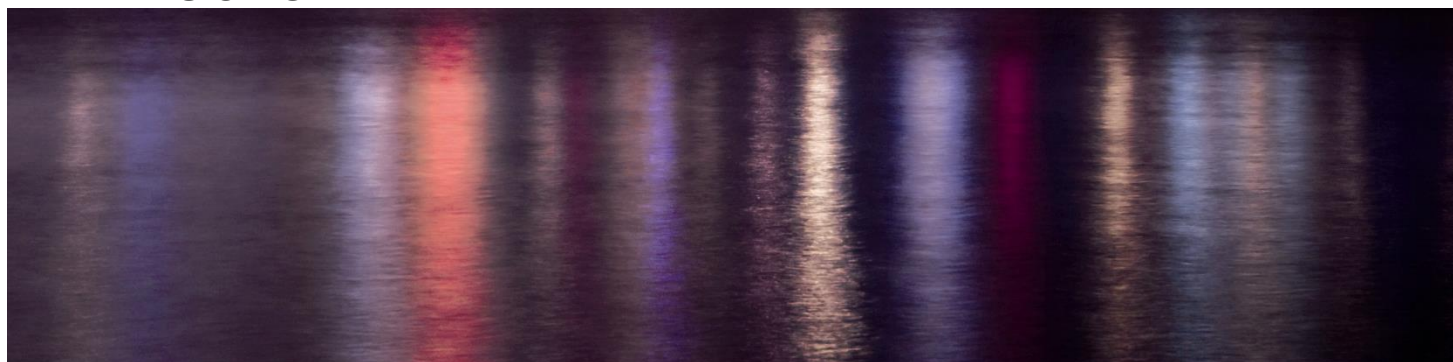




Estudios económicos de la OCDE CHILE

NOVIEMBRE 2015

VISIÓN GENERAL



Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

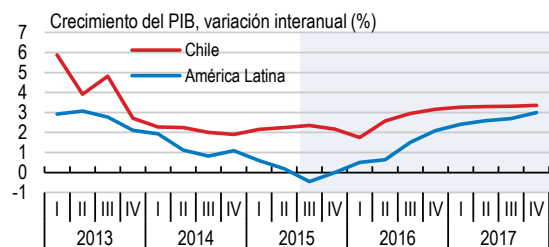
Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie.

Resumen ejecutivo

- Principales hallazgos
- Principales recomendaciones

RESUMEN EJECUTIVO

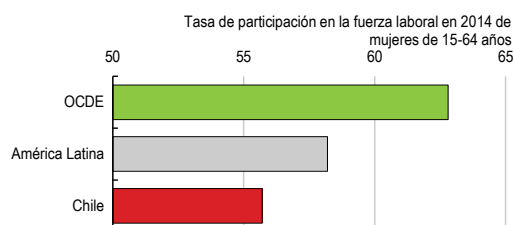
A pesar de la brusca caída del precio del cobre, el crecimiento económico de Chile ha sido resiliente



Fuente: OCDE, base de datos de perspectivas económicas 98

El largo período de fuerte crecimiento económico ha mejorado el bienestar de los chilenos y ha reducido la pobreza de forma muy significativa. La solidez del marco macroeconómico y la flexibilidad cambiaria consiguieron un crecimiento resiliente a pesar de la elevada volatilidad del precio de las materias primas, incluida la reciente caída de los precios del cobre. Para mantener la fortaleza de su crecimiento, Chile deberá expandir su economía más allá de la extracción de recursos naturales e incrementar su aporte basado en el conocimiento a las cadenas globales de valor, incluida la adopción de reformas estructurales que favorezcan la productividad.

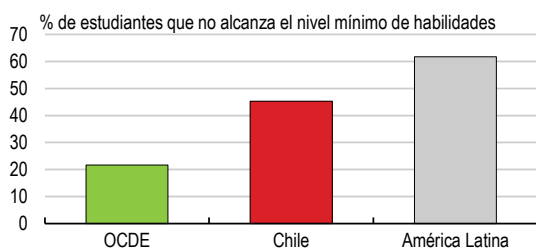
El crecimiento debe ser más inclusivo, sobre todo para las mujeres



Fuente: OCDE, estadísticas de empleo y del mercado de trabajo (2014)

A pesar del fuerte crecimiento económico, Chile sigue siendo una sociedad altamente desigual en cuestión de ingreso, riqueza y educación. La desigualdad va pasando de una generación a otra, reduciendo las posibilidades de ascender en la escala social. Actualmente, Chile está reformando su sistema tributario para dotarlo de mayor progresividad, expandiendo además sus programas sociales. Las reformas también buscan cerrar las brechas entre hombres y mujeres y conseguir así una sociedad más justa. Sin embargo, la dualidad del mercado laboral sigue generando una distribución de salarios muy desigual.

La reforma educativa va camino de mejorar el rendimiento de los estudiantes



Fuente: OCDE; base de datos de PISA 2012.

La tasa de estudiantes matriculados es elevada, si bien la calidad de la educación es desigual y el acceso a los mejores colegios se reserva sobre todo a las familias de mayores ingresos. Se está reformando el sistema educativo para generar mayores oportunidades para la población económicamente más desfavorecida. Existen desajustes entre la oferta y la demanda de cualificaciones, lo cual refleja las deficiencias educativas que frenan el crecimiento de la productividad. La reforma educativa del gobierno busca lograr que los colegios sean más inclusivos y mejorar la carrera docente. Se han puesto en marcha medidas para reforzar la educación de primera infancia y el cuidado infantil, así como para incrementar la calidad de la educación primaria, secundaria y superior. Será necesario destinar una mayor inversión a la capacitación y educación vocacional.

RETOS FUNDAMENTALES

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Abordar la alta desigualdad de oportunidades

Limitada movilidad social y la elevada desigualdad	Reforzar las políticas para lograr que el crecimiento sea más inclusivo.
Bajos niveles promedio de resultados educativos y alto grado de desigualdad entre los estudiantes	Garantizar que los colegios den una mejor respuesta a los estudiantes más vulnerables, fundamentalmente potenciando la calidad de sus resultados. Aprobar legislación para fortalecer la carrera docente. Vincular el financiamiento de la educación superior a la mejora de la calidad, especialmente entre los estudiantes económicamente más desfavorecidos.
Elevada dualidad en el mercado laboral y bajas tasas de participación de mujeres, jóvenes y minorías	Ampliar en mayor medida la disponibilidad y la calidad de la educación de primera infancia y el cuidado infantil. Llevar a cabo una estrategia de desarrollo de competencias para evaluar las necesidades del mercado laboral y orientar las políticas de educación y capacitación. Reducir la dualidad en el mercado de trabajo entre contratos indefinidos protegidos y contratos precarios a plazo fijo.
Mejorar el sistema de pensiones para abordar la desigualdad	Incrementar la capacidad del sistema de pensiones para proporcionar un mayor respaldo a los ingresos de los jubilados.

Intensificar las reformas regulatorias e institucionales para impulsar el crecimiento tendencial de la productividad

Bajos resultados de productividad y menor crecimiento tendencial	Implementar completamente la Agenda de Productividad para reforzar la capacidad de las empresas más dinámicas para crecer y llevar a cabo actividades innovadoras. Mejorar la participación de las partes interesadas en el proceso de elaboración de normas e introducir un análisis sistemático del impacto regulatorio.
Limitada integración comercial en las cadenas globales de valor	Reducir aún más la complejidad de los procedimientos administrativos para las empresas y simplificar las regulaciones de sectores específicos.
Debilidades específicas del marco de competencia	Aprobar el proyecto de ley de competencia que refuerce las sanciones a los cárteles, reformar el régimen de control sobre fusiones y facilitar los estudios de mercado.

Preservar la resiliencia y respaldar el crecimiento sostenido

Intensificación de los riesgos macroeconómicos y de la incertidumbre por los riesgos de mediano plazo	Si bien la política monetaria debería seguir siendo acomodaticia, la política fiscal deberá centrarse en conseguir una consolidación presupuestaria de manera gradual. Simplificar la reforma tributaria de 2014, sobre todo para las empresas. Orientar la base impositiva hacia las propiedades inmobiliarias y los daños ambientales; revisar la tributación de los recursos naturales. Acelerar la adopción de la regulación bancaria de Basilea III.
---	--

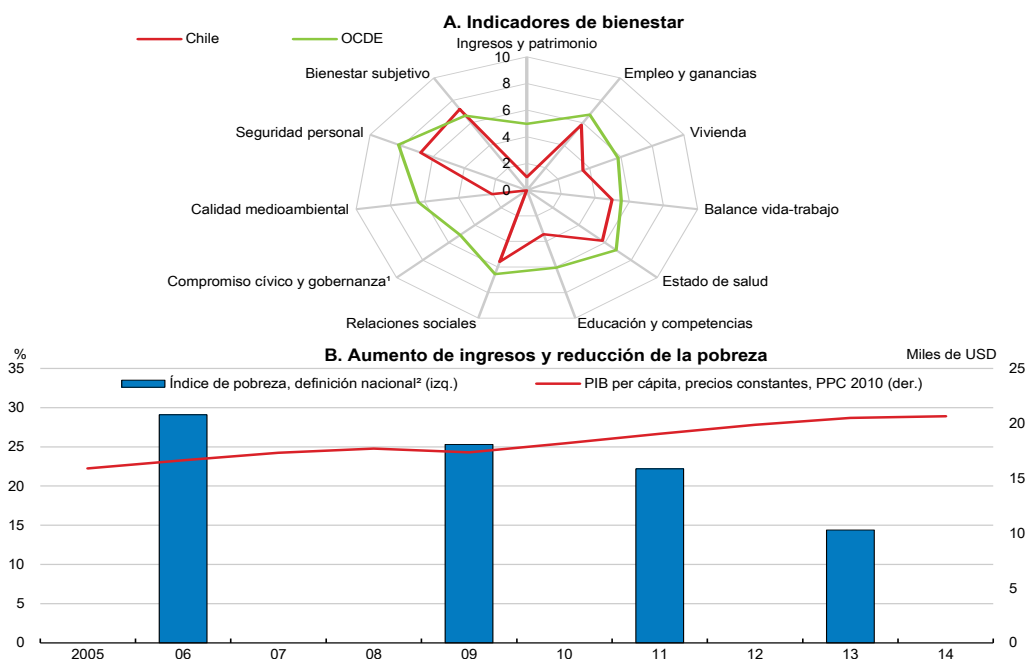
Evaluación y recomendaciones

- Perspectivas macroeconómicas
- Políticas macroeconómicas
- Construyendo un sistema tributario más eficiente, equitativo y verde
- Promover un crecimiento más inclusivo

Chile: EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES

La calidad de vida de los chilenos ha mejorado de forma significativa en las últimas décadas y, en varias dimensiones de bienestar, Chile se acerca al promedio de la OCDE, particularmente en lo que se refiere a empleo y ganancias, balance vida-trabajo y estado de salud (**Figura 1, Panel A**). El aumento del ingreso disponible promedio y la reducción de la pobreza (**Panel B**) han sido de los más rápidos de la OCDE. Esto como resultado de reformas económicas —como la liberalización del comercio y la inversión— y de sólidas políticas macroeconómicas que han controlado la inflación y han suavizado los ciclos económicos, reduciendo la incertidumbre y promoviendo la inversión. Para mantener estos avances será necesaria una mayor transformación económica hacia una economía más innovadora y basada en el conocimiento, integrada por más empresas capaces de participar en las cadenas globales de valor y de mejorar sus contribuciones a ellas. Para conseguir mejoras adicionales en el bienestar, también será necesario reducir las importantes brechas que siguen existiendo en muchos indicadores de bienestar entre distintos grupos sociales y entre hombres y mujeres (**Tabla 1**).

Figura 1. Los ingresos han aumentado y el bienestar es elevado en muchas dimensiones



1. La dimensión de compromiso cívico y gobernanza se basa en: (a) procesos de consulta para la elaboración de normas y (b) participación electoral. Chile cuenta con un bajo puntaje en ambos parámetros. Sin embargo, la participación electoral era mucho más elevada antes de las últimas elecciones, cuando dejó de ser obligatoria.

2. El índice nacional de pobreza para una familia de cuatro personas representa una renta familiar inferior a CLP 361.311 al mes, en 2013.

Fuente: OCDE, base de datos de indicadores de bienestar; OCDE, base de datos de productividad; y DataStream.

Tabla 1. Indicadores de bienestar

DATOS POR GÉNERO EN CHILE			¿Y EN LA OCDE?	
				
Mujeres y Hombres a lo largo de la vida				
 Salud				
Esperanza de vida al nacer (años)	81	76	83	77
Porcentaje con buena o muy buena salud	51%	67%	67%	72%
 Educación y competencias				
Diplomados universitarios (todos los campos)	57%	43%	58%	42%
Mujeres y Hombres en trabajos remunerados y no remunerados				
 Empleo y salarios				
Tasa de empleo (titulados universitarios)	71%	87%	79%	88%
Mujeres y Hombres en la sociedad				
 Compromiso cívico y gobernanza				
Porcentaje de escaños en el Parlamento nacional	14%	86%	27%	73%
 Seguridad personal				
Porcentaje de personas que se sienten seguras al caminar solas de noche por la calle	49%	60%	61%	79%
 Bienestar subjetivo				
Nivel de satisfacción con su vida en una escala del 0 al 10	6.6	6.7	6.7	6.6

Fuente: ¿Cómo va la vida en Chile? (OCDE, 2014).

1. El gobierno se ha embarcado en un ambicioso programa de reformas para abordar estos desafíos. El presente informe revisa y analiza estas reformas, en particular:

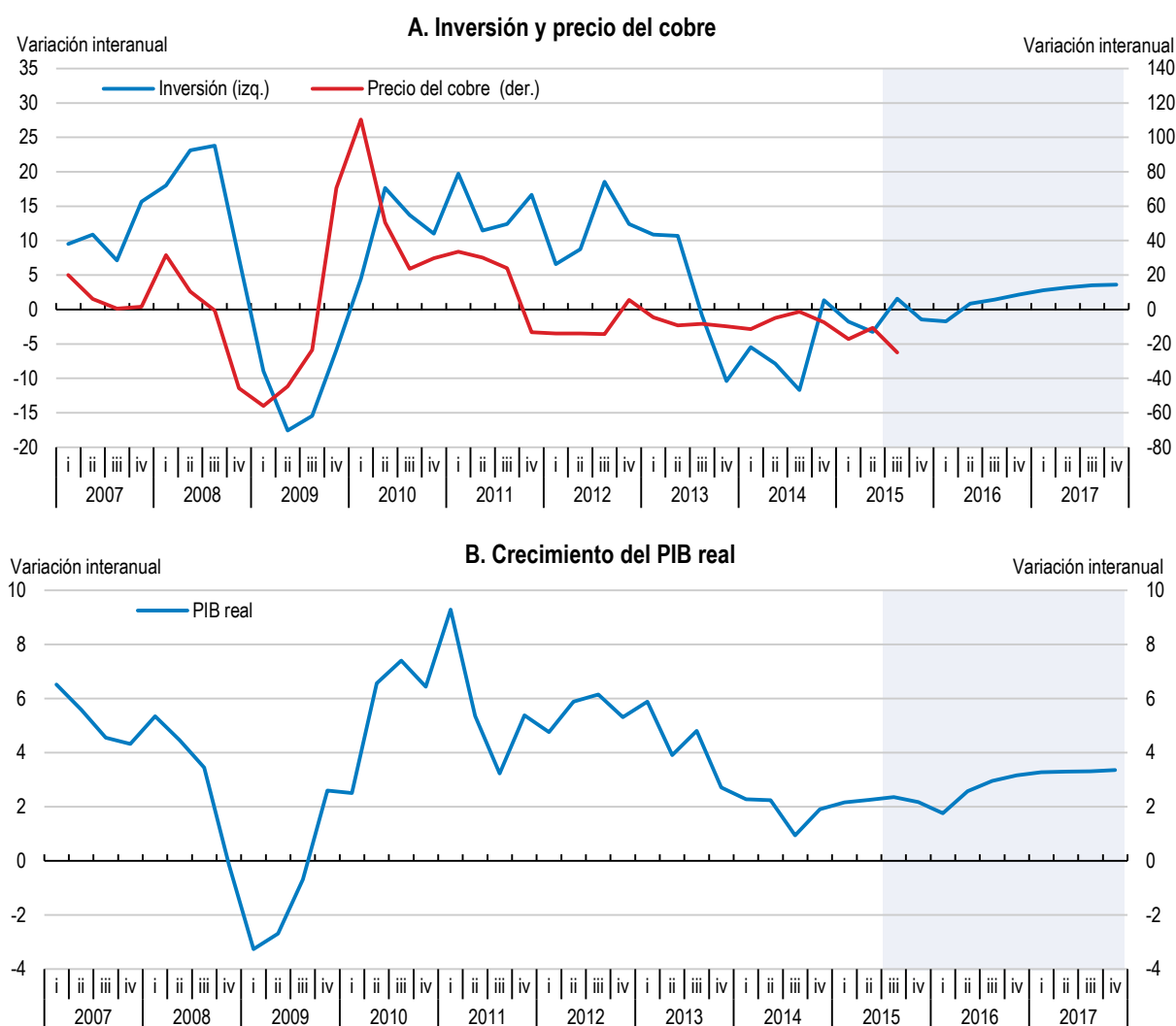
- Reformar los impuestos, mejorar el acceso y calidad del cuidado infantil, la normativa laboral y reducir las diferencias entre hombres y mujeres es clave para conseguir un crecimiento más inclusivo;
- Una remodelación importante del sistema educativo mejoraría la movilidad social e impulsaría la productividad;
- El ambicioso programa para impulsar la productividad, la innovación y el crecimiento constituye un avance positivo.

