

Capítulo 4

Superando la trampa del ingreso medio: cómo crecer más

Juan Andrés Fontaine / Jorge Quiroz / Klaus Schmidt-Hebbel

Síntesis

El **crecimiento económico** es una condición necesaria para el desarrollo socioeconómico de Chile y para el bienestar de la población. Es este carácter de medio fundamental (aunque no de fin), de condición necesaria (aunque no suficiente), lo que hace que las reformas para acelerar el crecimiento económico sean un componente central de una estrategia de desarrollo integral para nuestro país. Chile ha crecido más que el promedio mundial durante los últimos veinticinco años, pero durante la segunda mitad de este período el aporte principal al crecimiento ha venido de la acumulación de trabajo y capital, no de las mejoras en productividad. De hecho, el nivel de la productividad media de la producción de Chile está estancado desde 1997, con lo cual se ubica entre los países con el peor desempeño en productividad del mundo.

Además de los fundamentales retos que enfrenta para volver a incrementar significativamente su productividad, Chile debe aumentar la acumulación de factores, vale decir, sus tasas de inversión en capital físico y capital humano.

Este capítulo presenta un conjunto de propuestas complementarias, cuyo objetivo es incrementar la tasa de crecimiento económico de tendencia en al menos un punto porcentual en las dos siguientes décadas, desde el 4,5% de crecimiento tendencial del PIB estimado para Chile en los últimos años. Respecto de la acumulación de factores, partimos con políticas de apoyo a aumentos en el ahorro nacional y la inversión en capital físico. En cuanto a la acumulación de trabajo, el foco está en

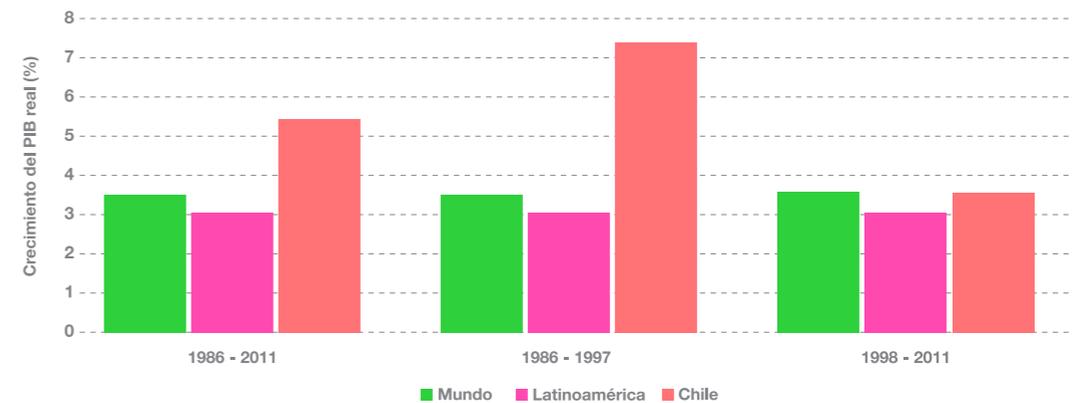
las políticas de inmigración, que se complementan con las propuestas sobre empleo y capital humano de otros capítulos de este libro. Para fomentar el crecimiento de la productividad, se presentan propuestas para mejorar las condiciones de las actividades productivas en las áreas de emprendimiento, competencia de mercados, innovación y desarrollo de sectores de recursos naturales renovables.

Introducción

El **crecimiento económico** es una condición necesaria para el desarrollo socioeconómico de los países y para el bienestar humano. Aunque ciertamente no se trata de un fin en sí mismo, el crecimiento es la única forma de lograr las condiciones materiales para asegurar una mayor igualdad de oportunidades y alcanzar mayores niveles de bienestar. Lo anterior no implica, sin embargo, que crecer sea condición suficiente para alcanzar el desarrollo. En palabras de Sen (2011), “el alcance e impacto del crecimiento depende en gran parte de qué es lo que hacemos con el mayor ingreso”. Es este carácter de medio fundamental (aunque no de fin), de condición necesaria (aunque no suficiente), lo que justifica que las reformas para acelerar el crecimiento económico de Chile sean un tema central para nosotros.

Chile es uno de los países con más alto crecimiento económico en las últimas dos décadas y media. Mientras el promedio mundial de las tasas anuales de crecimiento en el período 1986-2011 fue de 3,6%, el país creció en

Gráfico 1
Crecimiento en Chile, América Latina y el mundo, 1986-2011



Fuente: Banco Central de Chile.

promedio al 5,5%. Esto explica en gran medida por qué Chile fue capaz de avanzar en forma importante en la disminución de la pobreza, por qué han aumentado significativamente los ingresos de todos los quintiles, o por qué se ha expandido en forma exponencial la cobertura de la educación, la salud o el sistema previsional. Tal como lo muestran las cifras de la introducción de este libro, bajo cualquier métrica Chile es hoy un mucho mejor país para vivir que hace tres décadas.

El crecimiento promedio de estos últimos veinticinco años esconde, sin embargo, dos realidades completamente distintas: mientras la tasa promedio de crecimiento anual del período 1986-1997 fue de 7,6%, en el período 1998-2011 llegó a 3,7%, no muy lejos del promedio mundial o latinoamericano (Gráfico 1).

Estas realidades disímiles nos llevan a preguntarnos qué determina el crecimiento de los países. A nivel muy general, existen dos formas en que las economías crecen. La primera es la acumulación de factores productivos (capital físico y trabajo) o “transpiración”. La segunda consiste en aumentos de productividad (producir más con la misma cantidad de factores), fenómeno que denominaremos “inspiración”. A la descomposición del crecimiento de los países entre lo que se atribuye a transpiración e inspiración se le conoce como contabilidad del crecimiento, ejercicio que es útil para entender qué está detrás de los aumentos de ingreso de los países.

