⁸ OECD (s.f.). Green growth in action: Korea. [En línea] Recuperado de: <https://www.oecd.org/korea/greengrowthinactionkorea.htm>

climáticos, la protección de la biodiversidad y de las cuencas hidrográficas, incluidos los glaciares y humedales, y que, al mismo tiempo, sean estratégicas en términos de generación de empleo; ii. el cumplimiento de la normativa ambiental pese a condiciones externas desfavorables y iii. el acuerdo de compromisos específicos para contribuir a la implementación de la Contribución Nacional Determinada (NDC) que presentó el país a Naciones Unidas. En segundo lugar, se debe garantizar la protección a los trabajadores, asegurando su relación laboral mediante contratos formales con la empresa.

3. Inversión pública verde

Se requieren políticas fiscales expansivas alineadas con la transición energética, los compromisos climáticos, la protección de la biodiversidad y la seguridad hídrica, para impulsar la creación de empleo y asegurar una recuperación que traiga beneficios socioambientales a largo plazo, provenientes de industrias que generen valor y no ciclos de precios restringidos a la extracción de recursos naturales, sin contabilizar las pérdidas de patrimonio ambiental. En el área ambiental, existe un amplio abanico de posibilidades de inversión, que incluyen la eficiencia energética, la recuperación de ecosistemas, el tratamiento de aguas, la movilidad sostenible,⁹ la reforestación y restauración de cuencas y a escala de paisaje, entre otras medidas. Proponemos que la inversión se realice en una primera instancia para el agua potable y saneamiento de asentamientos humanos carente de este servicio esencial, el reacondicionamiento de viviendas de familias de menores ingresos, la tecnificación del riego para los pequeños productores agrícolas y la restauración de cuencas y ecosistemas, para después invertir en el desarrollo de una industria nacional para el aprovechamiento de las energías renovables no convencionales, el ecoturismo y la valorización de residuos.

3.1 Agua Potable y Saneamiento

No obstante Chile es un país miembro de la OECD, y todavía más 350.000 hogares (un millón de personas aprox.) carecen de servicio de agua potable continuo, lo cual afecta villorios rurales, aunque posean asociaciones de agua potable rural¹⁰. La brecha de carencia de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas es aun mayor. Ambas carencias constituyen la principal deuda social del Estado con las poblaciones rurales. Aunque en años recientes se aprobó una ley para los Servicios Sanitarios Rurales, esta aun no ha entrado en vigencia por falta de reglamento, y no existe un Plan Publico de Inversiones de largo plazo para resolver

⁹World Bank Blogs (30 de marzo de 2020). Thinking ahead: For a sustainable recovery from COVID-19 (Coronavirus). [En línea] Recuperado de: <https://blogs.worldbank.org/climatechange/thinking-ahead-sustainable-recovery-covid-19-coronavirus>

¹⁰Pobres de Agua, radiografía del agua rural de Chile: Visualización de un problema oculto. Fundación Amulen 2019. Centro de gestión del agua y derecho Pontificia Universidad Católica. [En línea] https://static1.squarespace.com/static/5afc52595ffd20cbdc764a27/t/5cf84bdaab32aa0001d08a08/1559776320566/Informe_Amulen.pdf

este retraso. Un Plan para en agua potable y saneamiento generaría grandes cantidades de empleo en las diversas regiones del país, reduciría riesgos sanitarios y mejoraría ostensiblemente la calidad de vida y la agregación de valor de la producción agrícola de menor tamaño, lo cual posibilitaría mayor diversificación de las economías campesinas, incluyendo el agroturismo. La incorporación de bombeo solar para estos servicios podría además propiciar el almacenamiento de agua para la tecnificación del riego y enfrentar a tiempo los incendios forestales, cuya ocurrencia aumenta año a año producto de las sequías y el calentamiento global.

3.2 Reacondicionamiento de hogares

Recomendamos reacondicionar los hogares a través de subsidios en medidas de aislación y de recambio de cocinas y calefactores. Esto significaría una reducción importante en la emisión de contaminantes por quema de leña, la reducción del riesgo de enfermedades producidas por material particulado y ahorros monetarios para las familias que reciben el subsidio.¹¹ Si bien se han implementado algunas medidas -produciendo una reducción efectiva en las emisiones- este avance ha sido insatisfactorio en términos de las metas propuestas.¹² Es más, de acuerdo con el informe de Evaluación del Programa de Recambio de Calefactores de DIPRES, para poder terminar de instalar los calefactores pendientes en el marco de los Planes de Descontaminación Ambiental vigentes se necesitarían aproximadamente 27 años.¹³

3.3 Restauración ecológica

Se deben impulsar acciones de **restauración ecológica**, referidas al “restablecimiento de ecosistemas que han sido degradados, dañados o destruidos” (SER, 2004).¹⁴ Al ser un proceso que se enfoca en los procesos evolutivos de un sector en particular, la restauración ecológica es un proceso complejo y costoso, pero que trae beneficios de sustentabilidad a mediano y largo plazo tanto en términos del ecosistema como de las actividades productivas, propiciando además el desarrollo de economías locales, la reducción de riesgos y la adaptación al cambio climático .