La economía chilena ha mostrado mayor resiliencia que sus pares de la región

La economía se encuentra en medio de un complicado proceso de reequilibrio. Como principal productor de cobre del mundo, Chile se benefició en gran medida del aumento de precios de las materias primas, así como del entorno internacional de bajas tasas de interés, durante el reciente superciclo de las materias primas. El boom experimentado por el precio de las materias primas indujo un ciclo macroeconómico a través de su efecto en la inversión (Fornero et al., 2014). Dado que la minería es un sector que requiere grandes recursos de capital, la inversión en este sector creció desde aproximadamente el 2% del PIB en 2002 hasta casi el 7% del PIB en 2012, provocando importantes efectos colaterales en otros sectores, en particular en la construcción. Sin embargo, esta fase de crecimiento de precios de las materias primas se ha revertido: los precios del cobre se han debilitado y probablemente se mantengan en un nivel más bajo en el futuro. La combinación de menores precios del cobre y mayores costos de

producción ha afectado a la rentabilidad del sector minero, en donde la inversión ha caído con fuerza (**Figura 2**). El descenso de los términos de intercambio también ha reducido los ingresos de los hogares y ha frenado el consumo privado. Como resultado de ello, el crecimiento del producto ha descendido bruscamente desde 2013.

Figura 2. La caída de la demanda de cobre ha deprimido la inversión y el crecimiento del producto

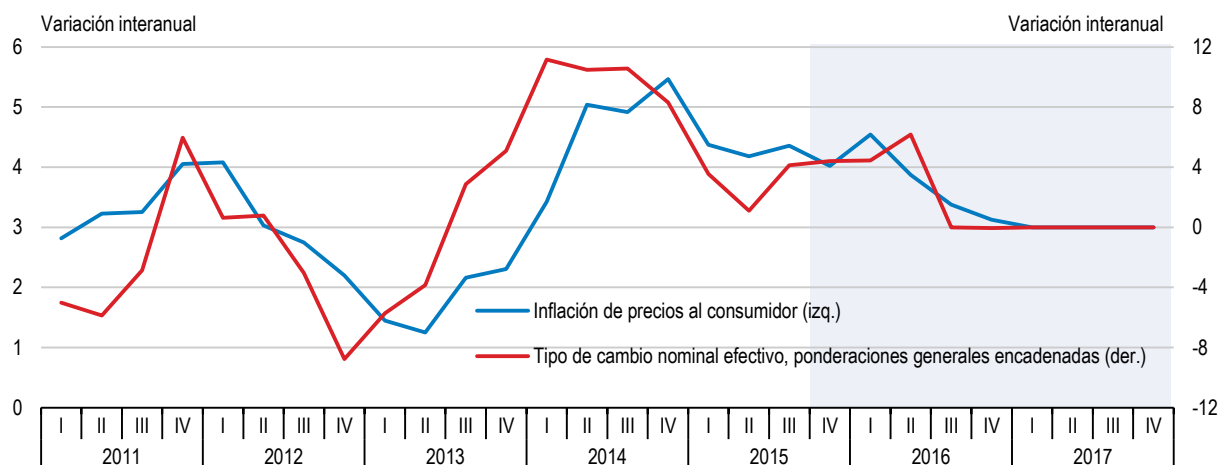


Fuente: Codelco y OCDE, base de datos de perspectivas económicas 98.

La fuerte depreciación del tipo de cambio ha ejercido una presión alcista sobre los precios, si bien las expectativas de inflación se mantienen bien ancladas. La inflación aumentó hasta el 4,7% en 2014, por encima del rango de tolerancia del Banco Central que se sitúa entre el 2% y el 4%, y se ha mantenido en niveles elevados desde entonces (**Figura 3**). La depreciación del tipo de cambio ha tenido un efecto significativo en las exportaciones netas, fundamentalmente mediante su impacto en las importaciones. No obstante, el estímulo ejercido sobre las exportaciones ha sido menor de lo previsto. Esto se ha debido a varios factores. En primer lugar, la depreciación del peso se ha visto motivada en parte por la apreciación del dólar, que ha afectado a todas las divisas, sobre todo en América Latina, en

donde la depreciación de otras divisas ha sido significativamente superior a la de Chile —principalmente en Brasil y Colombia—. En segundo lugar, la demanda externa se ha debilitado, especialmente en China y en América Latina, compensando con creces el efecto expansivo de la depreciación del peso. Por último, la elasticidad de las exportaciones industriales ante cambios del tipo de cambio probablemente haya descendido con el paso del tiempo, debido en parte a la mayor integración a las cadenas globales de valor (Ahmed et al., 2015).

Figura 3. La depreciación del tipo de cambio ha ejercido una presión alcista en los precios

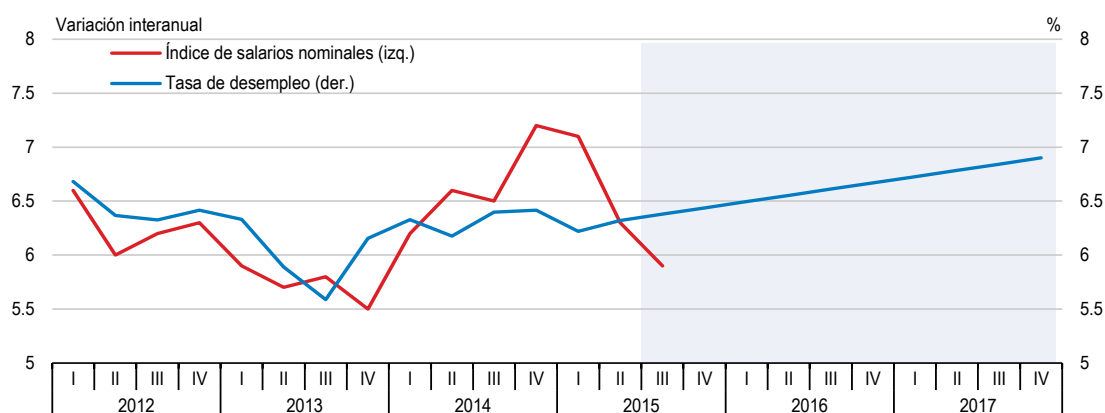


Fuente: OCDE, base de datos de perspectivas económicas 98.

En respuesta a que la inflación ha estado por encima del objetivo establecido, el banco central aumentó la tasa de interés de política monetaria del 3% al 3,25% a mediados de octubre de 2015. Sin embargo, teniendo en cuenta los riesgos a la baja para la recuperación y que las expectativas inflacionarias se mantienen bien ancladas, la política monetaria puede seguir siendo acomodaticia. Puede que no sea necesario volver a subir las tasas de interés en el corto plazo porque la inflación reciente ha estado asociada principalmente a la depreciación del tipo de cambio —necesaria para el proceso de reequilibrio— y no está relacionada con presiones en el lado de la demanda. De hecho, el debilitamiento de la actividad local y exterior así como el descenso del precio de las materias primas sugieren que la presión sobre los precios debería disminuir. Sin embargo, si las expectativas superan de forma persistente el rango meta, puede que sea necesario un endurecimiento de la política monetaria.

A pesar de la significativa desaceleración del producto y la demanda interna, el desempleo se ha mantenido relativamente estable en niveles bajos (**Figura 4**). El crecimiento anual de los salarios se mantiene en un nivel relativamente elevado, pero ha comenzado a descender. Esta aparente discrepancia entre un producto relativamente débil y el sólido comportamiento del mercado de trabajo ha generado un cierto grado de preocupación, en la medida en que podría ser un indicio de que el excedente de capacidad en la economía sea menor de lo previsto y, por tanto, la inflación pueda ser más persistente de lo proyectado.

Figura 4. El desempleo se ha mantenido en niveles bajos pero ha empezado a subir



Fuente: Banco Central de Chile y base de datos analítica de la OCDE.

En 2015 se ha dado un impulso fiscal a la economía, principalmente a través de los estabilizadores automáticos, que han podido funcionar libremente según lo previsto en la regla fiscal. El gasto del gobierno central se ha incrementado en un 8,4% con respecto al año anterior, financiado sobre todo mediante el aumento de los impuestos. Las autoridades consideran necesario aplicar la consolidación fiscal para ajustarse al shock negativos de ingresos generado por la caída del precio del cobre. No obstante, esta consolidación debería aplicarse gradualmente para suavizar su impacto social y ajustarse en caso necesario al ritmo de recuperación. El presupuesto de 2016 prevé un aumento del gasto del 4,4%, esto es, la mitad del crecimiento registrado en 2015.

El reciente descenso de la actividad y la depreciación de la moneda han tenido un escaso impacto en los balances de las empresas, gracias en parte al limitado descalce cambiario (Banco Central de Chile, 2015a). Algunos indicadores de pago bancarios se han deteriorado, sobre todo en las entidades de tamaño mediano, pero en general los indicadores financieros bancarios se mantienen estables (ver **Tabla 3** siguiente) y las pruebas de tensión sugieren que los niveles de capital son suficientes para afrontar un escenario de tensión severo. Las emisiones de bonos realizadas por la banca han contribuido a la diversificación de las fuentes de financiamiento, aunque los bancos de mediano tamaño tienen una fuerte dependencia del financiamiento mayorista. Por último, los elevados niveles de capitalización podrían contribuir a sortear la materialización de un escenario de tensión severo.

Se espera que el producto crezca un 2,2% en 2015, sostenido por el impulso fiscal, y que se acelere hasta 2,6% en 2016 y 3,3% en 2017 a medida que se fortalezca gradualmente la demanda interna y externa privada (**Tabla 2**). La depreciación del tipo de cambio probablemente genere un crecimiento significativo de las actividades de exportación. Es posible que un número significativo de trabajadores abandone la minería y se incorpore a otros sectores que adquieran una mayor competitividad. Es posible que muchos trabajadores necesiten reconvertirse profesionalmente y, muy probablemente, tengan que trasladarse desde las regiones mineras a otras zonas.

Tabla 2. Indicadores macroeconómicos y proyecciones

Variación porcentual, precios constantes

	2012 Precios corrientes (mm CLP)	2013	2014	2015	2016	2017
PIB	129.028	4,3	1,8	2,2	2,6	3,3
Consumo privado	80.665	5,9	2,2	1,8	2,8	3,4
Consumo gobierno	15.674	3,4	4,4	4,2	3,9	2,6
Formación bruta de capital fijo	31.044	2,1	-6,1	-1,3	0,7	3,3
Vivienda	4.260	-1,4	1,7	2,2	2,6	3,3
Demanda interna final	127.383	4,6	0,5	1,4	2,5	3,2
Acumulación de existencias ¹	1.900	-0,9	-1,1	0,4	-0,5	0,0
Demanda interna total	129.284	3,9	-0,5	2,0	2,0	3,3
Exportaciones de bienes y servicios	44.266	3,4	0,7	-2,6	1,7	4,0
Importaciones de bienes y servicios	44.522	1,7	-7,0	-3,3	1,9	3,9
Exportaciones netas ¹	-256	0,6	2,5	0,2	0,0	0,1
Otros indicadores (tasas de crecimiento, salvo especificación en contrario)						
PIB potencial	..	3,9	3,4	3,1	2,9	2,8
Brecha de producto ²	..	0,5	-1,1	-1,9	-2,2	-1,7
Empleo	..	2,1	1,5	1,3	0,9	0,7
Tasa de desempleo	..	6,0	6,3	6,3	6,6	6,8
Deflactor del PIB	..	1,8	5,5	5,1	3,6	3,5
Índice de precios al consumidor	..	1,8	4,7	4,4	3,9	3,0
Índice subyacente de precios al consumidor	..	1,2	3,9	4,6	3,5	2,8
Coefficiente de ahorro de los hogares, neto ³	..	9,8	8,3	7,3	6,5	5,9
Saldo de cuenta corriente ⁴	..	-3,6	-1,1	0,2	-0,2	-0,1
Términos de intercambio	..	-3,0	-1,4	0,5	-0,9	0,0
Balance financiero del gobierno central ⁴	..	-0,6	-1,8	-2,9	-2,5	-1,2
Deuda bruta del gobierno central ⁴	..	12,8	15,1	..	..	..
Activos netos del gobierno central (solo activos de tesorería) ^{4,5}	..	-1,9	-3,0	..	..	..
Activos netos del gobierno central (todos los activos financieros) ^{4,6}	..	5,7	4,4	..	..	..
Tasa del mercado monetario a tres meses, promedio	..	4,9	3,7	3,0	3,6	3,9
Rentabilidad de la deuda pública a diez años, promedio	..	5,3	4,7	4,4	4,9	5,0

1. Aportación a las variaciones del PIB real.

2. En porcentaje del PIB potencial.

3. En porcentaje de la renta disponible de los hogares.

4. En porcentaje del PIB. Solo se encuentran disponibles datos del gobierno central.

5. Solo incluye activos de tesorería (FEES, FRP, fondo de educación y otros activos de tesorería)

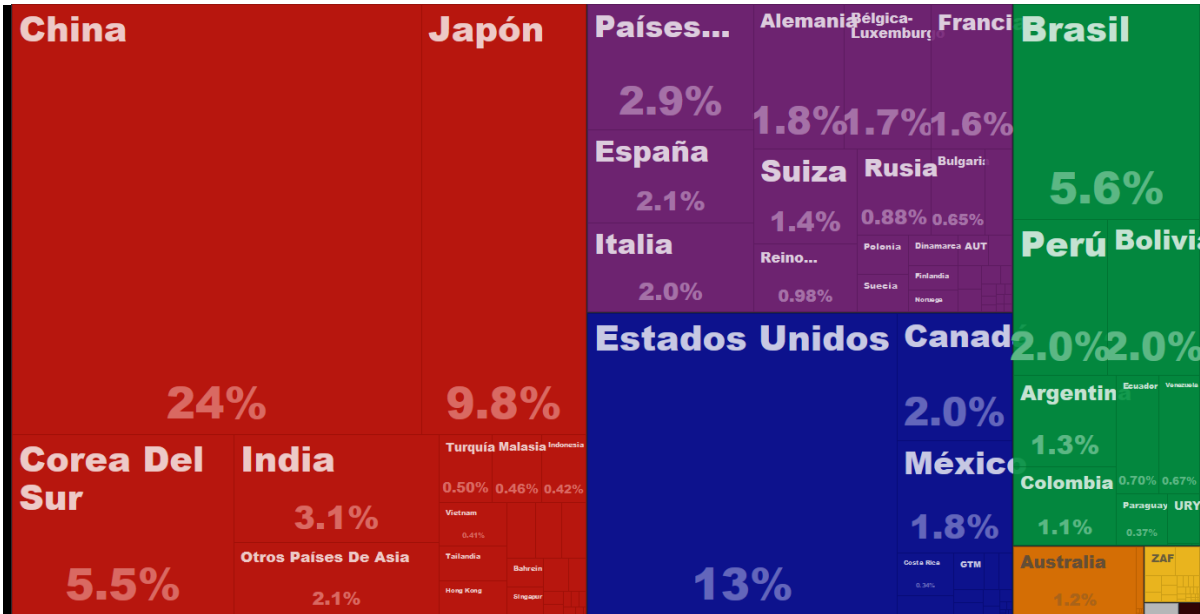
6. Incluye activos de tesorería y otros activos financieros públicos (efectivo, inversiones temporales y otros derechos).

Fuente: OCDE (2015), *Perspectivas económicas de la OCDE: base de datos de estadísticas y proyecciones*, noviembre.

Chile enfrenta varias incertidumbres en el mediano plazo

Chile se enfrenta a posibles incertidumbres en el mediano plazo procedentes de fuentes externas e internas. El factor de incertidumbre más significativo probablemente sea una desaceleración económica mayor a lo esperado en China, que es el destino de una cuarta parte de las exportaciones chilenas (**Figura 5**), de las cuales en torno al 80% están relacionadas con el cobre. Las simulaciones efectuadas por la OCDE sugieren que una reducción de dos puntos porcentuales en la tasa de crecimiento de la demanda interna de China provocaría una reducción de medio punto porcentual en el crecimiento del PIB de Chile. Los efectos colaterales asociados podrían provocar un impacto aún mayor. El hecho de que Brasil no logre salir de la profunda recesión actual también representa un importante riesgo para la demanda, teniendo en cuenta su importante peso en la región. Entre los shocks adicionales a los que Chile podría enfrentarse se incluyen los relacionados con el precio del cobre, el inevitable aumento de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos. La mayor parte de dichos shocks podrían tener importantes consecuencias negativas (**Recuadro 1**).

Figura 5. Destinos de las exportaciones chilenas



Fuente: Banco Central de Chile; MIT Observatory on Economic Complexity.