Según Villena y Magendzo (2012), el crecimiento promedio de la productividad total de factores (PTF) en el período 1992-2011, es decir, la parte del crecimiento que no es atribuible a aumentos en la cantidad de capital físico (en stock o en nivel de uso) ni a aumentos en la cantidad y calidad de trabajo (horas trabajadas y salarios), fue de 0,9% anual. Esta medida es un *proxy* de cuánta inspiración hubo en el crecimiento de dicho período,¹ y, nuevamente, esconde dos realidades bastante disímiles. La PTF creció en promedio al 2,8% anual entre 1992 y 1997, mientras que en el período 1998-2011 ¡lo hizo al 0,0%! En otras palabras, entre la crisis asiática y el año 2012 no es posible explicar ni siquiera una décima de punto porcentual de crecimiento de la economía por aumentos de productividad (Cuadro 1).

Desde la perspectiva internacional, la productividad agregada residual de Chile (después de corregir por aumentos de calidad del trabajo y del aporte de nuevas tecnologías de información y comunicación) retrocedió a una tasa promedio anual de 2% entre 1998 y 2009, lo que contrasta con el crecimiento promedio positivo de la PTF mundial (0,9%) y el de las economías emergentes (1,1%). Este dramático resultado sitúa a Chile entre el 2% de los países con peor desempeño en su PTF agregada en el mundo (Cuadro 2).

Tales cifras siembran la duda sobre las pretensiones de Chile de transformarse en un país desarrollado en la actual década, en el sentido (obviamente limitado) de que parece imposible alcanzar un nivel de PIB promedio

¹ Este ejercicio de contabilidad del crecimiento considera que los aumentos en la calidad del trabajo (medidos por la vía del salario) no forman parte de la PTF, sino que se contabilizan en la acumulación del factor trabajo corregido. Otros estudios consideran estos aumentos en la calidad del trabajo como parte de la PTF. En ese sentido, podríamos decir que la estimación de Villena y Magendzo (2012) es una medida “neta de capital humano”.

Cuadro 1
Crecimiento de la productividad en Chile, 1992-2011

Período	Crecimiento de la PTF en Chile
1992-2011	0,9%
1992-1997	2,8%
1998-2011	0,0%

Fuente: Villena y Magendzo (2012).
Nota: PTF = Productividad total de factores.

Cuadro 2
Crecimiento de la productividad total de factores, 1993-2009

Período	Chile	Mundo	Economías avanzadas	Economías emergente y en desarrollo	Percentil de Chile en la muestra mundial (120 países)
1993-2009	-0,8%	0,9%	0,6%	1,0%	9
1993-1997	2,2%	0,9%	1,2%	0,7%	67
1998-2009	-2,0%	0,9%	0,4%	1,1%	2

Fuente: The Conference Board, Total Economy Database 2012.

Nota: La metodología de cálculo de la productividad total de factores reportada aquí (que se aplica homogéneamente a todos los países del mundo, incluido Chile) es diferente a la aplicada en el Cuadro 1. En particular, se incluye la contribución de la inversión en tecnologías de la información y la comunicación, con lo cual las estimaciones residuales de la PTF son más pequeñas que las reportadas en el Cuadro 1.

por habitante para situar al país en el reducido grupo de naciones de alto ingreso. Este tema es de enorme importancia. De hecho, en la experiencia internacional del desarrollo se reconoce que existe una primera etapa relativamente “fácil” de crecimiento, que permite a los países pasar desde el grupo de ingresos bajos al de ingresos medios como resultado de políticas adecuadas y relativamente conocidas. Sin embargo, también se reconoce que la etapa siguiente, que implica pasar de ingresos medios a altos (a “alcanzar el desarrollo”), ha probado ser mucho más elusiva, y que es más probable quedarse atascado en la “trampa de los ingresos medios”. Parece difícil que Chile logre superar esta valla sin que medie un incremento en la productividad total de factores, entre otras condiciones que debe cumplir.

Ilustremos más detenidamente este último punto a través de un ejercicio simple. Calcularemos el tiempo que tomaría si Chile tuviese como objetivo llegar a un producto por habitante equivalente a 0,7 veces el de Estados Unidos.² Proyectando un crecimiento del PIB por habitante de Estados Unidos de 2% anual (en torno a su promedio histórico), si el PIB por habitante de Chile creciera en el futuro a una tasa promedio de 4,3% anual (equivalente a un 5% del crecimiento del PIB agregado), tomaría un cuarto de siglo llegar a un 70% del producto per cápita de Estados Unidos (Cuadro 3). La gran sensibilidad de este resultado a distintas tasas de crecimiento de Chile ilustra la alta prioridad que debe tener el objetivo de acelerar el crecimiento para alcanzar el desarrollo económico.

² Hoy, países como Corea del Sur o Francia tienen niveles cercanos a ese PIB per cápita.

Cuadro 3
Ejercicio de convergencia para Chile

Tasa de crecimiento anual promedio del PIB por habitante	Año en que se alcanza la meta
5,3%	2030
4,3%	2036
3,3%	2050

Fuente: Fuentes (2012).

Nota: La meta se define como un nivel de PIB per cápita equivalente a 0,7 veces el de Estados Unidos.

El consenso académico internacional es que no es posible sostener tasas elevadas y sostenidas de crecimiento sin aumentar sistemáticamente la productividad. Y esto pasa fundamentalmente por aumentar el capital humano de los trabajadores con una mejor educación y más capacitación; y por incrementar sostenidamente las capacidades de innovación, emprendimiento, adopción de nuevas tecnologías, reasignaciones de recursos y otras fuentes de ganancias en productividad. Es en estos dos frentes en los que Chile enfrenta enormes desafíos.