Creemos que dichas medidas debieran ir enfocadas en un primer momento hacia las cuencas hidrográficas, cuerpos de agua y humedales, generando oportunidades de desarrollo en el sector rural y el turismo.

¹¹ MINVU (s.f.). Subsidios para acondicionamiento técnico de viviendas. [En línea] Recuperado de: https://www.calificacionenergetica.cl/media/atv_baja.pdf

¹²Centro de Sistemas Públicos (2019). Evaluación Programa de Recambio de Calefactores a Leña del Ministerio del Medio Ambiente.

¹³ Centro de Sistemas Públicos (2019). Evaluación Programa de Recambio de Calefactores a Leña del Ministerio del Medio Ambiente.

¹⁴SER (Society for Ecological Restoration International Science & Policy Working Group) (2004). The SER International primer on ecological restoration. Washington D.C. [En línea] Disponible en: [<http://www.ser.org/resources/resources-detail-view/ser-international-primer-on-ecological-restoration>]

3.4 Industria nacional de valorización de residuos

Proponemos invertir en el desarrollo de una **industria nacional de valorización de residuos**, incentivando al mismo tiempo la transición hacia un modelo de economía circular.

Para esto, no sólo se requiere una inversión importante en el desarrollo de tecnologías innovadoras en tratamiento de residuos, sino que también se necesitan programas más intensivos en educación ambiental y el diseño de un sistema de incentivos para que la población internalice su importancia.

Esta medida se alinea a lo establecido en las NDC, sin embargo, consideramos que dichas propuestas son insuficientes por cuantos no hacen referencia a la gestión de residuos como proceso clave para lograrlo.

3.5. Potenciamiento de las economías sustentables locales

Proponemos el establecimiento de medidas específicas para la protección de las economías locales, enfatizando en las llevadas por comunidades tradicionales relacionadas, especialmente, con actividades de subsistencia de bajo impacto ambiental y alto valor social, como la pesca artesanal o la agricultura de baja escala, que generan empleo de calidad, ingresos, medios de subsistencia y soberanía alimentaria para las comunidades a lo largo de Chile, siendo de crucial importancia en términos de resiliencia para dichas comunidades, y para la resiliencia de un país rico en diversidad cultural.

4. Incentivar la inversión privada verde

Debe haber un incentivo a la inversión privada en emprendimientos asociados a los objetivos climáticos y de protección y restauración de la biodiversidad. Para esto, proponemos que se priorice la **descarbonización** y la transición a un sistema de producción y servicios energéticos limpios, renovables y eficientes. El plan actual del gobierno no ha sido lo suficientemente ambicioso como para frenar las emisiones de las plantas de generación a carbón, que actualmente representan más del 90% de las emisiones de CO₂ del parque eléctrico del SIC y del SING¹⁵ (las NDC no hicieron referencia al cierre de las termoeléctricas, por lo que continúa programado para el 2040).

En ese sentido, proponemos medidas más agresivas que incentiven el desarrollo de energías renovables no convencionales. Una medida que debe ser implementada de manera inmediata es la consideración del impuesto verde en el cálculo del costo marginal de las empresas que emiten agentes contaminantes -que en términos simples representa el costo marginal social de la emisión-. Esto debido a que la normativa actual dispone de un sistema de compensación para las generadoras, que debe ser financiada por todas las empresas eléctricas que efectúen retiros de energía del sistema, sin distinguir si emiten agentes contaminantes o no. A raíz de

¹⁵ Chile Sustentable (s.f.). Termoeléctricas a carbón en Chile: demandas para acelerar la transición energética. [En línea] Recuperado de: <http://www.chilesustentable.net/wp-content/uploads/2017/09/Cartilla-Termoeléctricas-a-Carbón-7.pdf>



esto, el 4,75% de la compensación en el año 2018 -equivalente a más de 5 mil millones de pesos- fue financiada por centrales en base a energías renovables que no emiten contaminantes atmosféricos.¹⁶

¹⁶ BCN (2019). Implementación y recaudación del impuesto a las emisiones. [En línea] Recuperado de: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27503/1/BCN___Impuesto_a_las_emisiones_de_carbono_edPM__1_.pdf