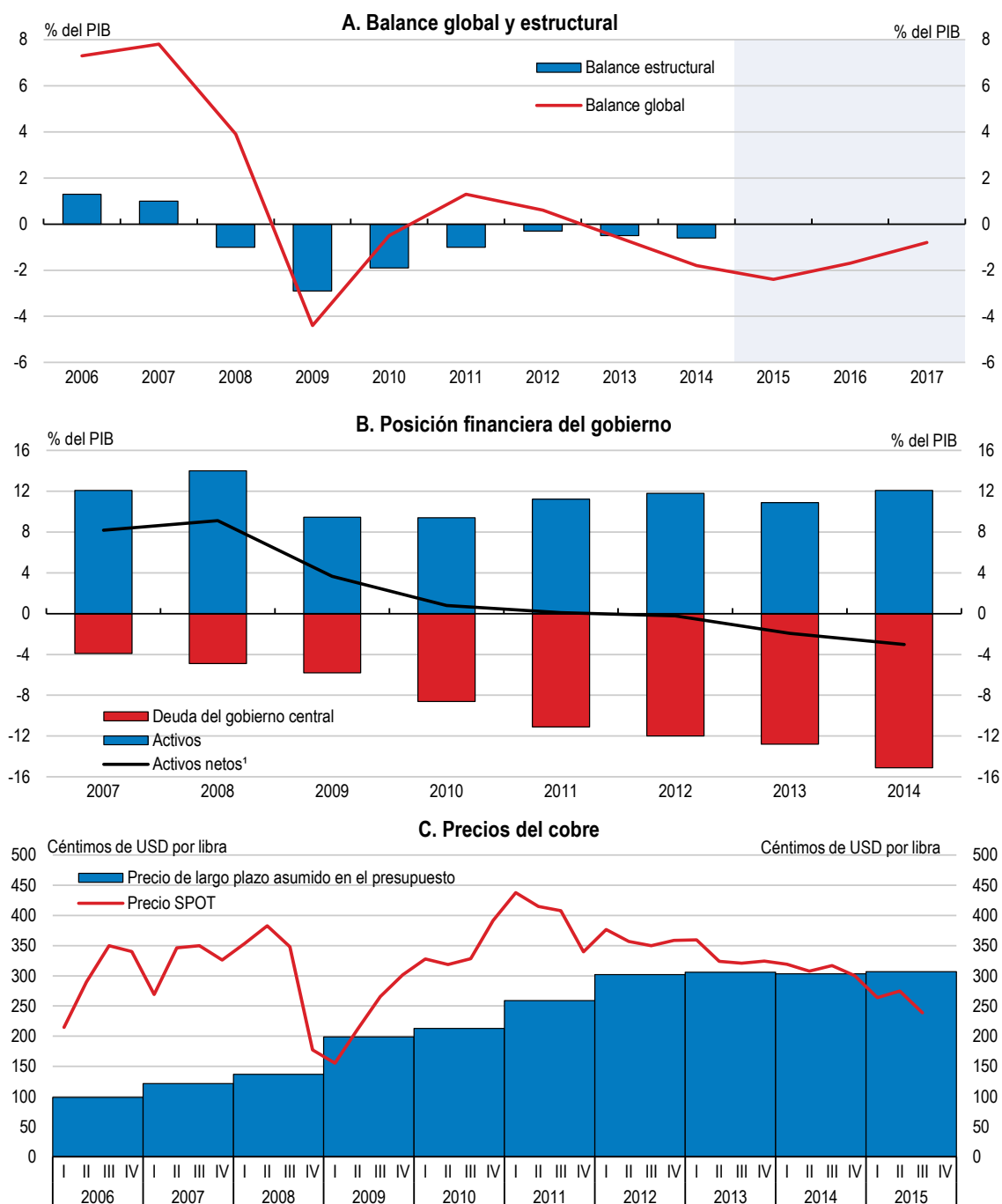
Recuadro 1. Shocks que podrían afectar a la economía chilena

Shock potencial	Resultado posible
Los precios del cobre se recuperan o caen aún más	Chile produce en torno a una tercera parte del volumen mundial de cobre. El cobre representa cerca de la mitad de las exportaciones de Chile. Los precios del cobre se encuentran en la actualidad en un nivel que no se veía desde la crisis financiera debido a la debilidad de la demanda. China es el principal importador de cobre. En caso de que China experimentara un crecimiento del PIB más débil de lo esperado, esto dañaría aún más el precio del cobre, mientras que un comportamiento económico más sólido de este país podría provocar un repunte de los precios. El aumento del precio podría generar importantes ganancias en los términos de intercambio y potenciar la inversión, mientras que una nueva caída podría afectar las finanzas públicas, dejando un escaso margen para respaldar la demanda interna. Los cambios en la composición del crecimiento de China también pueden afectar a la demanda de cobre, a medida que su economía evolucione hacia un crecimiento más orientado al consumo y menos a la inversión.
Volatilidad tras las subidas de tasas de la Reserva Federal	Dada su condición de pequeña economía abierta con una base significativa de flujos en cartera, Chile se encuentra expuesto a la salida de flujos de capital, especialmente de empresas no financieras. La incertidumbre en torno al ritmo de las subidas de tasas de interés que se puedan producir en Estados Unidos y el comportamiento de manada que provoque en otros países podrían desencadenar una elevada volatilidad, acrecentando la incertidumbre entre los inversores y frenando la recuperación.
Catástrofes naturales	Chile se encuentra inusualmente expuesto a las catástrofes naturales, entre las que se incluyen terremotos, inundaciones e incendios. Si bien durante el terremoto de septiembre de 2015 los daños económicos fueron muy limitados, en el terremoto anterior, que se produjo en 2010, Chile experimentó una pérdida de capital del 17% como proporción del PIB, y tuvieron que adoptarse importantes iniciativas para su reconstrucción.

La regla fiscal ha funcionado bien pero podría dotarse de mayor solidez

La regla fiscal ha ayudado a Chile a disponer de un superávit por cuenta corriente durante buena parte del boom de las materias primas. El superávit fiscal pasó del 2% en 2004 a más del 7% del PIB en 2007, y permitió al país ahorrar más del 10% del PIB en sus fondos soberanos. Posteriormente, esta situación de superávit se convirtió en déficit como resultado de la respuesta contracíclica a la crisis financiera mundial de 2009, al gasto de reconstrucción por el terremoto y el tsunami de 2010, al aumento de los costos de producción en la minería y a la internalización de lo que en ese momento parecían ser unos precios de las materias primas en permanente aumento (**Figura 6**). No obstante, la situación fiscal sigue siendo sólida —sobre todo por la práctica ausencia de deuda neta— lo cual ha dado al gobierno cierto margen de acción a través de medidas contracíclicas y ha sostenido la demanda agregada en respuesta a la desaceleración de la actividad registrada en 2014.

Figura 6. La posición fiscal y financiera del gobierno sigue siendo sólida



Nota 1. El cálculo de los activos netos incluye solo los activos de tesorería (Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), Fondo para la Educación (FpE) y otros activos de tesorería).

Fuente: Banco Central de Chile, Ministerio de Hacienda, Comisión Chilena del Cobre, Ministerio de Minería.

El marco de administración de las finanzas públicas es robusto, pero podría ampliarse para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, los informes de finanzas públicas del gobierno describen la política fiscal de corto y largo plazo, incluidos los pasivos contingentes y los supuestos de crecimiento y gasto, lo cual ha resultado ser de utilidad para evaluar la posición fiscal. Pero para aportar una mayor previsibilidad, podrían incorporarse a la propia regla objetivos presupuestarios de mediano plazo que fueran coherentes con el mantenimiento de una sólida posición financiera neta por parte del gobierno.

En 2012 se creó el Consejo Fiscal Asesor —una medida que ha sido muy bien acogida— pero su diseño institucional podría reforzarse con arreglo a las mejores prácticas. Debería incorporarse una mayor autonomía para este consejo en el marco de una ley de responsabilidad fiscal que garantice una evaluación independiente del cumplimiento de las reglas fiscales en el futuro.

La supervisión bancaria podría reforzarse aún más

El gobierno debe seguir modernizando su marco institucional de supervisión financiera. Actualmente, el presidente elige a los superintendentes de bancos y valores, los cuales son designados al principio de cada mandato presidencial, sin que deba justificar su despido. El gobierno ha presentado en el Congreso un proyecto de ley para aumentar la independencia de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) a través de la creación de una comisión que incluiría algunos miembros cuyo mandato sería independiente del ciclo político y cuyo despido requeriría una justificación más transparente. El gobierno también se ha comprometido a remitir al Congreso una nueva Ley de Bancos antes del final de 2015 que, entre otras cuestiones, otorgará una mayor independencia a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

Asimismo, a diferencia de otras economías emergentes que ya están aplicando las recomendaciones de Basilea III sobre capitalización bancaria, Chile aún debe definir un calendario o presentar un plan de implantación. Se espera que el gobierno remita al Congreso una nueva Ley de Bancos antes de que finalice 2015, que adaptará las recomendaciones de Basilea III. Es importante que se apliquen estas recomendaciones para evitar discrepancias regulatorias importantes entre los bancos nacionales y los extranjeros, considerando de que las sociedades dominantes de los bancos europeos que operan en Chile ya están aplicando Basilea III. Los cambios deberán aplicarse de manera gradual, teniendo en cuenta la situación cíclica de la economía. Si bien los préstamos morosos generalmente no son un problema (el índice promedio de cobertura de morosidad ronda el 2%) y los bancos suelen estar bien capitalizados (coeficiente de capital básico en torno al 10%), se prevé que algunas entidades bancarias no cumplirían con las normas de Basilea III en relación con los coeficientes de capital total (**Tabla 3**). No obstante, se necesita un análisis más detallado a nivel de bancos individuales.

La deuda de los hogares y las empresas no financieras ha aumentado, impulsando la relación deuda a PIB de las empresas no financieras a valores cercanos al 100% en 2014. Este nivel es superior al de otras economías emergentes pero sigue siendo inferior al de muchos países de la OCDE. La deuda de los hogares también ascendió hasta situarse en torno al 60% del ingreso disponible en 2014, impulsada por un aumento de la deuda hipotecaria. Esto podría deberse en parte a que en algunos hogares estén adelantando la compra de viviendas antes de que se produzca el aumento previsto del IVA sobre la vivienda a partir de 2016. A pesar de este aumento del endeudamiento, la relación entre el servicio de deuda y los ingresos se ha mantenido en niveles reducidos en los hogares gracias a las bajas tasas de interés. En el caso de las hipotecas, la razón entre crédito y valor de la vivienda ha descendido (Banco Central de Chile, 2015b).

El aumento de la deuda de empresas no financieras no implica necesariamente un riesgo significativo para la estabilidad financiera gracias a una serie de factores de mitigación.

En primer lugar, los riesgos de renovación parecen moderados, dado que el período promedio hasta el vencimiento de la deuda pendiente se sitúa en torno a los 15 años. En segundo lugar, el aumento del financiamiento en moneda extranjera no parece estar asociado a unos mayores descalces cambiarios. En tercer lugar, las empresas con grandes pasivos netos en moneda extranjera normalmente están asociadas a importantes coberturas naturales. Por último, una gran parte de esta deuda en moneda extranjera está relacionada con la inversión extranjera directa (IED), que normalmente es menos sensible a shocks financieros externos.

Tabla 3. Indicadores financieros

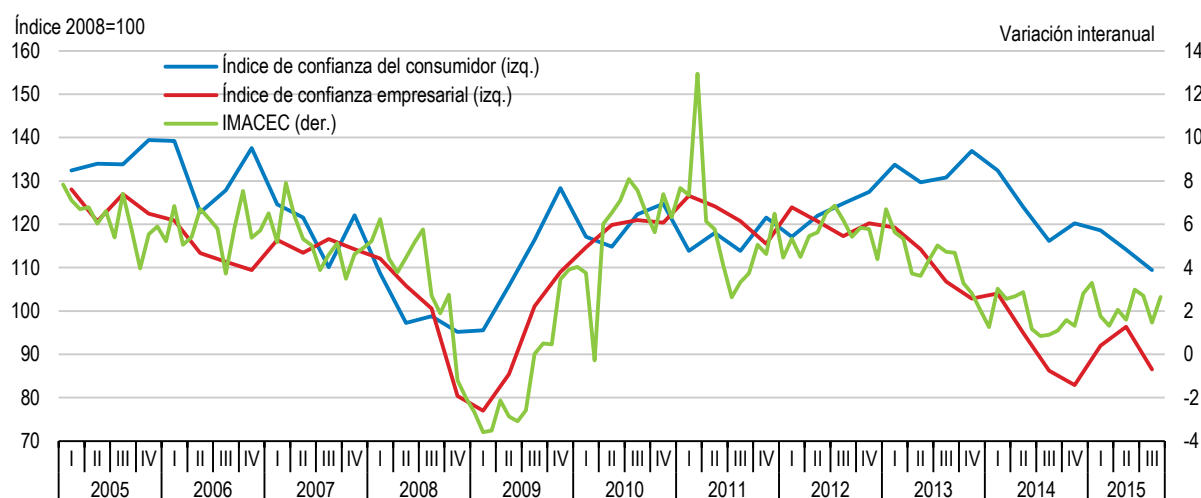
Porcentaje					
Sistema bancario consolidado	2010	2011	2012	2013	2014
Crecimiento del crédito (variación real anual)	5,1	12,9	11,6	11,0	4,8
Crecimiento del crédito hipotecario (variación real anual)	9,0	8,1	8,9	10,2	10,3
Índice de cobertura de morosidad (préstamos vencidos/préstamos totales)	2,7	2,4	2,2	2,1	2,2
Provisiones (provisiones/préstamos totales)	2,5	2,3	2,3	2,4	2,4
Suficiencia de capital (capital regulatorio/activos ponderados en función del riesgo)	14,1	13,9	13,3	13,3	13,4
Rentabilidad del patrimonio (ROE)	18,6	17,4	14,5	14,9	17,2
Sector empresarial y hogares:	2010	2011	2012	2013	2014
Endeudamiento de las empresas (% PIB)	84,2	89,1	94,7	102,1	109,6
Endeudamiento de los hogares (% ingresos)	57,3	55,9	54,7	57,1	60,8
Sector externo					
Deuda externa bruta (% PIB)	35,9	42,7	44,7	50,7	60,1
Deuda externa (pasivos/activos extranjeros)	8,2	9,3	8,0	8,8	8,8
Reservas internacionales (millones USD)	27.864	41.979	41.650	41.094	40.447

Fuente: Banco Central de Chile.

Recalibrar algunos aspectos del programa de reformas podría contribuir a aumentar la confianza empresarial

Abordar la reciente pérdida de confianza empresarial será importante para regresar a la senda de un crecimiento más sólido (**Figura 7**). Aunque el descenso de la confianza se debe fundamentalmente a la caída de los precios de las materias primas y a la normalización de la política monetaria en Estados Unidos, también refleja cierta incertidumbre en la comunidad empresarial con respecto a determinados aspectos del programa de reformas del gobierno —incluida en particular la reforma tributaria, que se ha percibido como una mayor complicación del sistema tributario para las empresas—. El gobierno ha tratado de atenuar esta incertidumbre a través de varias dimensiones. En el caso de la reforma tributaria, definirá más claramente quién debe seguir determinadas reglas contables con arreglo al nuevo sistema tributario híbrido.

Figura 7. La confianza empresarial y del consumidor se ha deteriorado



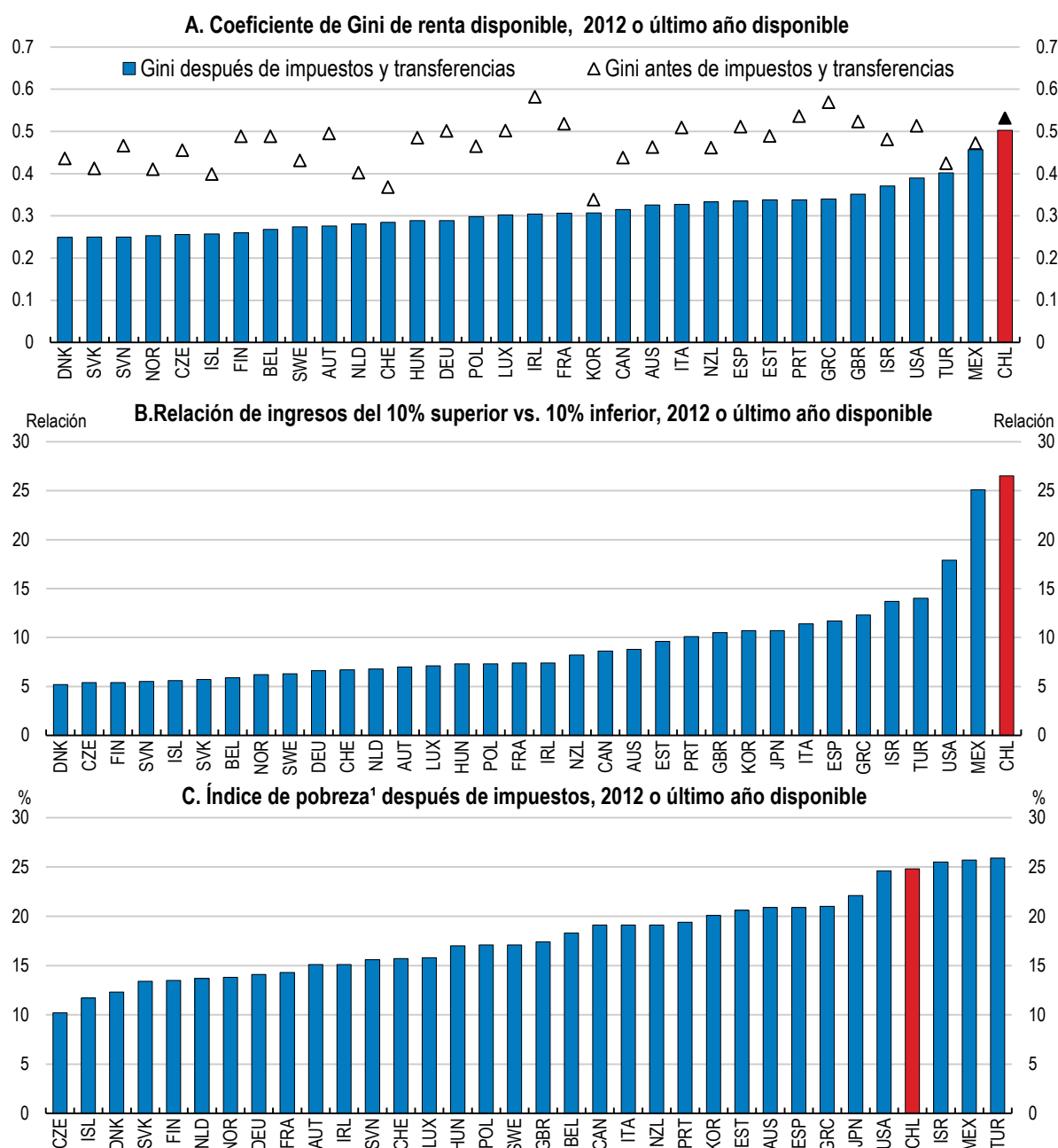
Nota: El índice IMACEC es un indicador mensual del crecimiento del PIB.

Fuentes: Banco Central de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Universidad Adolfo Ibañez/ICARE.