Reconociendo la importancia central del crecimiento sostenido por productividad o inspiración, aún hay espacio para seguir creciendo por transpiración. Una forma de hacerlo es incrementando la fuerza de trabajo, especialmente la de mujeres. Otra es elevando nuestras tasas de ahorro nacional e inversión, más allá de sus niveles moderadamente altos. Por lo tanto, sin una reversión radical en el desempeño de la productividad, sin mejoras importantes en la cantidad y la calidad del trabajo, y sin incrementar el ahorro y la inversión en capital físico, el cierre de brechas de ingreso con los países desarrollados será una meta a la que no llegaremos en muchas décadas. Transpiración e inspiración se refuerzan mutuamente, como lo sugieren las experiencias de países (especialmente asiáticos) que crecen sostenidamente a tasas altas.

Con este objetivo, en lo que sigue se plantea una serie de propuestas para que nuestro país sostenga la capacidad de crecer en forma acelerada. Otras condiciones fundamentales para la acumulación de factores y de los aumentos en productividad –educación, empleo, calidad del sistema político, el desafío energético o el aseguramiento de la competencia en los mercados– se abordan en diversos capítulos de este libro.

Partimos de la premisa de que existe un conjunto de herramientas de política que pueden y deben ser ac-

tionadas para acelerar el crecimiento potencial de la economía chilena, pese a las obvias complejidades e incertidumbres que ese desafío acarrea. Ello se funda en una evaluación positiva de lo que ha sido la construcción de las bases para un crecimiento alto y sostenido durante las últimas tres o cuatro décadas. Pero también se descarta la visión de que todo lo fundamental para crecer está ya hecho y que en adelante el dinamismo de la economía chilena ha de depender de las decisiones espontáneas de los agentes económicos privados.

Sostenemos que Chile, por su solidez macroeconómica, la calidad de sus instituciones, la eficiencia y apertura de sus mercados, la riqueza natural de su territorio, la capacidad de sus recursos humanos y las favorables condiciones internacionales que le significan el despegue de China y otras economías emergentes del Asia, puede aspirar a acelerar sustancialmente su crecimiento potencial. En efecto, mientras en la última década el crecimiento potencial del PIB se ha estimado en torno a 4,5% promedio anual (DIPRES), consideramos que –con las políticas apropiadas– se puede elevar en un punto porcentual, al 5,5% anual, para las dos siguientes décadas. Descartando desviaciones cíclicas y proyectando para el futuro la tasa de crecimiento de la población chilena estimada preliminarmente por el INE para el período 2002-2012 en 1,0%, ello implicaría un crecimiento del PIB per cápita de 4,5%. En términos del ejercicio planteado arriba, supone alcanzar en 2035 un nivel equivalente al 70% del PIB per cápita de Estados Unidos.

La experiencia de las naciones que han logrado un exitoso despegue desde el subdesarrollo indica que es necesario que el crecimiento económico sea una prioridad fundamental en el quehacer del gobierno. Desde luego, esto no implica que crecer sea la única meta. Tampoco significa desconocer que en algunos casos se requiere resolver disyuntivas entre favorecer

el crecimiento u otros objetivos, es decir, enfrentar *trade-offs* entre crecimiento y otros objetivos intermedios para alcanzar un desarrollo integral. Pero el hecho de que una economía próspera sea tanto un objetivo en sí mismo como una condición necesaria –aunque no suficiente– para el cumplimiento de la mayoría de los otros objetivos imaginables (reducción de la pobreza y la desigualdad de oportunidades, estabilidad, seguridad interior y exterior, medio ambiente, cultura, familia, etc.) sitúa al objetivo del crecimiento en una jerarquía superior. En otras palabras, cualquier desviación en pos de otro objetivo ha de ser justificada muy cuidadosamente.

El compromiso con el crecimiento, que se verifica día a día en la acción política del gobierno, exige que sus decisiones favorezcan la libertad de iniciativa y la creatividad de las personas, con amplio acceso a las oportunidades y libre competencia. Que tomen en cuenta el rol de los incentivos que gobiernan la conducta de las personas, incluyendo la propiedad sobre los frutos de las mejoras de productividad. Que promuevan la austeridad en los gastos públicos y privados, y la eficiencia en la asignación de recursos.

El objeto del crecimiento conlleva también un compromiso con la estabilidad, lo que implica mantener y fortalecer un marco macroeconómico y financiero estable, que promueva el uso de la capacidad productiva disponible, mantenga una inflación baja y cautele el buen funcionamiento del sistema de pagos. La certidumbre sobre la operación del marco jurídico y la confianza en el accionar del sistema político son también ingredientes esenciales de un ambiente estable y propicio al crecimiento. Mayor estabilidad institucional, política, macroeconómica y financiera contribuyen a mayor transpiración e inspiración, y, por lo tanto, a mayor crecimiento.

Desde la perspectiva del nexo entre estabilidad y crecimiento, también cabe destacar que las políticas para disminuir la pobreza y propender a una menor desigualdad –que constituyen otros objetivos fundamentales del gobierno, y que se abordan en otros capítulos de este libro– pueden contribuir al crecimiento económico a través de la reducción de la incertidumbre política y la construcción de capital social.

Finalizamos esta introducción preguntándonos si las políticas industriales –fomento de determinadas actividades o sectores productivos con incentivos selectivos– debieran ser parte de nuestras propuestas. La política industrial tradicional está basada en la teoría de la “industria naciente” que, requiriendo apoyos estatales transitorios es capaz de pararse en sus propios pies, sin apoyo del Estado, una vez que alcanza la madurez. Se caracteriza por una combinación de políticas de sustitución de importaciones y políticas de incentivos (de precios o cantidades, incentivos tributarios, subsidios

a los precios de sus factores productivos, inversiones públicas complementarias y facilidades regulatorias) a sectores o empresas identificados a priori como de gran potencial de crecimiento y externalidades para otros sectores. Desde los años treinta y hasta el presente, en algunos países de América Latina la historia de la política industrial ha sido larga y, en general, poco exitosa. Contrasta con ello la aparentemente más exitosa historia en Asia (Corea del Sur, Singapur o China), donde la protección inicial estuvo orientada a transformar empresas e industrias en líderes exportadores mundiales.