Reforzando la inclusividad del crecimiento

El mayor crecimiento económico de Chile debe complementarse con una reducción de la desigualdad a fin de conseguir que estos aumentos sean más inclusivos. Aunque la pobreza se ha reducido en gran medida, la desigualdad expresada por el coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias sigue siendo la más alta de la OCDE (**Figura 8**). Incluso después de incluir una estimación de las transferencias en especie procedentes de educación y salud, sigue existiendo una importante brecha con respecto a otros países. La actual administración chilena ha adoptado un ambicioso programa de políticas para abordar la desigualdad que incluye una reforma tributaria para aumentar la recaudación fiscal y ampliar los programas sociales; una reforma laboral para promover un mercado de trabajo más inclusivo; y una reforma de la educación para promover colegios más inclusivos y reducir la brecha de competencias existente entre los distintos grupos socioeconómicos.

Figura 8. Indicadores de cohesión social



1. El índice de pobreza es el porcentaje de hogares que se sitúan por debajo de la línea de la pobreza, que se establece en el 60% de la renta mediana de los hogares.

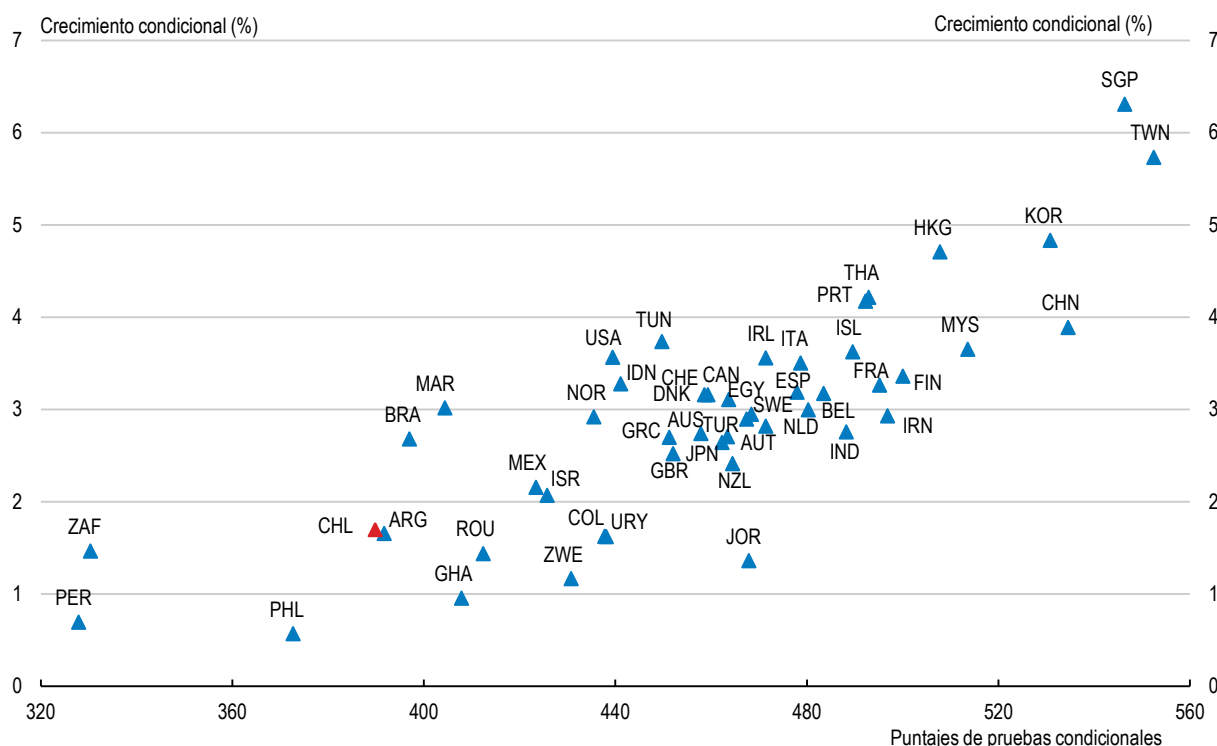
Fuente: OCDE, Índice para una Vida Mejor y OCDE, base de datos de distribución de ingresos y de pobreza.

El eje del crecimiento inclusivo ha de ser una mejor calidad y equidad de la educación obligatoria

La educación y el desarrollo de competencias pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de reducir la desigualdad de ingresos y aumentar el crecimiento. La incapacidad de los jóvenes que proceden de entornos socioeconómicos más vulnerables para acceder a la educación superior y desarrollar su capital humano hace que la desigualdad de

ingresos se perpetúe en el tiempo, restringiendo el crecimiento económico (Causa y Johansson, 2010). En el largo plazo, la educación es uno de los factores que mayor efecto genera sobre el crecimiento económico (Barnes et al., 2011; OCDE, 2015a). La evidencia empírica muestra que el crecimiento está relacionado de manera directa y significativa con las habilidades de la población (Hanushek y Woessmann, 2015) y, junto con las competencias cognitivas colectivas, constituye el determinante más importante del crecimiento económico de un país (**Figura 9**).

Figura 9. La mejora de la calidad en la educación aumenta el crecimiento económico

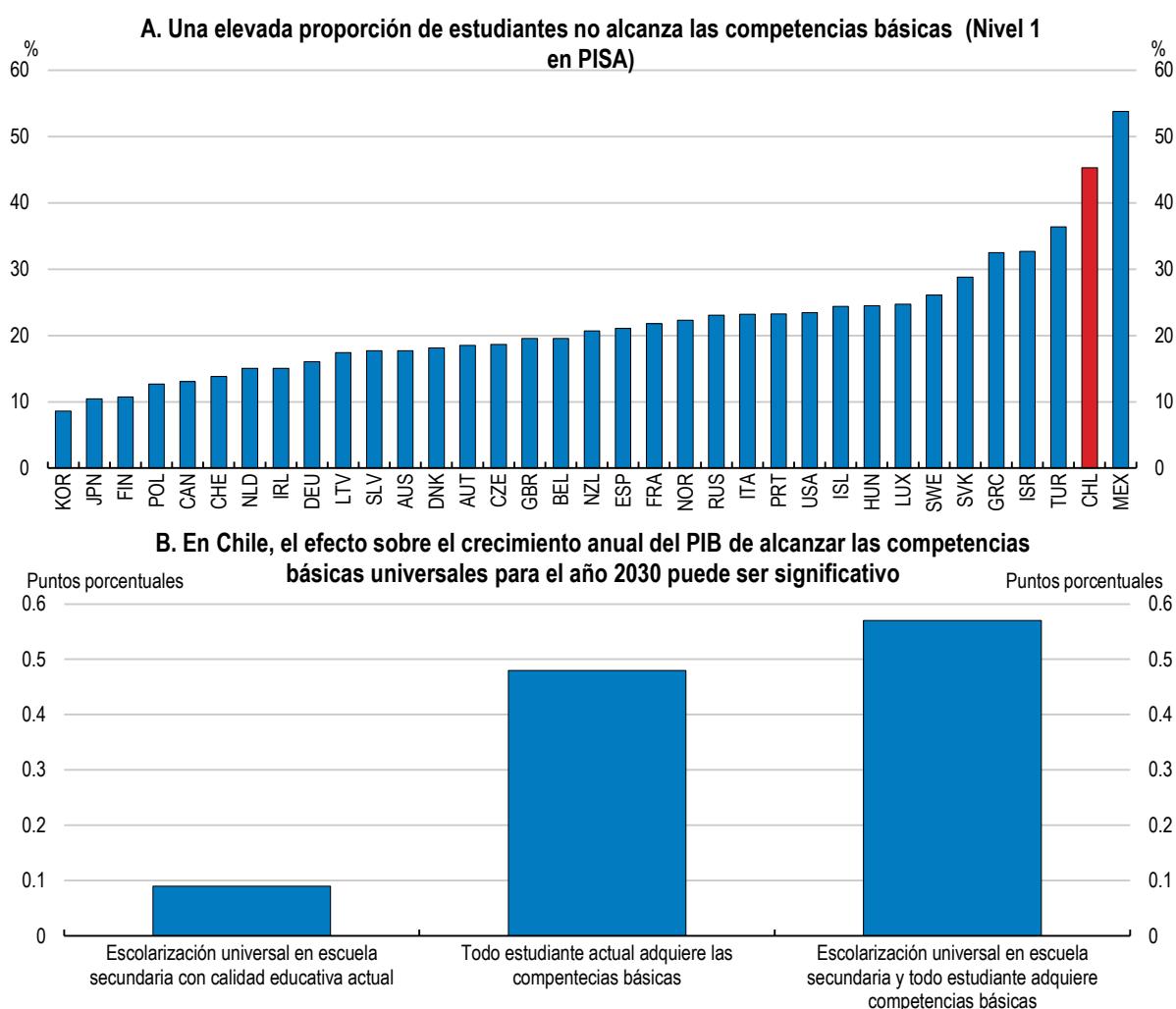


Cómo leer esta figura: Esta figura describe la asociación fundamental existente entre el crecimiento anual en PIB per cápita real entre 1960 y 2000 y los puntajes promedio de las pruebas PISA, una vez controladas las diferencias en el PIB inicial per cápita y en el promedio inicial de años de escolarización. Los países se alinean de manera muy cercana junto a la línea de regresión que describe la asociación positiva entre las competencias cognitivas y el crecimiento económico.

Fuente: OCDE (2015i), *Universal Basic Skills: What countries stand to gain*.

En Chile, a pesar de los avances significativos experimentados en las últimas décadas a la hora de atraer un mayor número de estudiantes al sistema educativo, los resultados siguen situándose por debajo de la mayoría de países de la OCDE (ver Capítulo 2). El estudiante promedio chileno cuenta con un puntaje en PISA —en áreas como lectura, matemáticas y ciencias— muy inferior al del promedio de la OCDE, y obtiene uno de los puntajes más bajos de la OCDE. Y la diferencia promedio de los resultados entre estudiantes de un nivel socioeconómico más elevado y estudiantes de un nivel socioeconómico más bajo es también muy superior a la del promedio de la OCDE. Chile dispone además de una proporción significativa de jóvenes que no son capaces de alcanzar las competencias mínimas en los exámenes de PISA (420 puntos en la escala de matemáticas de PISA), lo cual se asume que representa las competencias básicas necesarias para participar de manera productiva en las economías modernas (**Figura 10**).

Figura 10. Alcanzar competencias básicas universales puede impulsar el crecimiento del PIB



Nota: las barras del Panel B hacen referencia a las tasas anuales de crecimiento (en puntos porcentuales) una vez que la totalidad de la fuerza de trabajo ha alcanzado el objetivo específico.

Fuente: OCDE, base de datos de PISA 2012 y OCDE (2015i).

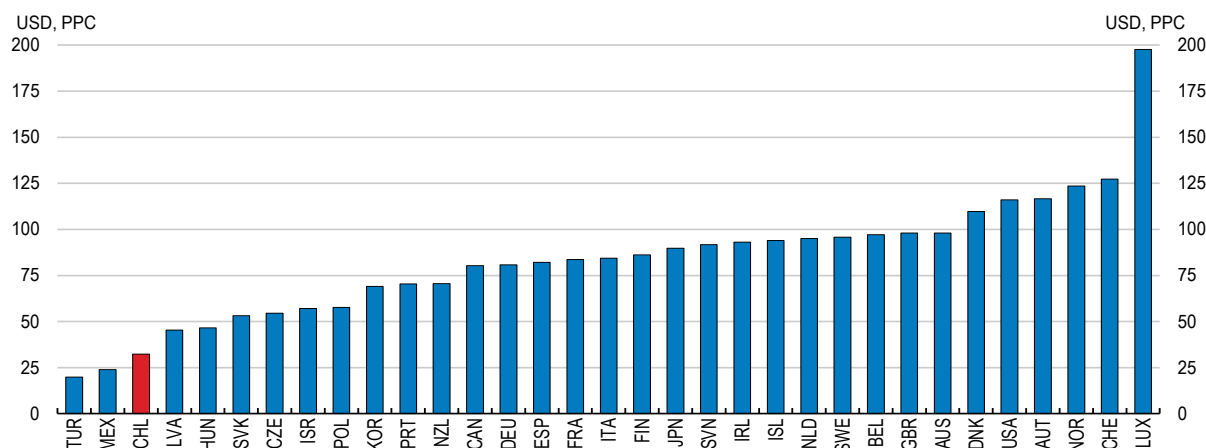
Los potenciales beneficios de lograr las competencias universales —esto es, que todos los estudiantes alcancen íntegramente los 420 puntos de la escala de matemáticas de PISA— pueden ser muy significativos. Las estimaciones de la OCDE sugieren que, alcanzar la escolarización universal manteniendo el nivel actual de calidad solo proporciona unas ganancias económicas reducidas, mientras que mejorar la calidad de los colegios de manera que cada uno de los estudiantes actuales alcance las competencias básicas para el año 2030 puede tener un impacto mucho mayor en la economía. En particular, el crecimiento económico anual de Chile puede incrementarse en 0,48 puntos porcentuales al año (un incremento del 7% del PIB real para el año 2030). Y si se combinan los dos escenarios anteriores, el incremento en la tasa de crecimiento anual del PIB se situaría en 0,57 puntos porcentuales (lo cual significa que el PIB real sería un 8½ por ciento superior para el año 2030). Asimismo, lograr las competencias básicas universales proporciona un impacto complementario a la hora de reducir la desigualdad (OCDE, 2015i).

Para lograr las competencias básicas universales, Chile podría beneficiarse de una estrategia coherente e integral de desarrollo de competencias. Esta estrategia debe ponerse en marcha centrándose en la educación de primera infancia, la cual es fundamental para abordar las diferencias socioeconómicas. Las competencias adquiridas durante la educación de primera infancia aporta valor muy importante, proporcionando una motivación que se retroalimenta para seguir aprendiendo (Heckman, 2013). De hecho, el gobierno de Chile ha dado especial prioridad a ampliar la cobertura de servicios de calidad en la educación de primera infancia. Con este fin, en 2013 se aprobó una ley que establecía la asistencia obligatoria a los servicios de guardería, y el gobierno ha dado una alta prioridad a la ampliación de la educación de primera infancia. La Nueva institucionalidad de la Educación Parvularia trata de incrementar la cobertura de la educación preescolar en todo el país, así como mejorar y monitorear la calidad mediante la creación de una Subsecretaría de Educación Parvularia y una división de educación de primera infancia dentro de la Superintendencia de Educación. El gobierno ha creado, en una primera fase, más de 500 nuevos centros de cuidado infantil por todo el país. Esto da acceso a más de 10.000 niños de entre cero y dos años al cuidado infantil y a la educación de primera infancia. Asimismo, en los próximos cuatro años, está previsto que se creen más de 3.000 centros, lo cual debería acercar a Chile a los niveles de cobertura existentes en la OCDE.

Un segundo pilar de la estrategia de desarrollo de competencias debería basarse en construir colegios más inclusivos y mejorar su calidad. El sistema de voucher (o cupón) que se introdujo en 1981 permitía a los estudiantes elegir colegio, incluida la asistencia a colegios privados. Esto provocó que un total de 1.000 centros educativos privados accedieran al mercado e impulsaran la tasa de estudiantes matriculados en centros privados en 20 puntos porcentuales. La evidencia empírica muestra que esta política tuvo como resultado una mayor segregación entre estudiantes y colegios y no necesariamente una mejora de la calidad, en parte debido a que los colegios podían elegir a los estudiantes (Hsieh y Urquiola, 2006). Cuando los colegios pueden seleccionar estudiantes, aquellos que proceden de un entorno socioeconómico más desfavorecido terminan asistiendo de manera desproporcionada a colegios que obtienen bajos resultados, ampliando así las desigualdades. Por el contrario, cuando los colegios no pueden elegir a los estudiantes, se genera una fuerte competencia entre ellos que potencia la productividad en los centros educativos y mejora los niveles promedio de competencias entre los estudiantes (MacLeod y Urquiola, 2009). Para abordar las prácticas que frenan la equidad y centrarse en los colegios que obtienen peores resultados y en los estudiantes más desfavorecidos, el gobierno propuso y el Congreso ha aprobado la Ley de Inclusión y Equidad, que aspira a detener la selección de estudiantes por parte de centros educativos (públicos y privados) que reciban subsidios, poner fin al lucro en los colegios y eliminar el copago.

Para mejorar la calidad, Chile también necesita establecer mecanismos de financiamiento que respondan a las necesidades de los estudiantes y de los colegios. El nivel del gasto en educación en Chile (6,9% del PIB) se sitúa ligeramente por encima del promedio de la OCDE del 6,1%. No obstante, el gasto por estudiante es mucho menor, y se sitúa en torno a USD 32.250 (**Figura 11**). La evidencia empírica muestra que por debajo de en torno a USD 50.000 (en PPC), el aumento del gasto por estudiante se asocia con mejores resultados, lo cual sugiere que el aumento del gasto puede mejorar la calidad de la educación (OCDE, 2015i). Al mismo tiempo, la distribución del financiamiento entre los distintos colegios es altamente desigual, y a menudo está vinculado a los impuestos locales. Chile necesita desarrollar una metodología mejor para financiar los colegios, de manera que se pueda enfocar en aquellos centros educativos que más lo necesitan. La Ley de Inclusión y Equidad ha incrementado los fondos destinados a los estudiantes más vulnerables (mediante un subsidio diferenciado denominado Subvención Escolar Preferencial), y ha extendido este subsidio a los estudiantes de clase media. Este positivo desarrollo se ve reforzado por la reciente creación de una nueva institución responsable de auditar y supervisar a los proveedores educativos (Superintendencia de Educación).

Figura 11. El gasto promedio por estudiante (entre 6 y 15 años) es bajo



Nota: El gasto se mide en base a la PPC (en USD) del año 2012.