Más recientemente, el enfoque del desarrollo basado en políticas industriales ha recobrado fuerza con teorías que desafían las nociones de especialización y ventaja comparativa, los puntales de la teoría estándar del comercio internacional. Esta “nueva” política industrial enfatiza que el mix productivo y de exportación de los países importa y que, en particular, una mayor sofisticación o complejidad de estos está asociada a mayores tasas de crecimiento (ver, por ejemplo, Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007; Hidalgo y Hausmann, 2009; o Hidalgo y otros, 2011).

Siguiendo la lógica anterior, se justificaría el rol estratégico y coordinador del Estado a través de una política industrial que ayude a lograr esta mayor diversificación y sofisticación. El argumento se basa en la existencia de tres fallas de mercado: externalidades tecnológicas, externalidades de información y externalidades de coordinación.

Entre los instrumentos de política propuestos para superar estas fallas se encuentra una estrategia de incentivos y castigos (*carrot and stick strategy*), en la que se subsidia o protege las inversiones en nuevas industrias no tradicionales, pero se vigilan fuertemente los resultados para evitar un comportamiento oportunista. También se han propuesto subsidios prometidos *ex ante*, que toman la forma de garantías para los inversionistas. De acuerdo con Rodrik (2004), la bondad de este instrumento estaría en que la garantía llevaría a los inversionistas a tomar la decisión de invertir y, como se logra la coordinación, el subsidio no necesita pagarse *ex post*.

Los defensores de las políticas industriales suelen fundamentar su relevancia práctica en estudios de casos exitosos de países e industrias particulares. Por otro lado, estudios empíricos disponibles que analizan la variación entre industrias en países como Turquía, Corea del Sur y Japón, muestran en general efectos negativos o no significativos de las políticas industriales (Rodrik, 2008). Asimismo, evidencia de los efectos indirectos de estas políticas en otros sectores también aparecen como negativos (ver, por ejemplo, Blonigen, 2013). A pesar de esto, debe destacarse que Rodrik (2008), gran promotor de la nueva política industrial, tiene una visión muy crítica de los estudios empíricos disponibles

puesto que, argumenta, no responden adecuadamente a la pregunta sobre la efectividad de estas políticas por problemas de identificación causal que, en su interpretación, difícilmente pueden resolverse. Por otra parte, una excepción a la evidencia negativa de la efectividad de las políticas industriales lo constituye el reciente estudio de Criscuolo y otros (2012), quienes, usando una metodología convincente, encuentran efectos positivos sobre el empleo y la inversión de una política de apoyo a la industria manufacturera en el Reino Unido, pero no sobre la productividad agregada.

Por lo tanto, aunque existen dudas metodológicas respecto de la significancia de los efectos negativos de las políticas industriales sobre el crecimiento del PIB y de la productividad, ciertamente no existe evidencia sistemática sobre los efectos positivos de las políticas industriales sobre las variables anteriores. Basados en esta evidencia internacional, decidimos no incluir la adopción de políticas industriales entre las propuestas de este capítulo.

Propuestas

A la luz de la experiencia chilena de crecimiento económico y de los principios estratégicos expuestos, detallamos aquí un conjunto de propuestas complementarias para incrementar el crecimiento económico de Chile en las dos siguientes décadas. En coherencia con una visión del proceso de crecimiento a partir de una función de producción, nos focalizamos en políticas de fomento de acumulación de factores productivos (transpiración) y de fomento del crecimiento de la productividad (inspiración). Respecto de la acumulación de factores, partimos con políticas de apoyo a aumentos en el ahorro nacional y la inversión en capital físico. Respecto de la acumulación de trabajo, nos enfocamos en este capítulo solamente en políticas de inmigración, considerando que el empleo y la acumulación de capital humano es el foco de los capítulos centrados en mercados del trabajo, ingresos del trabajo, capacitación laboral y educación. Chile enfrenta un reto importantísimo: revertir el estancamiento de la productividad total de factores observado en los últimos quince años (**Cuadro 1**). Con este norte, se presentan propuestas para mejorar las condiciones de las actividades productivas en las áreas de emprendimiento, competencia de mercados, innovación y desarrollo de sectores de recursos naturales renovables.

Este capítulo no presenta una cuantificación de los efectos esperados de las propuestas, por la dificultad analítica de realizar dicha cuantificación con algún grado

de certidumbre. Sin embargo, planteamos nuestras propuestas con el objetivo de incrementar la tasa de crecimiento económico de tendencia del país en al menos un punto porcentual anual en las dos siguientes décadas, a partir del 4,5% de crecimiento tendencial del PIB estimado para Chile en los últimos años.

Políticas de ahorro

El desafío

El financiamiento del gran esfuerzo de inversión necesario para acelerar el crecimiento proviene del ahorro nacional y del ahorro externo. Este último incluye tanto el endeudamiento neto externo como la inversión extranjera neta. La evidencia indica que el ahorro interno es normalmente la fuente principal. El **Cuadro 4** ilustra el desafío de ahorro interno y externo que tenemos por delante, a la luz de la evolución de tales variables en años recientes. Últimamente, la tasa de ahorro nacional se ha beneficiado de los ingresos extraordinarios del cobre, los que en gran medida han permitido aumentar tanto el ahorro público –mérito de la regla fiscal vigente– como el ahorro privado –a través de la retención de utilidades– de las empresas mineras. Pero, como se muestra en las líneas correspondientes del cuadro, al corregir tales ingresos por los precios estimados de tendencia del cobre –según la estimación efectuada para la aplicación de la regla fiscal en cada año– se observa que el esfuerzo de ahorro nacional es insuficiente.

Las últimas dos columnas presentan valores referenciales de órdenes de magnitud del esfuerzo de ahorro que cabe anticipar de los diferentes agentes para satisfacer el necesario incremento en la inversión. Es necesario incrementar el ahorro bruto total en 3 puntos porcentuales del PIB respecto de lo observado en 2012, para financiar un aumento de la tasa de inversión bruta en un monto idéntico. Como el ahorro externo a precio normal del cobre o “estructural” ya en 2012 se situó en torno al 4% del PIB, es prudente mantenerlo en esos niveles a mediano plazo para evitar un endeudamiento externo excesivo.³ Por lo tanto, el esfuerzo habrá de provenir del ahorro interno.

El ahorro fiscal actualmente es compatible con un déficit estructural del 1% del PIB. Cabe plantear como objetivo retornar a una posición de equilibrio estructural, lo cual incrementaría en un punto porcentual del PIB el esfuerzo de ahorro público, suponiendo que la tasa de inversión pública se mantiene en su nivel actual (nótese que la inversión en concesiones se registra como privada).

³ Un endeudamiento externo excesivo o insostenible es aquel que implica un aumento sistemático en la razón entre deuda externa y PIB. La experiencia internacional y chilena sugiere que los flujos de endeudamiento externo deben ser inferiores a los que implican una creciente razón de deuda a PIB, con el fin de mantener un bajo costo del endeudamiento y un fluido acceso al mercado mundial de capitales.

Cuadro 4
Ahorro e inversión efectivos y corregidos por precio de tendencia del cobre, 2003-2020

					(A)	(B)	(B) - (A)
I. Inversión y ahorro: Valores efectivos		Promedio 2003-2007	Promedio 2008-2010	2011	2012*	Requerido 2013-2020	Diferencia
(1)=(2)+(3)	Inversión bruta	21,1	23,2	24,6	26,4	29,5	3,1
(2)	Variación de inventarios	0,8	0,6	1,5	2,4	1,5	-0,9
(3)	Formación bruta de capital fijo	20,3	22,6	23,2	24	28	4
(4)=(5)+(6)	Ahorro nacional	23,2	23,3	23,4	23,1	25,5	2,4
(5)	Ahorro público	7,6	4,3	5,4	3,4	3,6	0,2
(6)=(7)+(8)	Ahorro privado***	15,6	19	17,9	19,6	21,9	2,3
(7)	Hogares	-	6,3	6	6,5	7,3	0,8
(8)	Empresas	-	12,7	12	13,1	14,6	1,5
(9)=(1)-(3)	Ahorro externo	-2,2	-0,1	1,3	3,4	4	0,6
Memo:	Precio del cobre (UScts/libra)	201	297	400	356	306	-50

					(A)	(B)	(B) - (A)
I. Inversión y ahorro: corregidos por precio de tendencia del cobre		Promedio 2003-2007	Promedio 2008-2010	2011	2012*	Requerido 2013-2020	Diferencia
(1)=(2)+(3)	Inversión bruta	21,1	23,2	24,6	26,4	29,5	3,1
(2)	Variación de inventarios	0,8	0,6	1,5	2,4	1,5	-0,9
(3)	Formación bruta de capital fijo	20,3	22,6	23,2	24	28	4
(4)=(5)+(6)	Ahorro nacional	19,3	20,9	21	22,3	25,5	3,2
(5)	Ahorro público	3,7	1,9	3	2,6	3,6	1
(6)=(7)+(8)	Ahorro privado***	15,6	19	17,9	19,6	21,9	2,3
(7)	Hogares	-	6,3	6	6,5	7,3	0,8
(8)	Empresas	-	12,7	12	13,1	14,6	1,5
(9)=(1)-(3)	Ahorro externo	1,8	2,3	3,7	4,2	4	-0,2
Memo:	Precio del cobre (UScts/libra)	97	183	259	302	306	4
	Efecto cíclico de los ingresos asociados al cobre**	4	2,4	2,4	0,8	0	-0,8

Fuente: Elaboración propia.

Nota: * Estimado.

** Se corrige el ahorro público (6), el ahorro nacional (4) y el ahorro externo (9) por los ingresos generados por la diferencia del precio del cobre respecto de su precio de tendencia estimado por el Comité del Precio del Cobre (DIPRES).

*** Composición del ahorro nacional entre hogares y empresas para columna (B), determinado por el promedio 2008-2010. Cifras en porcentaje del PIB a precios corrientes.

Más abajo se discuten estas y otras consideraciones de política fiscal proahorro.

Los restantes 2,3 puntos porcentuales del PIB de ahorro adicional deberán provenir del ahorro privado, pero ello solo será posible si el crecimiento del consumo privado crece significativamente por debajo del aumento del PIB. Al respecto, cabe destacar que en los últimos diez años (2003-2012), mientras el PIB creció a un ritmo promedio de 4,4% por año, el consumo total lo hizo a un 5,8%. Por lo tanto, se requiere un importante cambio en los patrones de ahorro del sector privado (hogares y empresas) y del sector público.

El Cuadro 4 presenta un posible desglose del esfuerzo de ahorro interno entre hogares y empresas, basado en su contribución relativa en los últimos diez años. Este desglose es particularmente sensible a factores

como expectativas de riqueza, términos de intercambio, condiciones de endeudamiento y estructura tributaria.

La evidencia internacional (por ejemplo, Schmidt-Hebbel, 2010) sugiere que, aunque no existe una política dominante de gran eficacia, las siguientes son efectivas para incrementar el ahorro:

- **Ahorro público:** en promedio, \$ 1 de mayor ahorro público aumenta en \$ 0,5 el ahorro nacional
- **Ahorro previsional obligatorio:** en promedio, \$ 1 de mayor ahorro previsional obligatorio aumenta en \$ 0,5 el ahorro nacional
- **Reforma tributaria:** si eleva los incentivos para el ahorro privado y la inversión, puede incrementar el ahorro nacional y la inversión agregada

Naturalmente, las reformas a los sistemas previsionales y a la política fiscal pueden perseguir otros objetivos, que van más allá o incluso pueden ser más importantes que el incremento del ahorro o de la inversión agregada. En la situación actual de Chile, destacaremos estos otros objetivos, además del incremento del ahorro, que persiguen las reformas propuestas a continuación.