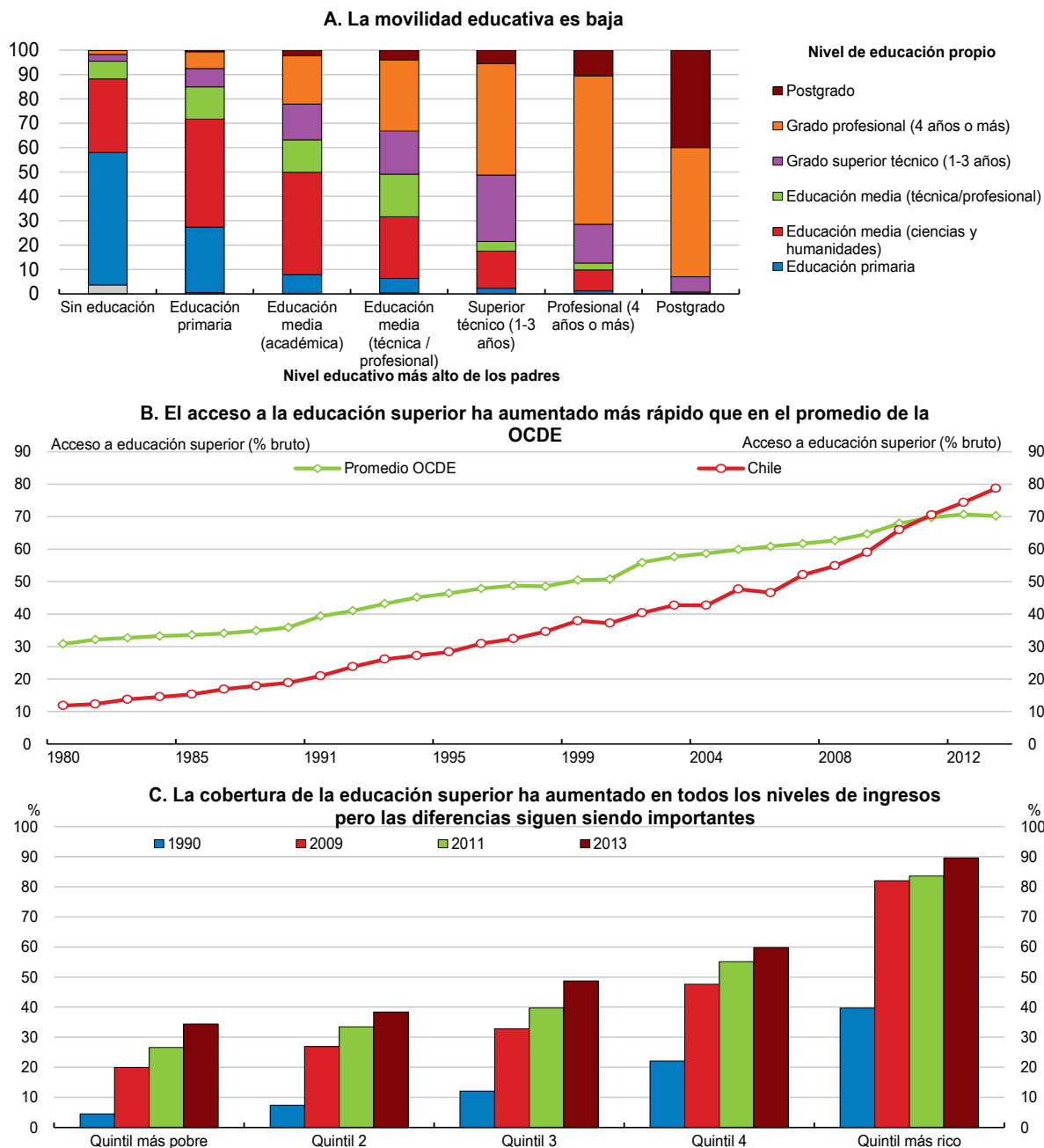
Fuente: OCDE, base de datos Education at a Glance.

Finalmente, para mejorar la calidad de la educación obligatoria, Chile debe reforzar la profesión docente, definiendo mejor las carreras profesionales de los profesores y ofreciendo unas condiciones adecuadas para permitir y motivar la mejora entre los profesores. El país cuenta actualmente con un importante déficit de profesores cualificados, en especial en colegios de las zonas rurales, en los centros educativos públicos y en escuelas que reciben estudiantes de entornos desfavorecidos. En este sentido, se presentó un proyecto de ley al Congreso en 2015 para reformar los nuevos requisitos para la certificación de los profesores e introducir un proceso de evaluación de los maestros, una escala salarial y unas cargas de trabajo mejor definidas. Asimismo, este proyecto de ley eleva los requisitos para acceder a la profesión docente y aumenta las exigencias sobre los centros educativos a fin de garantizar que los graduados dispongan de los conocimientos y competencias necesarios para enseñar. Además, se aumenta de manera significativa su retribución en las etapas iniciales de la carrera profesional —por encima incluso de los salarios de otros graduados universitarios— y se incrementa aún más a medida que se asciende en la escala salarial mediante un proceso de certificación, ofreciendo programas de orientación con mentores para los profesores más jóvenes.

La reforma de la educación superior debe centrarse en mejorar el acceso y la calidad

Para potenciar la equidad e incrementar la productividad aún más, el sistema de educación superior debe ser accesible a los buenos estudiantes que procedan de grupos desfavorecidos o entornos con bajos ingresos, y debe mejorarse la calidad. En las últimas décadas, Chile ha realizado avances significativos para mejorar el acceso a la educación superior. Sin embargo, dado que la brecha entre alumnos matriculados del quintil de ingresos más altos y del quintil de ingresos más bajos sigue siendo elevada, es necesario aumentar los esfuerzos para garantizar que los estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos más desfavorecidos puedan tener acceso a la educación superior. Asimismo, el financiamiento público debe estar vinculado a una evaluación positiva de la calidad proporcionada, para garantizar que la matriculación de estudiantes se traduzca en unas mejores perspectivas profesionales para los alumnos. Si no se adoptan medidas de este tipo, el ciclo de desigualdad se perpetuará con el tiempo dado que en Chile existe una fuerte correlación entre el acceso a la educación superior y el entorno socioeconómico familiar (**Figura 12**).

Figura 12. El acceso a la educación superior ha mejorado pero sigue siendo desigual



Nota: La “tasa bruta de acceso” del panel B es la relación entre el número de estudiantes de todas las edades que tienen acceso a la educación superior y el número de estudiantes dentro de la franja de edad oficial. Por tanto, si se produce un acceso tardío al sistema de educación o un acceso temprano, o si se repite, la tasa total de acceso puede superar a la población de esa franja de edad que oficialmente se corresponde con el nivel de educación, generando resultados superiores al 100%.

Fuente: Paneles A y C: elaboración de la OCDE en base a CASEN (1990, 2009, 2011 y 2013); Panel B: indicadores de desarrollo mundial.

En el caso de los jóvenes que proceden de entornos socioeconómicos desfavorecidos, es necesario adoptar mejores medidas para eliminar las barreras económicas que les impiden acceder a la educación superior. Entre los países de la OCDE, el modelo más habitual es el del financiamiento público a través de préstamos directos. Una de las alternativas que se ha utilizado en Chile es el financiamiento privado impulsado por el gobierno. En 2012, el gobierno empezó a subvencionar los tipos de interés de estos préstamos y a fijar la devolución de los préstamos vinculada a los ingresos. Para reducir las restricciones económicas de los estudiantes de familias más desfavorecidas, el gobierno está considerando ofrecer educación superior gratuita, a partir de 2016, a todos los estudiantes que procedan de familias situadas en la mitad inferior de la distribución de ingresos y que estén matriculados en centros educativos que cumplan una serie de requisitos de calidad y gobernanza. Sin duda alguna, esto contribuiría a reducir las restricciones económicas de acceso a la educación superior para muchos estudiantes de familias con rentas medianas o bajas. No obstante, esta política sería muy costosa y probablemente no garantice que los estudiantes de ingresos más bajos puedan acceder a la educación superior y completarla con éxito.

Resultaría de gran ayuda mejorar las condiciones financieras del sistema actual de préstamos contingentes a los ingresos para que fuera más atractivo. En algunos países de la OCDE (como Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido), los sistemas de préstamos vinculados a los ingresos logran un buen equilibrio entre la recuperación efectiva de los costos por parte del gobierno y la asunción de riesgos por parte del prestatario ante una posible incapacidad para devolver el préstamo. Los préstamos vinculados a los ingresos son más equitativos, dado que los pagos que deben hacer los graduados son directamente proporcionales a sus ingresos. Sin embargo, esto no es suficiente.

Centrarse únicamente en solucionar las restricciones económicas no resolverá el problema de desigualdad existente en la educación superior. La evidencia muestra que la baja calidad de los centros educativos y los escasos resultados conseguidos, así como la insuficiente involucración de los padres, representa mayores obstáculos para acceder a la universidad que las limitaciones económicas (Frenette, 2007). Para aumentar el acceso a una educación superior de calidad, la clave está en centrarse en la aplicación adecuada de las reformas para mejorar la educación obligatoria. Sin embargo, Chile debe además tratar de reducir las desigualdades horizontales, que hacen referencia al tipo de instituciones y programas a los que asisten los estudiantes, y que determina las oportunidades posteriores en el mercado de trabajo.

Algunos grupos de la población son ubicados sistemáticamente en carreras y centros educativos que disponen de menos recursos o están menos reconocidos en el mercado de trabajo. Esto explica por qué muchos estudiantes chilenos se lamentan a posteriori de la excesiva deuda asumida en sus préstamos estudiantiles en relación con el potencial de ingresos al que tienen acceso. Una posible explicación de esto es que algunos estudiantes basan sus opciones educativas en una información limitada o inexacta sobre los costos y beneficios de estudiar diferentes carreras. Los estudiantes con ingresos más bajos también se beneficiarían de un mayor apoyo en el periodo de transición desde la educación secundaria a la educación superior. Una mejor orientación profesional y una información de mayor calidad sobre las perspectivas laborales más probables puede ayudar a los jóvenes a tomar decisiones mejor informadas sobre el ámbito en el que les gustaría especializarse, ayudándoles a elegir el mejor centro educativo para ellos.

Una estrategia de desarrollo de competencias ayudaría a abordar los problemas de desajustes existentes

Los desajustes entre la oferta y la demanda de cualificaciones constituyen un factor clave del bajo crecimiento de la productividad (Adalet McGowan y Andrews, 2015). La evidencia muestra que los desajustes existentes en Chile son relativamente altos (Randstad Workmonitor,

2012). Para integrar a más personas en los mercados de trabajo es necesario que los sistemas educativos sean flexibles y sepan responder a las necesidades del mercado laboral, y que los jóvenes tengan acceso a una adecuada orientación sobre sus perspectivas profesionales y a una educación superior que pueda ayudarles a adecuar sus competencias a la oferta de trabajos disponibles en un futuro. Chile deberá desarrollar programas educativos basados en las necesidades laborales a diferentes niveles, así como modalidades de educación que integren mejor a los estudiantes en el mercado de trabajo. Por ejemplo, establecer prácticas de trabajo obligatorias para completar determinados estudios universitarios —como sucede en Francia— o integrar programas de capacitación basados en el trabajo en los currículos universitarios —como sucede en muchas universidades del Reino Unido— puede mejorar la empleabilidad de los graduados.

Pero la universidad no es la única vía para acceder a la educación superior. Otra forma de preparar a los estudiantes para el mercado de trabajo es a través de sistemas de capacitación y educación vocacional dirigidos a ofrecer las competencias técnicas necesarias para el mercado laboral. El sistema de capacitación y educación vocacional chileno ofrece oportunidades de aprendizaje en regiones remotas y ayudas para estudiantes en riesgo, al tiempo que desempeña un papel fundamental a la hora de mejorar las cualificaciones y la capacidad de integración de los jóvenes en el mercado de trabajo. Pero el tamaño del sistema sigue siendo uno de los más pequeños de la OCDE. Por tanto, el gobierno podría establecer un marco formal de consulta entre los empleadores, los sindicatos y el sistema de capacitación y educación vocacional, adoptando estándares de calidad y programas de prácticas que respalden y mejoren la capacitación en el lugar de trabajo como parte integral de los programas vocacionales. Asimismo, podría proporcionar capacitación pedagógica a los profesores del sistema de capacitación y educación vocacional antes de que comiencen a trabajar, para que desarrollen su capacidad de análisis y uso de datos sobre las necesidades del mercado de trabajo a fin de orientar el diseño de las políticas y mejorar la toma de decisiones.

Reforma tributaria para dotar a Chile de mayor inclusividad

La recaudación tributaria en Chile es comparativamente baja. La relación entre la recaudación de impuestos y PIB en Chile era la segunda más baja de la OCDE en 2013 —el 20,2% del PIB mientras el promedio es del 33,7% del PIB—. La limitada base impositiva del país y su fuerte dependencia de los impuestos indirectos restringe en gran medida la recaudación pública, y explica por qué el nivel de gasto en bienes públicos ha sido insuficiente para reducir la desigualdad. Antes de que se realizara la reforma tributaria, existían importantes exenciones fiscales que beneficiaban sobre todo a las personas con ingresos más elevados y dejaban sin gravar a una gran proporción de rentas procedentes de los recursos naturales. La evidencia muestra que, en la práctica, la evasión y la elusión por parte de las personas con mayores ingresos ha constituido un factor significativo del escaso impacto generado por los impuestos sobre la renta (Fairfield y Jorratt, 2014). Asimismo, la recaudación fiscal procedente del impuesto a la renta de los individuos —si bien ha aumentado en los últimos años— sigue siendo muy baja.

El gobierno introdujo una importante reforma tributaria en 2014 que entró parcialmente en vigor en el último trimestre de ese año, si bien algunas disposiciones se irán introduciendo paulatinamente durante 2015-2017. La ley contiene distintas disposiciones, entre las que se incluyen (ver O'Reilly et al., 2015):

- importantes cambios en el impuesto a las empresas,
- una reducción en la tasa más alta aplicable a la renta de los individuos, que pasa del 40% al 35%,
- una ampliación de la base impositiva del IVA sobre bienes inmuebles,
- aumentos de los impuestos relacionados con la salud,

- incremento de impuestos sobre el carbono y otros agentes contaminantes,
- medidas para reforzar la administración tributaria, mejorar el cumplimiento, reducir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (Plan de Acción BEPS) y desalentar la evasión y la elusión tributarias.

Las medidas tributarias tienen previsto recaudar un 3% adicional del PIB. Más de la mitad del aumento de la recaudación prevista procederá del incremento de los impuestos a las rentas (1½ por ciento del PIB), fundamentalmente a las rentas de las empresas. Se prevé que el aumento del cumplimiento tributario incremente la recaudación en un 0,52% del PIB, mientras que las ampliaciones en la base impositiva del IVA representarán un 0,36% del PIB (**Tabla 4**).

Tabla 4. Incremento estimado en la recaudación tributaria

Medida	% del incremento de recaudación proyectado	% del PIB
Aumento de recaudación gracias a reducción de evasión y elusión tributaria prevista	17,2%	0,52%
Otros (gravar rentas de capital sobre bienes inmuebles, restricciones sobre el sistema de ingresos considerado, etc.)	3,6%	0,11%
Efecto de la derogación de varias medidas	3,3%	0,10%
Incentivo para el FUT (Fondo de Utilidades Tributarias) histórico	1,7%	0,05%
Nuevo impuesto sobre vehículos contaminantes	1,7%	0,05%
Efecto del cambio impositivo sobre bebidas alcohólicas y no alcohólicas	2,0%	0,06%
Nuevo impuesto sobre las fuentes de emisiones (CO ₂ , NOx, PM)	2,3%	0,07%
Trazabilidad fiscal de impuestos específicos e inspecciones tributarias en sector minero	2,6%	0,08%
Tributación de la venta de nuevos bienes inmuebles y limitar el uso del crédito especial del IVA	11,9%	0,36%
Aumento del impuesto de timbre del 0,004 al 0,008	4,6%	0,14%
Modificación del impuesto al tabaco	4,3%	0,13%
Impuesto a la renta de las empresas	48,3%	1,46%
Descenso de la recaudación debido a incentivos al ahorro y otros	-3,6%	-0,11%
TOTAL	100%	3,02%

Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile.

La reforma tributaria ayudará a reducir la desigualdad al conseguir que la proporción de la renta nacional percibida por el 1% con más ingresos de la población pase de ser un 16,5% del PIB al 15,5% del PIB (Banco Mundial, 2015). La reforma aumenta la progresividad tributaria, elimina gastos fiscales y combate la evasión y la elusión tributarias. La aplicación gradual prevista se percibe como una medida positiva, al tiempo que seguirá siendo importante monitorear sus efectos en la inversión y en el ahorro, y estar preparados para ajustar la reforma en caso necesario.

Uno de los principales cambios de la reforma tributaria será el aumento de la tasa oficial del impuesto a las empresas en 7 puntos porcentuales en el marco del sistema tributario semiintegrado chileno (O'Reilly et al., 2015). Esto resultará en un aumento de 3 puntos porcentuales en la tasa promedio efectiva de impuestos a empresas, de 30% (Ministerio de Hacienda, 2015). Si bien la carga tributaria general es relativamente baja, el aumento de la tasa del impuesto a las empresas posicionará a Chile entre las jurisdicciones tributarias más altas para las empresas, tras haber sido una de las jurisdicciones más bajas. La evidencia empírica sugiere que las tasas a las empresas son el factor más perjudicial para el crecimiento económico, ya que deprimen los niveles de inversión y reducen la productividad laboral (Arnold et al., 2011). No obstante, el sistema semiintegrado chileno permite a los propietarios de capitales utilizar el 65% del impuesto a la renta de las empresas como crédito fiscal de cara a su impuesto a la renta personal. Si bien el objetivo principal de la reforma es incrementar la recaudación en beneficio del gasto social, podrían plantearse medidas adicionales para mejorar el diseño general del sistema tributario en el futuro. En particular, la base impositiva del impuesto a la renta de los individuos es muy limitada (OCDE, 2013), en parte debido a una distribución de las rentas altamente sesgada. Los impuestos sobre las propiedades inmobiliarias o bienes raíces sigue estando infrautilizados y tendrían unos menores costos de eficiencia. La reforma ya incluye una mayor orientación hacia los impuestos ambientales, en coherencia con las recomendaciones de la OCDE, y estos impuestos que internalizan las externalidades negativas pueden ampliarse en el futuro.

Mejorar el sistema de pensiones es importante para abordar la desigualdad

En la mayoría de países de la OCDE, las pensiones explican una gran parte del impacto redistributivo general del sistema de impuestos y transferencias (OCDE, 2012). Sin embargo, en Chile, las pensiones contributivas no ayudan a reducir la desigualdad, ya que el coeficiente de Gini antes y después de las contribuciones previsionales es muy similar (Lustig, 2015). Aunque el sistema de pensiones para la vejez ha reducido la pobreza en este grupo de población desde cerca del 23% en 2008 hasta el 20% en 2011 —gracias a una importante reforma implantada en 2008 que aumentaba la generosidad del sistema de pensiones introduciendo un "pilar solidario" para combatir la pobreza— la pensión promedio sigue siendo solo del 15% de los ingresos promedio, aunque la tasa de sustitución estándar es más elevada. Las pensiones son moderadas porque están financiadas principalmente a través de aportes obligatorios que se mantienen en niveles bajos (10% de los ingresos – en comparación con el promedio del 20% de la OCDE), y debido a bajas densidades de aportes. Las pensiones se cobran a partir de los 65 años en el caso de los hombres (igual al promedio de la OCDE) y a partir de los 60 años en el caso de las mujeres (el promedio de la OCDE es de 64 años).

El gobierno chileno ha creado una Comisión (*Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*) para evaluar el sistema de pensiones, identificar sus fortalezas y limitaciones, y elaborar una serie de remedios (Bravo et al., 2015). Esta comisión ha examinado una amplia gama de cuestiones, pero se ha centrado en particular en el gran número de futuros pensionados que tienen una baja densidad de aportes. En líneas generales, la mitad de los varones tienen una densidad de aportes inferior al 47,5% y la mitad de las mujeres inferior al 12,8%. Este bajo historial de aportes se debe a unas trayectorias laborales que incluyen períodos de autoempleo, empleo informal, desempleo o inactividad profesional, y constituyen un problema especialmente importante en el caso de las mujeres y de individuos con ingresos bajos.

Las recomendaciones de esta comisión experta coinciden en gran medida con las mejores prácticas de la OCDE. Para conseguir que el sistema de pensiones sea más sustentable y mejorar las tasas de reemplazo, los niveles de aporte requeridos deberían aumentarse gradualmente desde el 10% al 14%. Asimismo, para que el sistema resulte más inclusivo, las reformas podrían centrarse en incrementar el nivel de la pensión solidaria (disponible para el 60% de los hogares con ingresos más bajos), para mejorar las tasas de sustitución, sobre todo en

el caso de las mujeres y de la población más desfavorecida. Los cambios del sistema deberían aumentar la edad oficial de jubilación, igualando dicha edad para hombres y mujeres en los 65 años, y revisándola periódicamente para que resulte coherente con la esperanza de vida. Por último, la administración de los fondos de pensiones podría ser más eficiente en costos. Esto constituye una característica principal de los sistemas de pensiones sustentables. Deben revisarse los programas que interactúan con el sistema de pensiones y reducen el monto y los incentivos de los aportes, como es el caso de los programas sociales Fonasa y las bonificaciones familiares. Asimismo, las reformas deberían eliminar la modalidad de la pensión de retiro programado para evitar que las pensiones se reduzcan con el tiempo, potenciando la renta vitalicia.

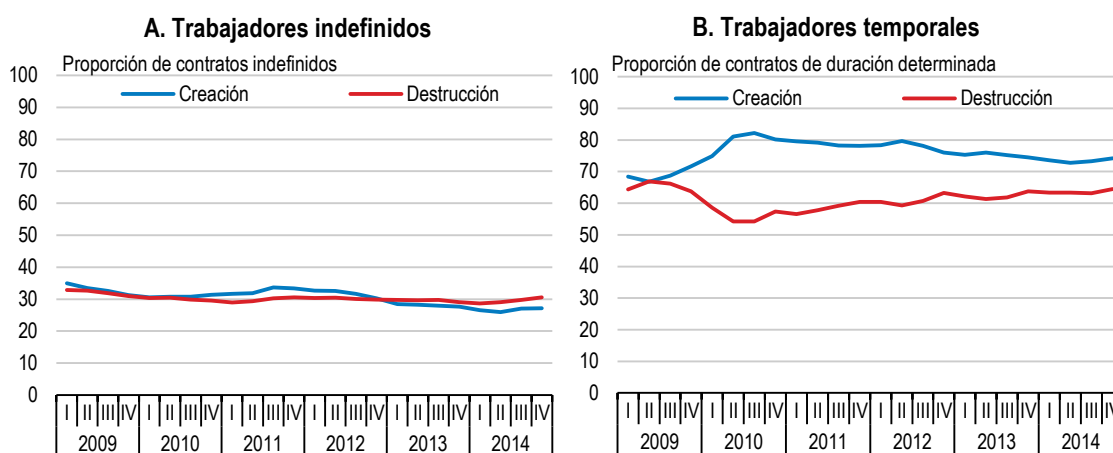
La legislación laboral debe proteger a los trabajadores para hacer más inclusivo el mercado laboral

La elevada desigualdad salarial existente en Chile constituye un factor importante de la desigualdad general del país. De hecho, la evidencia muestra que la desigualdad de ingresos antes de impuestos y transferencias refleja fundamentalmente las diferencias en el mercado de trabajo, dado que representan en torno al 75% de la desigualdad de ingresos en los hogares en los países de la OCDE, en comparación con el 25% que representan el autoempleo y las rentas de capital (OCDE, 2012). En parte, esto se debe a que algunas de las instituciones del mercado de trabajo que favorecen la redistribución —fundamentalmente los sindicatos, los mecanismos de negociación colectiva y los salarios mínimos oficiales— tienen un alcance limitado. Como resultado de ello, la densidad y la cobertura de las afiliaciones sindicales es relativamente baja, y se concentra en gran medida en el sector público, lo cual afecta a la distribución salarial (OCDE, 2011). La reforma laboral que está siendo discutida en el Senado contribuirá en parte a resolver este problema, acercando los procesos de negociación colectiva a los existentes en otros países de la OCDE (Capítulo 1). Entre otros elementos, aclarar el derecho a la huelga para proteger los derechos de los trabajadores es un paso adelante, pero debe ser una medida equilibrada para evitar cierres innecesarios de empresas.

La reforma se centra casi exclusivamente en las normas de negociación colectiva, y no aborda el alto grado de dualidad del mercado de trabajo, que es consecuencia del desequilibrio existente en la protección de los contratos de empleo indefinido, en comparación con los contratos a plazo fijo. Esta divergencia en la protección crea una dualidad en el mercado de trabajo que alimenta la elevada rotación y precariedad laboral (**Figura 13**). La legislación actual proporciona una fuerte protección a los empleados con contratos indefinidos, mientras que ofrece una escasa seguridad a aquellos trabajadores que operan con arreglo a contratos a plazo fijo, aumentando el nivel de desigualdad en los ingresos (OCDE, 2011). Los trabajadores con contrato a plazo fijo salen perdiendo en muchos aspectos relacionados con la calidad laboral, ya que suelen recibir una menor capacitación y además soportan una mayor carga de trabajo y cuentan con una menor seguridad laboral que los trabajadores con contratos indefinidos. Los niveles de ingresos también son más bajos en lo que respecta a los sueldos anuales y salarios por hora. La evidencia muestra que los trabajadores con contrato a plazo fijo en los países de la OCDE se enfrentan a unas penalizaciones salariales significativas, aun después de controlar determinadas características observables a nivel de individuo, familia y trabajo desempeñado (OCDE, 2015a).

Figura 13. Los trabajadores con contratos temporales afrontan niveles más elevados de rotación

Tasa anual de creación y destrucción de empleo



Fuente: González y Huneeus (2015).

La legislación debe centrarse en proteger a los trabajadores y no los puestos de trabajo. A fin de reequilibrar la protección laboral, Italia y España han introducido un contrato único aplicable únicamente a los nuevos contratos de empleo, con un mecanismo de protección que aumenta con la antigüedad. Este nuevo contrato proporciona un nivel básico de protección para los dos primeros años, tras lo cual aumenta el nivel de compensación en caso de despido improcedente. A medida que se obtengan evidencias sobre las ventajas y costos posibles de la introducción de este contrato único en Italia y en España, Chile podría extraer conclusiones que le sean de utilidad.

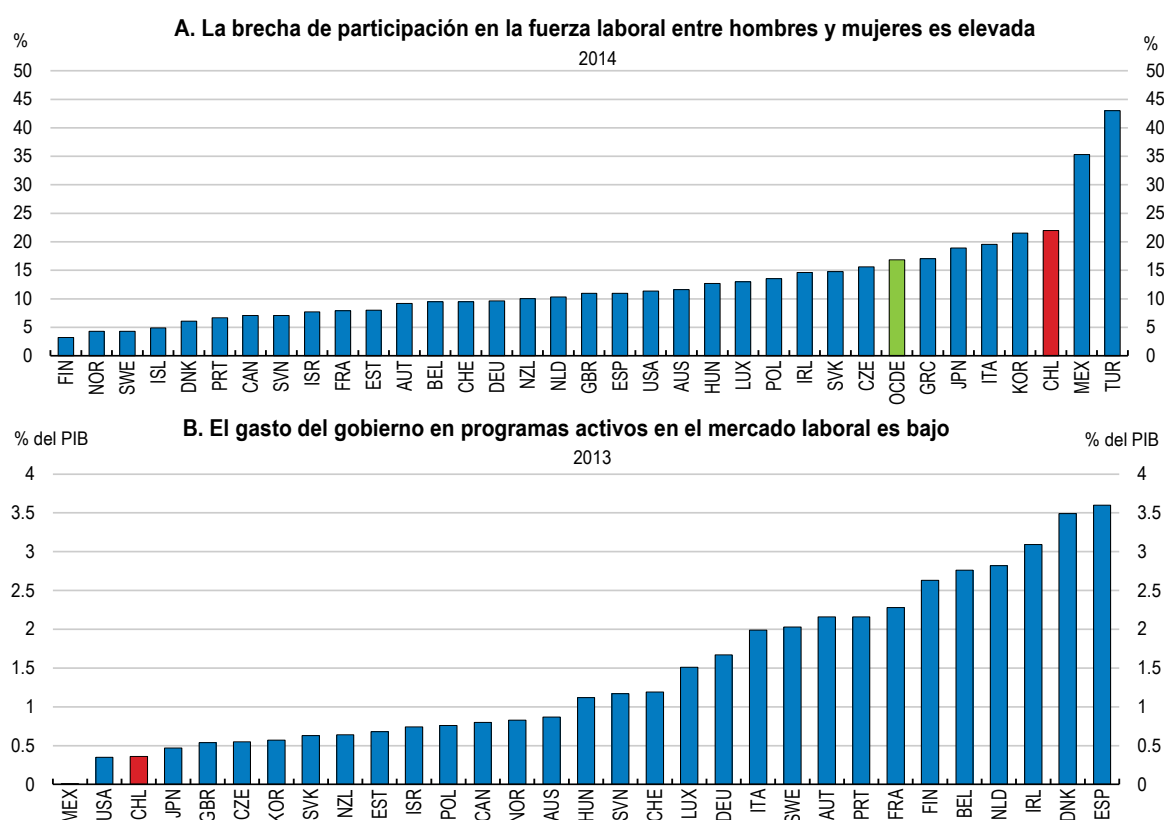
Es fundamental aumentar la participación de la mujer

La brecha existente entre hombres y mujeres contribuye de manera significativa a la desigualdad de los ingresos en Chile (OCDE, 2012), a pesar de que se han incorporado muchas mujeres al mercado de trabajo y su participación ha aumentado desde niveles inferiores al 40% a principios de la pasada década al 55,7% en 2014. Estas diferencias en función del género persisten tanto en términos de empleo como de ingresos: la mujer sigue teniendo menos posibilidades de encontrar un trabajo remunerado y de progresar en su carrera profesional, al tiempo que sigue siendo más probable que gane menos en su puesto de trabajo (las mujeres ganan un 16% menos que los hombres). Asimismo, sigue habiendo diferencias considerables con respecto al tipo y a la calidad de trabajos desempeñados por las mujeres así como con respecto a sus horarios de trabajo, lo cual se debe en parte a los estereotipos sociales existentes con respecto al rol del hombre y de la mujer. Se ha estimado que si se redujera la brecha de participación en la fuerza laboral existente entre hombres y mujeres en un 50%, el PIB per cápita registraría un crecimiento promedio anual de 0,3 puntos porcentuales (OCDE, 2012b). Pero también puede contribuir a reducir la desigualdad de los ingresos, tal y como demuestran las evidencias recogidas en los países de la OCDE que indican que incorporar a un mayor número de mujeres a trabajos remunerados (y de jornada completa) genera una reducción de la desigualdad de las rentas en los hogares (Harkness, 2010; OCDE, 2015).

Incrementar la participación de la mujer en el mercado laboral es una prioridad fundamental para el gobierno. Su énfasis inicial se ha centrado en ampliar rápidamente la

disponibilidad de centros públicos de cuidado infantil a través del programa nacional de desarrollo infantil. Para reforzar este esfuerzo, es necesario realizar un gasto adicional en políticas activas en el mercado laboral para promover la participación. La evidencia muestra que las políticas activas en este sentido son potencialmente muy importantes para incorporar a la mujer al mercado de trabajo ya que el promedio de efectos conseguidos por estos programas son mayores entre las mujeres que entre los hombres (Bergemann y Van den Berg, 2008). Esto se debe a que la oferta laboral de la mujer es más elástica que la del hombre, y por tanto su participación en un programa que incremente las oportunidades en el mercado de trabajo — como pueda ser un programa de capacitación que potencie con éxito determinadas capacidades— puede derivar con posterioridad en ofertas de trabajo que sean aceptables. No es de sorprender por tanto que Chile sea uno de los países de la OCDE con la mayor diferencia de participación entre hombres y mujeres en la fuerza laboral y con el menor nivel de gasto público destinado a políticas activas en el mercado de trabajo (**Figura 14**). El gobierno ha puesto en marcha un nuevo programa (MasCapaz) que ampliará el gasto en programas del mercado de trabajo en un 0,4% del PIB y seguirá incrementando la participación laboral de la mujer y reduciendo la brecha existente entre ambos géneros. Asimismo, se está creando por primera vez un ministerio de la mujer, que se encargará de promover sus derechos.

Figura 14. Diferencias de participación entre hombres y mujeres en la fuerza laboral y gasto en políticas activas en el mercado de trabajo



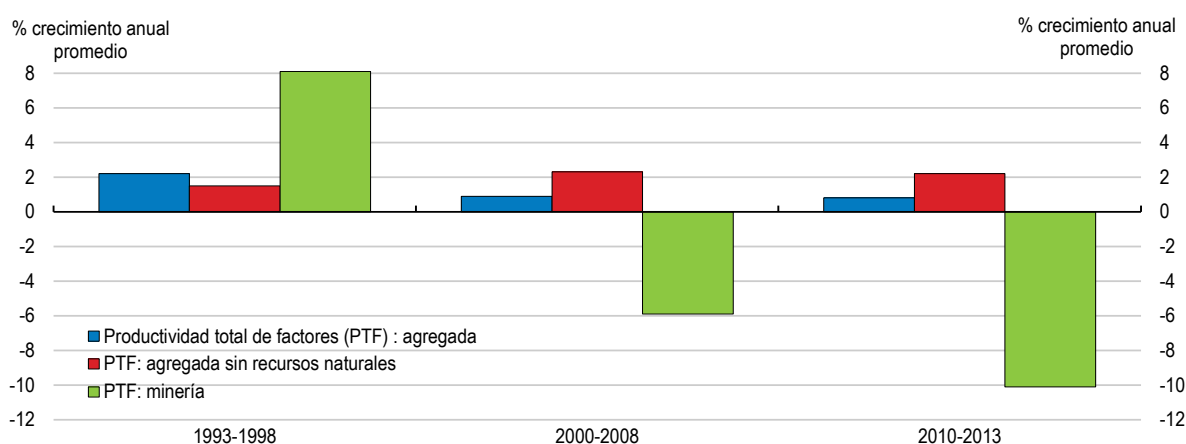
Nota: Las cifras correspondientes a Chile no incluyen el reciente programa MasCapaz, el cual aumentará el gasto en políticas orientadas al mercado de trabajo en un 0,4% del PIB.

Fuente: OCDE, estadísticas de empleo y del mercado de trabajo

Impulsar la productividad y la inversión

Quizá el principal desafío para aumentar el nivel de vida en Chile sea impulsar el crecimiento de la productividad. Desgraciadamente, el crecimiento de la productividad en Chile ha seguido una tendencia negativa durante gran parte de las dos últimas décadas (OCDE, 2013a, 2015c), si bien fuera del sector minero, que exige unos elevados recursos de capital, el crecimiento de la productividad total de factores (PTF) ha sido positivo (**Figura 15**). Chile ha mejorado los marcos de políticas en los últimos años, pero la intensidad de la competencia en algunos sectores es débil y el gasto general en I+D —especialmente por parte del sector empresarial— sigue siendo muy bajo (**Figura 16**). Las reformas regulatorias y una mayor simplificación administrativa contribuirán a abrir nuevas vías para el emprendimiento y la inversión, incluso a través de incrementar la infraestructura. Asimismo, Chile debe actuar en una serie de frentes para mejorar el potencial de innovación de su economía. Entre las importantes reformas estructurales propuestas por la administración, cabe indicar que la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento trata de abordar las debilidades existentes en estos ámbitos.

Figura 15. Productividad total de factores (PTF) con y sin minería



Fuente: Boletín trimestral - Evolución de la PTF en Chile, N°7, UAI / CORFO - 2014.