Propuesta 10 Reforma del sistema de ahorro previsional obligatorio

El sistema de ahorro previsional obligatorio (o sistema de AFP), complementado por incentivos tributarios al ahorro previsional voluntario (APV) y por el aporte previsional solidario (APS) del Estado para elevar las pensiones más bajas, es un sistema de pensiones que, en general, se compara favorablemente con otros sistemas en el mundo. Sin pretender desarrollar un análisis completo, destacamos algunas debilidades paramétricas del sistema chileno, en comparación internacional: una tasa de contribución relativamente baja (10%), edades de jubilación relativamente bajas (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres), topes impositivos bajos y significativos componentes no impositivos de las remuneraciones. Estas características tienen consecuencias negativas para el nivel de las pensiones, los pasivos pensionales del Estado, y el ahorro privado y nacional.

El sistema de ahorro pensional obligatorio ha tenido una tasa de rentabilidad más elevada de lo esperado desde su inicio en 1981. Sin embargo, el sistema de pensiones no está entregando (y, con alta certeza, no entregará en el futuro) las pensiones que muchos afiliados esperan.⁴ Por ejemplo, en las condiciones actuales (de expectativas de vida, rentabilidad de fondos y otras), un hombre a la edad de jubilación mínima legal actual (65 años) alcanza una tasa de reemplazo (la relación entre su pensión y su salario promedio de los últimos 10 años) de 55%, y una mujer a la edad de jubilación mínima legal actual (60 años) alcanza una tasa de reemplazo de 39%, sin aportes previsionales solidarios (Cuadro 5).⁵ En principio, en un sistema de contribuciones definidas y una edad de jubilación no obligatoria, como es el sistema de pensiones chileno, son

los afiliados quienes deciden cuándo jubilarse o cuántos años trabajar más allá de las edades mínimas legales de jubilación. Sin embargo, las personas que reciben aportes previsionales solidarios tienen incentivos para jubilarse cuando reciban dichos aportes (a los 65 años, hombres y mujeres). Otros grupos de personas –las que enfrentan restricciones de liquidez y las que enfrentan presiones de sus empleadores para jubilarse– se jubilan a las edades mínimas legales actuales. Por ello, no sorprende que las edades promedio de jubilación efectivas son actualmente 61,3 años para las mujeres y 65,8 años para los hombres, es decir, exceden en aproximadamente un año las edades mínimas legales de jubilación.

Las bajas tasas de reemplazo se deben a cuatro factores: (i) un aumento muy significativo en las expectativas de vida (que han aumentado en 30% desde 1980); (ii) una tendencia declinante en las tasas de rentabilidad de los ahorros financieros en Chile y en el mundo desde fines de los años noventa, que se ha agudizado coyunturalmente desde la gran crisis financiera de 2008-2009;⁶ (iii) los elevados aumentos que muestran en Chile los salarios reales de los mayores de 55 años hasta su jubilación (a una tasa real anual de 3,3% entre 2004 y 2011), y (iv) el significativo componente no imponible de las remuneraciones (un 18% de las remuneraciones totales en 2012).

En términos distributivos, aunque el problema de las bajas tasas de reemplazo afecta a todos, se concentra en mayor medida en (i) trabajadores de ingreso medio, porque los de ingreso alto complementan sus cotizaciones con APV y los de ingreso bajo reciben APS, (ii) los trabajadores que pasan períodos como informales o que trabajan como independientes, (iii) las mujeres, porque viven más tiempo y tienen menor densidad de cotizaciones, y (iv) los trabajadores con altos aumentos de ingreso real hasta jubilarse.

Una evaluación preliminar de los efectos de la reforma previsional de 2008 sugiere que algunos de sus cambios fueron en la dirección correcta, ya que se elevaron las tasas de reemplazo (como la futura cotización obligatoria de trabajadores independientes, el subsidio a la cotización de jóvenes, los bonos por hijo y el APV individual y colectivo). Sin embargo, estos cambios han sido insuficientes para revertir la caída tendencial en las tasas de reemplazo actuales, que continuará en el futuro si no se aplican reformas correctivas.

⁴ De acuerdo con la Encuesta de Protección Social, en Chile las personas tienen una expectativa promedio para su tasa de reemplazo de 70%.

⁵ Como se nota en el Cuadro 5, estas simulaciones para las tasas de reemplazo en las condiciones económicas y demográficas actuales son similares para las personas que han cotizado toda su vida laboral y para las que lo han hecho en forma interrumpida, si las lagunas previsionales de estos últimos se distribuyen homogéneamente a lo largo de su vida laboral.

⁶ Debido a la influencia de los dos primeros factores, las tasas reales de rentas vitalicias han caído desde 5,2% en los años noventa a 3,2% en los últimos años.

Cuadro 5
Efectos de los aumentos en las tasas de cotización obligatoria y edades de jubilación sobre las tasas de reemplazo

Edad de jubilación	Tasa de reemplazo de mujeres (%)		Tasa de reemplazo de hombres (%)	
	Tasa cotiz. 10%	Tasa cotiz. 13%	Tasa cotiz. 10%	Tasa cotiz. 13%
60	39	50	40	52
61	41	53	43	56
62	44	57	46	59
63	46	60	48	63
64	49	64	51	67
65	52	68	55	71
66	55	72	58	76
67	59	77	62	81

Fuente: Estudios actuariales de la Subsecretaría de Previsión Social.

Nota: Las tasas de reemplazo se calculan como la razón entre la pensión y el salario promedio obtenido en los diez años previos a la jubilación. Con ello, estas tasas no son diferentes para personas con o sin lagunas previsionales, en la medida en que presenten porcentajes similares de períodos sin cotizaciones durante los últimos diez años previos a la jubilación y los observados entre su entrada al mercado laboral y el año 11 antes de su jubilación. Además, estas simulaciones suponen una tasa real anual de rentabilidad de los fondos de 4,5%, una tasa de crecimiento real anual de remuneraciones de 1,5%, un capital necesario unitario de 3,7% y se considera al cónyuge como único beneficiario de pensión.