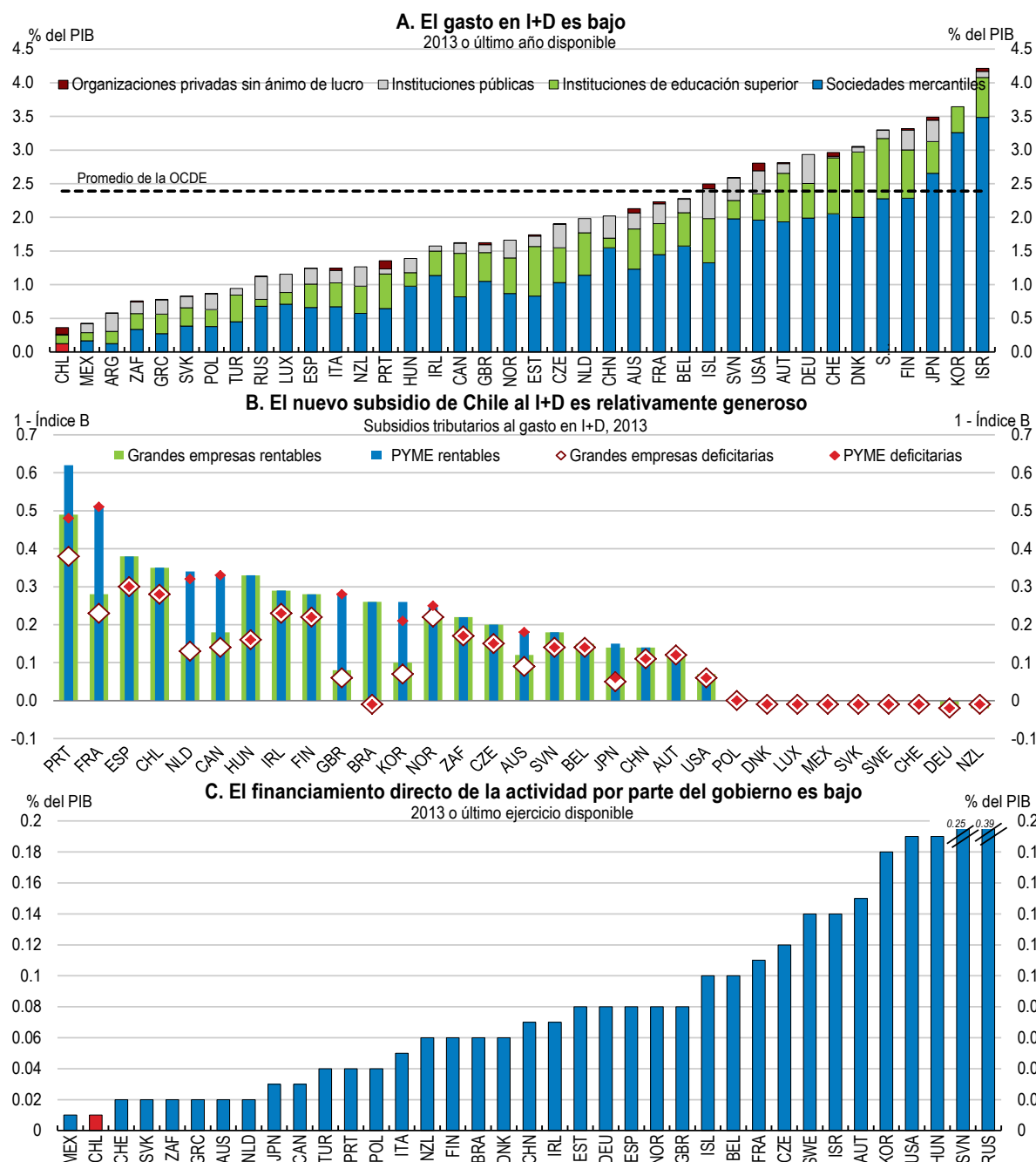
Un componente importante de la Agenda es el fortalecimiento institucional. La excesiva fragmentación del sistema de innovación constituye un problema desde hace tiempo que ha sido ya analizado en anteriores estudios económicos de Chile (OCDE, 2013a) y en revisiones previas de la política de innovación (OCDE, 2007). Si bien el gobierno ha considerado la posibilidad de realizar una reorganización institucional (Rivas et al., 2015), aún no se ha logrado un consenso con respecto a la creación de un nuevo ministerio. Como mínimo, parece seguro el refuerzo del Comité Interministerial para la Innovación, con un marco jurídico expreso, y el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), que ayude a establecer una estrategia en el largo plazo.

La Agenda de Productividad también ayuda a abordar la fragmentada configuración institucional en materia de innovación dando prioridad a un conjunto coherente de políticas definidas. Incluye 47 medidas diferentes que se centran en promover la diversificación de la producción, impulsar sectores con un elevado potencial de crecimiento, expandir programas y recursos disponibles para empresas de reciente creación en sus fases iniciales, incrementar la competitividad de las empresas, generar un nuevo ímpetu para la exportación y atraer inversiones redefiniendo el Comité de Inversiones Extranjeras. Esta agenda incluye un nuevo

financiamiento por valor de más de USD 1.500 millones, que se centrará en la cooperación público-privada. Más de la mitad de las medidas ya se han implantado. Entre los esfuerzos más destacados en este sentido se encuentran la creación de una Comisión de Productividad que contribuirá a asegurar que la productividad sea el principal foco de atención en la elaboración de políticas a todos los niveles del gobierno.

Como parte de la Agenda de Productividad, el gobierno anunció la creación de una Comisión de Productividad en julio de 2015. Inicialmente, esta comisión se ha creado por decreto y su función es la de órgano asesor permanente. Este grupo de expertos llevará a cabo análisis y realizará recomendaciones en relación con el diseño, la aplicación y la evaluación de políticas y reformas que contribuyan a estimular directamente la productividad en Chile. Asimismo, esta comisión puede elaborar estudios e informes periódicos, publicar datos e información y preparar propuestas en ámbitos que identifique como prioritarios. Este nuevo órgano cuenta con un potencial considerable para fortalecer el proceso de elaboración de políticas, y para contribuir a identificar las mejores fórmulas de desarrollo en un amplio espectro de áreas. Basándose en la experiencia pionera adoptada en Australia, este tipo de órganos pueden ayudar a abordar debilidades en el proceso de elaboración de políticas, contribuyendo a generar un consenso sobre asuntos contenciosos, gracias a su condición de autoridad independiente. En este sentido, puede ser de utilidad dotar a este órgano de un papel más formal y estatutario, que incluya por ejemplo la obligación de que el gobierno responda pública y puntualmente a sus recomendaciones (véase Banks, 2015).

Figura 16. Gasto e incentivos en I+D



Nota del panel B: La tasa del subsidio tributario se calcula como 1 menos el “índice B”, como medida de los ingresos antes de impuestos necesarios para alcanzar el umbral de rentabilidad con respecto a un gasto de 1 USD en I+D. Se basa en las respuestas de las autoridades nacionales y de las agencias estadísticas en I+D al cuestionario de la OCDE sobre incentivos tributarios al I+D y también en otras informaciones públicamente disponibles. La información sobre datos tributarios de referencia, incluidas las tasas oficiales del impuesto a las empresas, se obtiene de la base de datos tributarios de la OCDE con relación a las tasas básicas (no definidas) del impuesto a las empresas.

Fuente: OCDE (2015d), *Science and Technology Scoreboard*.

Es fundamental reforzar el marco de competencia

La persistente debilidad de la productividad en Chile se puede deber en parte a las debilidades del entorno competitivo de los mercados de bienes, en los que es habitual que exista una elevada concentración (Solimano, 2012). Si bien es cierto que Chile ha incorporado importantes mejoras a su marco de políticas en materia de competencia, la ley de 2009 sigue careciendo de algunas características fundamentales (OCDE, 2014a). El sistema actual de revisión de fusiones carece de criterios claros, jurisdiccionales y sustantivos sobre el control de las fusiones y se basa en procedimientos generales de defensa de la competencia que no han sido diseñados para este fin. Además, Chile carece de un marco jurídico adecuado para realizar estudios de mercado, así como de los recursos oportunos para ejecutarlos con eficacia (OCDE, 2015b). Los estudios de mercado pueden ofrecer recomendaciones a empresas privadas o a organismos públicos para que se eliminen obstáculos innecesarios para el funcionamiento de los mercados y, en caso de que se detecten comportamientos anticompetitivos, pueden derivar en la apertura de investigaciones en defensa de la competencia.

El gobierno está comprometido a reformar el marco legal de la competencia para garantizar una aplicación eficaz del entorno competitivo. En la actualidad, se ha presentado al Congreso un proyecto de ley que contempla una nueva serie de sanciones a los carteles, un sistema reformado de control sobre las fusiones y el desarrollo de estudios de mercado. La reforma propuesta es coherente con las mejores prácticas de la OCDE y con las recomendaciones anteriores proporcionadas a Chile. El contenido principal de la reforma aumenta la eficacia de las sanciones contra los carteles ilegales: promueve la introducción de sanciones penales para los directivos de las empresas implicadas y fija un techo más alto para las sanciones económicas. La OCDE aboga por un sistema fuerte y eficaz de sanciones que erradique las conductas más agresivas en este ámbito, y que se consideren la violación más notoria de la competencia. El proyecto de ley aborda estas cuestiones al introducir un régimen de control más eficaz y transparente sobre las fusiones y al otorgar a la Fiscalía Nacional Económica facultades formales para llevar a cabo estudios de mercado.

La mejora del entorno regulatorio fomentará un mayor dinamismo

Otra importante barrera para el crecimiento de la productividad es el impacto adverso de unas regulaciones excesivamente estrictas en los mercados de bienes. La OCDE ha recomendado en anteriores Estudios Económicos y también en la publicación *Going for Growth* que se redujeran aún más las cargas administrativas sobre las empresas de reciente creación, que se facilitaran los requisitos de registro y notificación, y que se simplificara el régimen de quiebras. Se han adoptado reformas importantes en cada uno de estos ámbitos, sobre todo a través de la ley de 2013 que permite constituir una empresa en tan sólo un día, y también en virtud de la ley de quiebras aprobada en 2014, que facilita en gran medida el cese de las actividades. Esta nueva ley es un paso importante para la mejora del dinamismo empresarial. La mejora de estas políticas de salida debería optimizar la reasignación de recursos hacia usos más productivos y, al reducir la incertidumbre, estimularía tanto la creación de empresas nuevas como su financiamiento.

No obstante, la restrictividad del mercado de bienes chileno se sitúa por encima del promedio de la OCDE, con arreglo a una medida estándar de restrictividad (**Figura 17, Panel A**). En algunos sectores, la involucración del Estado en las actividades empresariales se puede ajustar aún más a las mejores prácticas. Por ejemplo, los procedimientos regulatorios en algunos sectores son complejos, lo cual incluye exigentes requisitos de concesión de licencias, y en determinados sectores basados en redes —como el gas— la competencia se ve frenada por unas elevadas barreras de entrada. Las simulaciones realizadas basándose en países con niveles de restricciones similares (como Francia y México) sugieren que si se alinea la regulación de

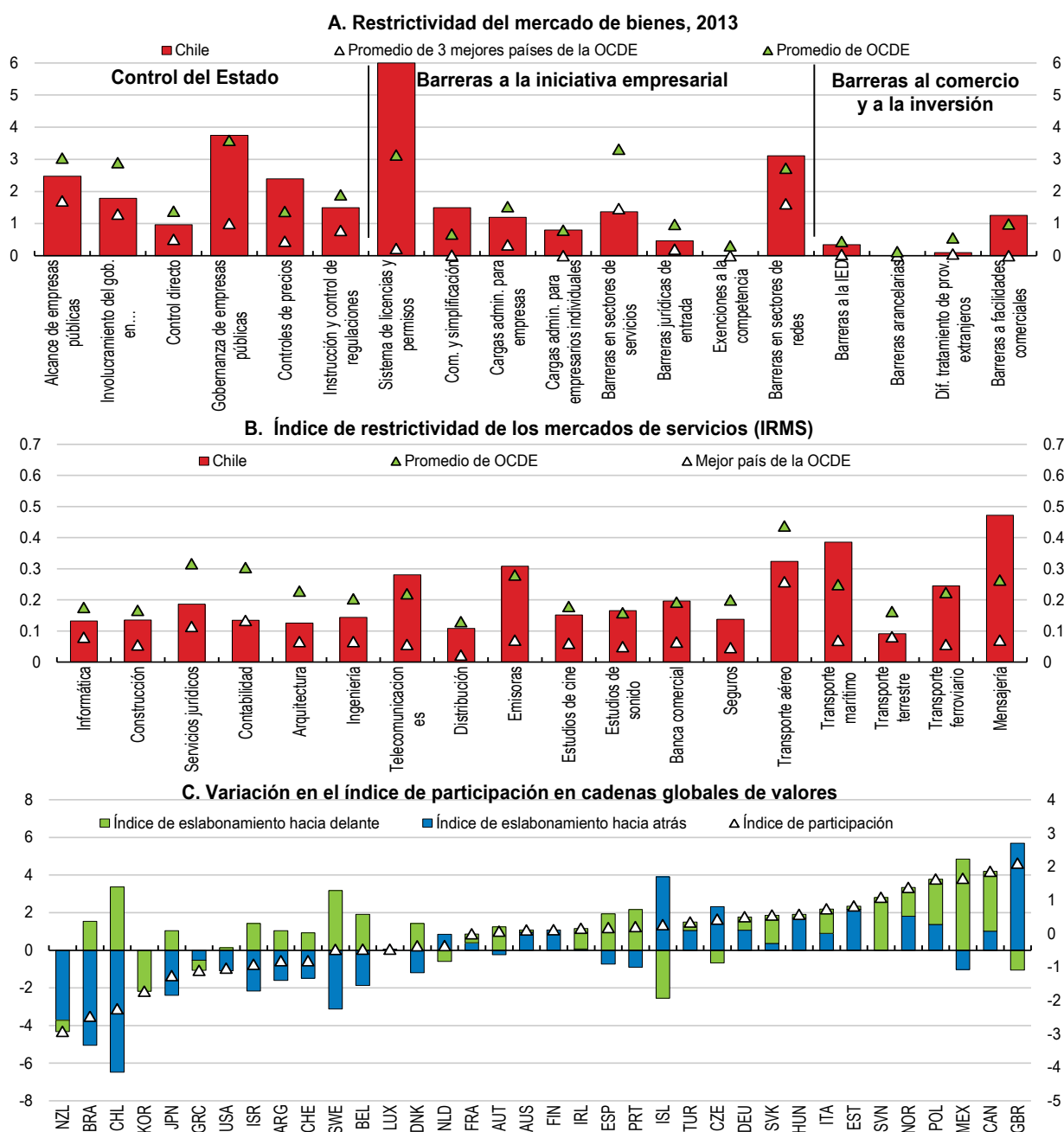
los mercados de bienes a las mejores prácticas de la OCDE podría impulsarse el PIB entre un ¼ y un ½ por ciento anual en un plazo de cinco años (OCDE, 2015c; FMI, 2015).

Además, podrían flexibilizarse aún más las restricciones sobre el mercado de servicios (**Figura 17, Panel B**), lo cual podría contribuir en mayor medida a mejorar la integración de Chile en las cadenas globales de valor (OCDE, 2015c/d/e). Asimismo, unas políticas comerciales y de inversión abiertas y coherentes también pueden ser un elemento importante del programa de reformas que busca potenciar la productividad, y pueden facilitar la participación de las empresas locales en las cadenas globales de valor, las cuales se han visto mermadas durante el período de 2008 a 2011 (**Panel C**). Las exportaciones y la inversión siguen estando altamente concentradas, y los servicios de intermediarios —como el transporte marítimo, las telecomunicaciones y los servicios de mensajería— se encuentran aún a cierta distancia de las mejores prácticas. En vista de la necesidad de renovar aún más las cadenas de valor, el gobierno aprobó en 2015 —como parte de la Agenda de Productividad— una Ley de Inversión Extranjera que ha introducido un nuevo marco para promover la inversión en Chile. Esta reforma proporciona una estrategia de inversión más proactiva, y el gobierno ha avanzado hacia el establecimiento de una agencia renovada de promoción de la inversión para facilitar el acceso de los inversores extranjeros. Será importante que el modelo empleado siga ajustándose al Marco de Políticas para la Inversión de la OCDE (OCDE, 2015d).

La gobernanza de las empresas públicas también puede mejorarse. En general, las empresas públicas chilenas obtienen unos buenos resultados en cuestiones como el tratamiento equitativo de los accionistas o la participación de las partes interesadas. Sin embargo, es necesario seguir fortaleciendo la gobernanza de las empresas públicas, incluido en el marco de los compromisos de Chile con respecto a los instrumentos de la OCDE en este ámbito. Por ejemplo, las designaciones en los directorios de las empresas públicas deben basarse en los méritos y evitarse la politización. Los directorios deben estar formados fundamentalmente por directores independientes y, a poder ser, con competencias y experiencia en el sector privado. Esto sigue siendo un problema en particular en el caso de dos empresas estatales —la empresa nacional de minería (ENAMI) y la empresa nacional del petróleo (ENAP)— cuyos órganos de gobernanza corporativa aún no han sido reformados.

En Chile las regulaciones nacionales constituyen el marco general de los procedimientos administrativos y de la administración eficiente del Estado, pero la ausencia de un programa integral de reformas regulatorias ha reducido las posibilidades de conseguir resultados económicos aún mejores (OCDE, 2015f). Se necesita una sólida gobernanza corporativa para seguir avanzando y, según las mejores prácticas de la OCDE, normalmente para ello se necesita un órgano de supervisión regulatoria que proporcione orientaciones a los responsables de las políticas con relación a las cuestiones regulatorias que deban abordarse. Este tipo de órgano realizaría un uso sistemático de las Evaluaciones del Impacto Regulatorio (EIR) basadas en evidencias para promover la regulación eficaz a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de las regulaciones nuevas y también de las ya existentes. Si bien el Congreso ya realiza revisiones *ex-post* de las leyes, se han efectuado menores esfuerzos para introducir las evaluaciones de impacto *ex-ante* (como en el caso del Estatuto PyME), y éstas han tenido un éxito limitado. Y lo que es aún más importante, no existe ningún requisito legal para que los beneficios de las nuevas regulaciones superen sus costos, ni para que las regulaciones se apoyen en explicaciones sólidamente fundadas que justifiquen su aplicación.