La propuesta, que consta de las tres partes que se presentan a continuación, tiene el doble objetivo de incrementar significativamente los niveles de las pensiones (o las tasas de reemplazo) y los niveles de ahorro obligatorio, total privado y nacional del país.

Elevar gradualmente (un punto porcentual al año) la tasa de cotización obligatoria de 10% a 13% del sueldo imponible

Este aumento podría ser financiado por un aporte del empleador (incrementando en los primeros años el costo total bruto del trabajo) o por un aporte del empleado (reduciendo en los primeros años su sueldo líquido). Cabe destacar que en el largo plazo (quizás después de 5 años) es indiferente quién haga el aporte, porque los sueldos netos y brutos se ajustarán en montos que dependen de las correspondientes elasticidades-salario de las ofertas y demandas laborales, así como de la percepción del trabajador respecto de cuánto de la cotización corresponde a un impuesto.

Elevar gradualmente las edades legales de jubilación de 60 a 67 años para las mujeres y de 65 a 67 años para los hombres

Se propone elevar gradualmente las edades mínimas legales de jubilación de las mujeres, desde los 60 a los 67 años de edad, y de los hombres, desde los 65 a los 67 años de edad. Para su implementación gradual

existen muchas alternativas; aquí se propone una, solo a modo ilustrativo. Distintas consideraciones económicas y políticas determinarán la forma en que se acordará esta propuesta en práctica gradual. La opción que sugerimos a continuación está acorde con la experiencia internacional. Consiste en elevar gradualmente las edades mínimas legales de jubilación para las mujeres en medio año de edad de jubilación por cada año calendario. En este caso, la transición sistémica para las mujeres afectadas por este cambio será por un período de 14 años. De forma análoga, se propone elevar gradualmente las edades mínimas legales de jubilación de los hombres, también en medio año de edad de jubilación por cada año calendario. Además se propone (también podría ser de otra forma) comenzar la transición de los hombres al año 11 de la transición de las mujeres, para que ambos grupos completen su transición al año 14.

También acorde con la experiencia internacional, se plantea considerar la exclusión de las cohortes de mujeres que caen bajo cierto umbral de edad (por ejemplo, de 55 años) en el año en que comienza la transición de las mujeres. En el caso de los hombres, se propone no excluir a ninguna cohorte de menores de 65 años, pues en su caso la implementación gradual comenzaría mucho más tarde.

Esta reforma también podría considerar una jubilación anticipada, anterior a la nueva edad de jubilación de

67 años, condicional al cumplimiento de un nivel de ahorro pensional privado que permita financiar una pensión de renta vitalicia (o su equivalente en retiro programado) tal, que en combinación con el aporte pensional solidario (cuando corresponde obtenerlo) permita alcanzar una cierta tasa de reemplazo, por ejemplo de 70%.

Para el largo plazo, después de esta reforma se podría considerar indexar las edades legales de jubilación a las expectativas de vida, que van aumentando en el tiempo.

Complementar las reformas anteriores con un aumento gradual del tope imponible de la cotización obligatoria y hacer imposables, también en forma gradual, todos los ingresos del trabajo

La proporción de afiliados que cotizan por el tope imponible ha aumentado de 6% en el año 2002 a un 8,2% en 2011. A la luz de esta evolución, se propone elevar el tope imponible (actualmente de UF 70,3 por mes) a UF 80 mensuales. Complementariamente se propone hacer imposables todos los ingresos del trabajo, incluyendo el actual promedio de 18% no imponible (bonos de transporte, colación y productividad). Se propone implementar ambos cambios en forma gradual.

Efectos de la reforma al sistema de ahorro previsional obligatorio

En lo que sigue evaluamos los posibles efectos de las tres propuestas anteriores sobre las tasas de reemplazo, el ahorro y otras variables.

El efecto combinado de las dos primeras reformas sobre las tasas de reemplazo promedio se presenta en el Cuadro 5. Para las mujeres de 60 años que elevan su tasa de cotización de 10% a 13% durante toda su vida laboral, su tasa de reemplazo aumenta de 39% a 50%. Y el aumento en la edad de jubilación de las mujeres hasta los 67 años (dada una contribución de 13%) eleva su tasa de reemplazo del 50% al 77%. Para los hombres de 65 años que aumentan su tasa de cotización de 10% a 13% durante toda su vida laboral, su tasa de reemplazo aumenta de 55% a 71%. Además, el aumento en la edad de jubilación hasta los 67 años (dada una contribución de 13%) eleva su tasa de reemplazo del 71% al 81%.

La tercera propuesta (aumento del tope imponible y hacer imposables los componentes actualmente no imposables) tiene efectos adicionales sobre las tasas de reemplazo, pero no se han cuantificado. El efecto combinado de las tres propuestas llevaría a aumentos significativos en los

niveles de pensiones y, por tanto, en las tasas de reemplazo, que excederían el 70%. En el caso de los cotizantes con menor densidad previsional, sus tasas de reemplazo subirían en proporciones similares, pero las pensiones absolutas aumentarían proporcionalmente menos.

Los efectos sobre el ahorro son los siguientes. El aumento de la tasa de cotización obligatoria de 10% a 13% incrementa el ahorro obligatorio de los hogares en 30%, lo que equivale aproximadamente a un aumento de 1,0% del PIB, lo que se traduce en un incremento estimado del ahorro nacional de 0,5% del PIB. El aumento de las edades de jubilación también tiene efectos positivos sobre el ahorro obligatorio de los hogares (ya que se incrementa el período de ahorro obligatorio y se reduce el período de desahorro pensional) y un aumento proporcional (por la mitad) en el ahorro nacional. El aumento del tope imponible y hacer imposables todos los componentes de los ingresos del trabajo tienen efectos adicionales sobre el ahorro obligatorio de los hogares y el ahorro nacional. Estimamos que el efecto combinado de las tres propuestas podrá incrementar el ahorro nacional en 1% a 2% del PIB.⁷

Otras variables afectadas por estas reformas son la participación laboral, el empleo en el sector formal y el ahorro fiscal. La participación laboral y el empleo total aumentarán con los mayores períodos de trabajo de tres grupos de trabajadores: (i) los que obtienen APS y que jubilaban antes de los 67 años; (ii) los que jubilaban voluntariamente antes de los 67 años, que no obtienen APS y no alcanzan el monto requerido para jubilar anticipadamente respecto de los 67 años, y (iii) un retraso en las edades de jubilación de parte de aquellos que jubilan voluntariamente a edades menores a las nuevas edades de jubilación y que no obtienen APS debido a efectos de pares y una posible mayor empleabilidad de personas entre 60 y 67 años.