Figura 17. La regulación empresarial sigue siendo restrictiva en múltiples ámbitos



Fuente: OCDE, base de datos de restrictividad de los mercados de servicios

Nota: Los índices de restrictividad de los mercados de bienes asumen un valor de 0 a 6, de menos a más restrictivos. Más información en www.oecd.org/eco/pmr. Los índices de restrictividad de los mercados de servicios asumen un valor de 0 a 1, en el que 0 significa completamente abierto y 1 completamente cerrado. Estos índices se calculan basándose en la información de la base de datos de restrictividad de los mercados de servicios que informa sobre la regulación vigente en el actualidad. Más información en: www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm

Fuente: OCDE, base de datos de la regulación de los mercados de bienes; base de datos de restrictividad de los mercados de servicios; base de datos de comercio del valor agregado.

Uno de los enfoques de reforma regulatoria integral de mayor éxito ha sido el utilizado en los Países Bajos, que consiste en revisar las regulaciones existentes con el objetivo de reducir cargas regulatorias redundantes de forma claramente definida, al tiempo que se mejora la calidad general de los objetivos de las políticas públicas. Una característica distintiva de la arquitectura de reforma regulatoria empleada en los Países Bajos son los objetivos cuantitativos —como pueda ser una meta de reducción neta del 25% de la carga regulatoria impuesta sobre las empresas a fin de mejorar la eficiencia regulatoria dentro del gobierno— complementada por un panel de indicadores cualitativos. También podría resultar de utilidad el enfoque introducido en Portugal conocido como "cero licencias". Se trata de un régimen simplificado que permite iniciar o modificar determinadas actividades económicas con una sencilla declaración efectuada a través de un único punto de contacto electrónico.

Los programas de promoción de la innovación de mayor éxito podrían desarrollar nuevos campos

La competencia y la innovación están estrechamente interrelacionadas, y el bajo crecimiento de la productividad total de factores (PTF) de Chile se debe también a las debilidades de su sistema de innovación. Además de aumentar el crecimiento de la productividad, la innovación es fundamental para diversificar la economía y dotarla de una menor dependencia del sector minero. Chile ha mejorado los marcos de políticas en los últimos años, pero el gasto en I+D e innovación —especialmente por parte del sector empresarial— sigue siendo muy bajo, a pesar de la flexibilización y expansión del régimen de subsidios al I+D (**Figura 16, Panel B**) que ha venido ganando impulso entre las empresas. No obstante, Chile sigue siendo el país de la OCDE con los resultados más bajos en I+D, que se sitúan por debajo del ½ por ciento del PIB (OCDE, 2015e).

Los anteriores Estudios Económicos han recomendado que Chile refuerce sus programas de innovación mediante una evaluación integral de los mismos (OCDE, 2013). Estos programas suelen contar con un buen diseño, pero tienen dificultades a la hora de abordar la tradicional separación entre el entorno empresarial y el universitario del sistema de innovación de Chile, aunque la Política Nacional de Innovación (2014-18) incluye programas dirigidos específicamente a este problema. Con frecuencia, ni las dimensiones del programa ni la acogida del mismo han sido lo suficientemente importantes como para conseguir un impacto significativo (tan solo un 1% de las empresas del sector formal participa en estos programas). El gobierno está llevando a cabo en la actualidad evaluaciones piloto en 1 de cada 10 programas y tiene previsto iniciar una implantación integral en 2016.

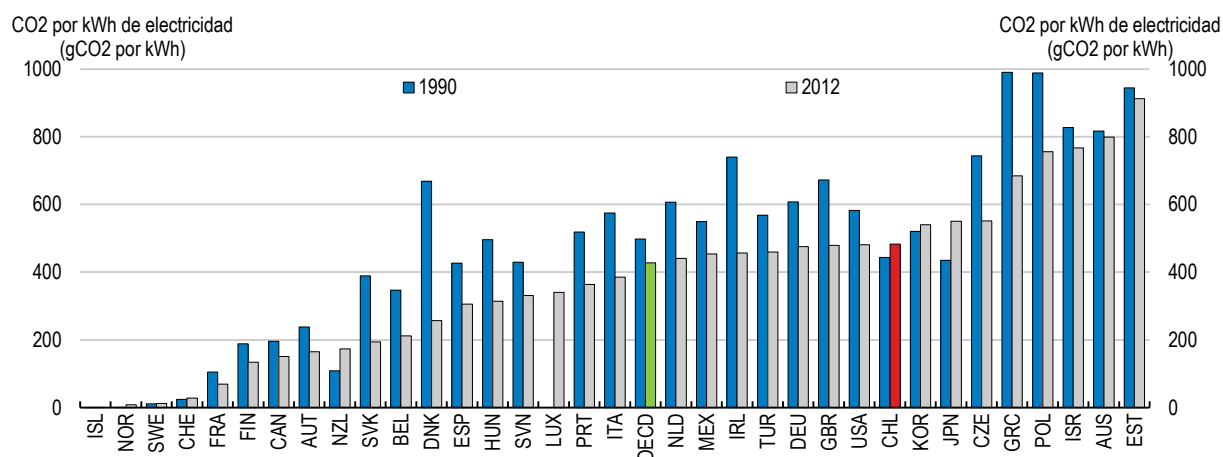
En líneas más generales, se están destinando nuevos esfuerzos a los denominados Programas Estratégicos, que promueven la coordinación entre el ámbito público y el privado en sectores con un alto crecimiento potencial, y que podrían contribuir a la creación de clústeres. Si bien la OCDE ha instado con anterioridad a actuar con cierta cautela a la hora de aplicar enfoques basados en clústeres (OCDE, 2013), puede ser conveniente establecer una mayor concentración de ayudas públicas (incluida la provisión de infraestructuras) si así se promueve la cooperación entre la industria y la ciencia, y si se trata de promover un diálogo continuado entre el gobierno, las empresas privadas y el resto de partes interesadas (ver Dougherty, 2015; Wagner, 2015). Las revisiones de la OCDE sugieren que abordar los problemas de coordinación y centrarse en la creación de redes —como pueda ser un marco para el diálogo entre el gobierno, las empresas privadas y el resto de partes interesadas— constituye el enfoque más eficaz (Warwick, 2013). Este es el planteamiento que sigue el nuevo Programa, que necesitará un adecuado seguimiento para tener éxito, siempre y cuando sea evaluado de forma positiva. Los depósitos chilenos de cobre para la minería, los recursos hídricos utilizados para la agricultura, los recursos del suelo utilizados en la producción de vino, la claridad del cielo para el desarrollo de la astronomía y la elevada radiación para la generación de energía solar constituyen activos importantes para poder desarrollar estos ámbitos científicos y establecer vínculos mutuos que ayuden a generar un ecosistema local de innovación y a reforzar el desarrollo tecnológico. Las

medidas deberían tratar de profundizar en las ventajas comparativas, aplicando un especial cuidado para evitar que se creen oportunidades de captación de rentas, mediante un seguimiento continuado y evaluaciones periódicas de los diferentes programas de ayudas, así como un sólido involucramiento por parte del sector privado (OCDE, 2015h).

Se están abordando los retos ambientales

Chile adoptó en 2013 la Estrategia de Crecimiento Verde, que actualmente está en proceso de ser actualizada y ampliada para reflejar las preocupaciones de la nueva administración en materia de ecosistemas, salud y género. El país sigue afrontando elevados niveles de contaminación del aire, en especial en áreas con una alta densidad de población y en zonas próximas a explotaciones mineras, en donde las personas con menos recursos se encuentran más expuestas (OCDE, 2015g). La fuerte dependencia de los combustibles fósiles (importados) hace que el control de las emisiones resulte difícil (**Figura 18**). Sin embargo, debe cumplirse la meta de disponer de un 20% de abastecimiento energético renovable para el año 2020, y el programa de la nueva administración en materia de energía trata de mejorar aún más los incentivos, para lograr su último compromiso de reducir las emisiones de CO₂ por unidad del PIB en un 30% en comparación con los niveles de 2007.

Figura 18. Intensidad de CO₂ de la electricidad



Nota: Estos datos deben utilizarse con cautela debido a los problemas de calidad de la información relacionada con la eficiencia de la electricidad en algunos países.

Fuente: AIE, estadísticas de emisiones de CO₂ procedentes de la combustión de combustibles (base de datos), Agencia Internacional de Energía.

Se han conseguido avances importantes en el ámbito de los impuestos ambientales, aunque el nivel de impuestos está por debajo del promedio de la OCDE. Chile introdujo un impuesto sobre los nuevos vehículos para incrementar la recaudación y orientar a los consumidores hacia automóviles menos contaminantes. Este impuesto entró en vigor en diciembre de 2014. Se abona una sola vez, antes de que se registre el vehículo, en función de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NO_x) del vehículo y de su precio de venta. No obstante, debido a las exenciones existentes, las tasas implícitas del impuesto sobre combustibles del transporte se sitúan entre las más bajas de la OCDE, y Chile podría avanzar en la eliminación de las exenciones de los combustibles para alinearse con los costos sociales de los daños ambientales. Tales impuestos sobre los combustibles tienen la ventaja adicional de ser generalmente progresivo, dado que recae principalmente en personas de mayores ingresos (Flues and Thomas, 2015).

Chile también introdujo un innovador impuesto sobre las emisiones procedentes de fuentes estáticas de contaminación que, a partir de 2017, ampliará de forma significativa la base de impuestos energéticos y podría servir de ejemplo a otros países. Este impuesto incluye dos componentes: un impuesto sobre el carbono que se establece con arreglo a una tasa de USD 5 por tonelada de CO₂ y un impuesto sobre agentes contaminantes locales (SO₂, NO_x, PM) que tiene en cuenta el costo social de la contaminación, la dispersión de agentes contaminantes y el tamaño de la población expuesta. No obstante, el impuesto propuesto sobre el carbono sigue siendo sobradamente insuficiente para reflejar los costos sociales reales del carbono (OCDE, 2015g) y debería incrementarse para cubrir el costo social y ayudar a promover la inversión de largo plazo en tecnologías que generen bajas emisiones de carbono.

BIBLIOGRAFÍA

- Albagi, E. et al. (2015), "Crecimiento tendencial de mediano plazo en Chile", *minutas citadas en IPoM*, septiembre.
- Adalet McGowan, M. y D. Andrews (2015), "Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data", *Documento de trabajo del Departamento de asuntos económicos de la OCDE*, Núm.1209.
- Ahmed, S., M. Appendino y M. Ruta (2015). "Depreciations without Exports? Global Value Chains and the Exchange Rate Elasticity of Exports", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 7390
- Ceballos, L. y D. Romero (2014), "Risk Matters: The Impact of Nominal Uncertainty in Chile", *Documento de trabajo del Banco Central de Chile*, Núm. 741.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus y L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *The Economic Journal*, Vol. 121, Issue 550, pp. F59-F80.
- Banks, G. (2015), "Institutions to Promote Pro-Productivity Policies: Logic and Lessons", *Documento de trabajo de la OCDE sobre productividad*, próxima publicación.
- Bravo, D. et al. (2015), *Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones*, Santiago, www.comision-pensiones.cl
- Castelletti, B. (2013), "How redistributive is fiscal policy in Latin America? The cases of Chile and Mexico", *Documento de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE*, Núm. 318.
- Banco Central de Chile (2015a), *Informe de estabilidad financiera*, Santiago, junio.
- Banco Central de Chile (2015b), *Informe de política monetaria*, Santiago, septiembre.
- Dougherty, S. (2015), "Boosting Growth and Reducing Informality in Mexico", *Documento de trabajo del Departamento de asuntos económicos de la OCDE*, Núm.1188, marzo.
- Engel, E. et al. (2015), *Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción*, Santiago, abril, www.consejoanticorrupcion.cl/informe
- Fairfield, T. y M. Jorratt De Luis (2015), "Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile", *Review of Income and Wealth*, próxima publicación.
- Flues, F. and A. Thomas (2015), "The distributional effects of energy taxes", *OECD Taxation Working Papers*, No. 23, OECD Publishing, Paris.
- González, S. y C. Huneeus (2015), "Job Creation and Destruction in Chile: 2009–2014", *Ministerio del Trabajo y Previsión Social*, Santiago, Mimeo.
- FMI (2015), *Consulta del artículo IV de 2015 con Chile*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Johansson, A., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. de la Maisonnette, P. Bagnoli, G. Bousquet y F. Spinelli (2012), "Long-run growth scenarios", *Documento de trabajo del Departamento de asuntos económicos de la OCDE*, Núm.1000.
- Kowalski, P. et al. (2015), "Participation of Developing Countries in Global Value Chains: Implications for Trade and Trade-Related Policies", *Documento de trabajo de la OCDE sobre política comercial*, Núm.179, OCDE, París.

- Lustig, N. (2015), "Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa", *Center for Global Development Working Papers*, No. 410, agosto.
- OCDE (2010, 2012a, 2013a), *Estudios económicos de la OCDE: Chile*, OCDE, París.
- OCDE (2012b, 2013b), *Perspectivas del empleo*, OCDE, París.
- OCDE (2014a), *Evaluación del régimen de control de concentraciones en Chile*, OCDE, París.
- OCDE (2014b), *Rural Policy Reviews: Chile*, OCDE, París.
- OCDE (2014c), *Entidad Fiscalizadora Superior de Chile: mejorando la agilidad estratégica y la confianza*, OCDE.
- OCDE (2015a), *Going for Growth: Economic Policy Reforms*, OCDE, París.
- OCDE (2015b), *Competencia y estudios de mercado en América Latina*, OCDE, París.
- OCDE (2015c), *Chile: Prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo*, OCDE, París.
- OCDE (2015d), *Marco de acción para la inversión*, OCDE, París.
- OCDE (2015e), *Science, Technology and Industry Scoreboard*, OCDE, París.
- OCDE (2015f), *A Diagnostic of Chile's Engagement in Global Value Chains*, OCDE, París, próxima publicación.
- OCDE (2015g), *Regulatory Reform Review of Chile*, OCDE, París, próxima publicación.
- OCDE (2015h), *Environmental Policy Review of Chile*, OCDE, París, próxima publicación.
- OCDE (2015i), *Universal Basic Skills: What countries stand to gain*, OCDE, París.
- O'Reilly, P., S. Perret, B. Brys, y M. Harding (2015), *Assessment of the 2014 Tax Reform in Chile*, Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE, Technical Background Paper.
- Rivas, G. et al. (2015), *Comisión Presidencial ciencia para el desarrollo de Chile*, Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), Santiago.
- Rojas-Suarez, L. (2015). "Basilea III en Chile: ventajas, desventajas y desafíos para implementar el nuevo estándar internacional de capital bancario", *Center for Global Development CGD Policy Paper*, Núm.061.
- Solimano, A. (2012), *Chile and the Neoliberal Trap: The Post-Pinochet Era*, Cambridge University Press, Santiago.
- Wagner, R. (2015), "How Could Chile Target Productivity Policies?", CNID, Manuscript, www.cnid.cl
- Warwick, K. (2013), "Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends", *Documento de trabajo de la OCDE sobre ciencia, tecnología e industria*, Núm.2013/2. Este estudio se publica bajo la responsabilidad del Comité de Revisión Económica y de Desarrollo de la OCDE, que tiene a su cargo la evaluación de la situación económica de los países miembros.

El Comité analizó la situación y las políticas económicas de Chile el 4 de noviembre de 2015. Posteriormente tuvo lugar la revisión del borrador del informe, tomando en cuenta las discusiones en el seno del Comité, y el 20 de noviembre de 2015 se hizo la aprobación final del informe acordado por el pleno del Comité.

El borrador del informe de la Secretaría de la OCDE fue preparado para el Comité por Sean Dougherty, Eduardo Olaberria, Damien Azzopardi, bajo la supervisión de Patrick Lenain. Brigitte Beyeler brindaron asistencia editorial. El Survey también benefició de las contribuciones Bert Brys, Martin Fernandez-Sanchez, Guillermo Montt, Ira Postolachi, Diana Toledo Figueroa y Richard Yelland.

El Estudio previo, relativo al desempeño económico de Chile fue publicado en Octubre 2013.

Más información

Se puede solicitar más información sobre esta visión general en:

Patrick Lenain

e-mail: patrick.LENAIN@oecd.org

tel.: +33 1 45 24 88 07

Sean Dougherty

e-mail: Sean.DOUGHERTY@oecd.org

tel.: +33 1 45 24 82 91

Eduardo OLABERRIA

e-mail: Eduardo.OLABERRIA@oecd.org

tel.: +33 1 45 24 85 23

Véase también <http://www.oecd.org/eco/surveys/chile>

Cómo adquirir esta publicación

Esta publicación se puede adquirir en nuestra librería en línea:

www.oecd.org/bookshop.

Las publicaciones y las bases de datos de estadísticas de la OCDE también se pueden consultar a través de nuestra biblioteca en línea:

www.oecdilibrary.org.

Lecturas relacionadas

OECD Economic Surveys: en ellos se examinan las economías de los países miembros y, esporádicamente, de determinados países no miembros. Cada año se publican aproximadamente 18 estudios. Se pueden obtener números sueltos o mediante suscripción. Se puede consultar más información en la sección de publicaciones periódicas (Periodicals) de la librería en línea de la OCDE en www.oecd.org/bookshop.

OECD Economic Outlook: para más información sobre esta publicación, véase el sitio Web de la OCDE en [www.oecd.org/eco/Economic Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

Economic Policy Reforms: Going for Growth: para más información sobre esta publicación, véase el sitio Web de la OCDE en www.oecd.org/economics/goingforgrowth.

Información adicional: para más información sobre la labor del Departamento de Asuntos Económicos de la OCDE, incluida la información sobre otras publicaciones, producciones de datos y documentos de trabajo, véase el sitio Web del Departamento en www.oecd.org/eco.

Documentos de trabajo del Departamento de Asuntos Económicos: www.oecd.org/eco/workingpapers

Trabajo de la OCDE relativo a Chile: www.oecd.org/chile