También es posible que, producto del alza de la tasa de contribución previsional del 10% al 13%, cambie algo la composición del empleo desde trabajos formales (con cotizaciones previsionales) a trabajos informales (sin cotizaciones). Esto ocurriría en el caso de aquellos trabajadores que tienen una alta tasa personal de descuento y consideran al menos parte de su cotización previsional como un impuesto, y cuyos empleadores estuviesen dispuestos a contratarlos informalmente. Para reducir estos efectos, más adelante se plantea la propuesta de fomento de la formalización.

Finalmente, las tres propuestas anteriores reducen los pasivos pensionales del Estado (los pagos de APS), ya

⁷ Estos efectos se verificarían gradualmente en el mediano a largo plazo (entre 1 y 30 años), pero no en el estado estacionario sistémico posreforma (más de 50 años), porque en el estado estacionario los incrementos en el ahorro son compensados en gran medida por el mayor desahorro de los pensionados. Estos efectos dinámicos (y muy disímiles en el tiempo) solo se pueden cuantificar haciendo uso de un modelo dinámico de generaciones traslapadas y de equilibrio general, que no está disponible para hacer esta evaluación.

que se incrementa significativamente la proporción de la pensión que es autofinanciada (a través de cotizaciones previsionales) por los trabajadores de ingresos bajos.

Propuesta 11 Reforma de la regla fiscal y de la institucionalidad fiscal

La regla fiscal y la institucionalidad de la cual la regla forma parte son buenas en comparación internacional, pero también son perfectibles. La regla fiscal, basada en una estimación del balance fiscal cíclicamente ajustado (BCA), define un nivel de gasto fiscal agregado igual a la estimación del ingreso fiscal de tendencia menos la meta de BCA. El ingreso fiscal de tendencia se estima de acuerdo con estimaciones anuales del PIB de tendencia (y luego de la brecha de producto) y de los precios de largo plazo del cobre y del molibdeno. Por lo tanto, la regla fiscal es acíclica para el gasto fiscal, porque este crece con los ingresos fiscales estimados de tendencia y es insensible a las condiciones cíclicas de la economía. El beneficio de esta regla es que evita la prociclicidad del gasto fiscal (observada en el pasado en Chile y actualmente en muchos países del mundo), que perversamente contribuye a incrementar la intensidad de los ciclos económicos. Pero la aciclicidad actual no permite usar el gasto (ni menos las tasas de impuestos) como una herramienta contracíclica de estabilización del gasto agregado y del PIB. Esta inflexibilidad cíclica del gasto, congruente con la regla fiscal actual, explica, por ejemplo, la muy significativa desviación respecto de esta regla fiscal, en que se incurrió en enero de 2009 para adoptar una política fiscal contracíclica en respuesta a la recesión de 2008-09.

La política fiscal del período 2011-2013 se ha anclado a un objetivo para el BCA de -1% del PIB. Esta meta es más modesta que la adoptada entre 2001 y 2007 que fijaba un BCA de 1% a 0,5% del PIB (aunque más ambiciosa que el -3,1% del PIB en 2009). Aunque la meta del -1% del PIB es coherente con el objetivo de sostenibilidad fiscal, no realiza un aporte importante al ahorro público y, por ende, tampoco al ahorro nacional.

Implementar gradualmente modificaciones a la regla fiscal basada en el BCA

A la luz de los antecedentes anteriores, se propone adoptar dos cambios a la regla fiscal actual, ninguno de los cuales requiere de modificaciones legales. Como lo estipula la ley de responsabilidad fiscal de 2006, es potestad y obligación de cada gobierno entrante fijar,

en un documento que debe publicar al comienzo de su período, el marco de su política fiscal, incluyendo los parámetros de la regla fiscal, como los que se propone modificar a continuación.

El primer cambio propuesto consiste en incrementar la meta del BCA desde -1% del PIB a un balance de 0% del PIB, implementado gradualmente. Esta reforma incrementará el ahorro público en un 1% del PIB y el ahorro nacional estimado en un 0,5% del PIB (si el mayor ahorro público refleja una combinación de financiamiento a través de menor gasto y mayores impuestos) o más (si el financiamiento es mayoritariamente por ahorros fiscales derivados de la reforma previsional, mayores impuestos al consumo y reducciones de gasto). Se estima que los efectos combinados de la reforma del sistema previsional obligatorio y de la regla fiscal contribuirán a subir la tasa de ahorro nacional en torno a 2% del PIB al cabo de diez a veinte años, cuando sus efectos de largo plazo se materialicen.

El segundo cambio propuesto a la regla fiscal consiste en reemplazar la actual política fiscal acíclica por una contracíclica, tal como lo sugirió el Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile (2011), en adelante, Comité Asesor (2011). Este cambio implica reemplazar la meta fija o acíclica del BCA por valores procíclicos para dicha meta, que sean proporcionales a la brecha estimada del producto. Así, en años de bonanza o expansión cíclica (con una estimación de brecha de producto positiva, vale decir, un producto efectivo que excede al producto de tendencia), la meta será superior a la de largo plazo, con lo que se ahorrará más que en años de brecha de producto negativa.

La implementación de esta política fiscal contracíclica puede reflejarse en un gasto fiscal agregado contracíclico, en impuestos (o algunas tasas impositivas, como el IVA) procíclicos o en una combinación de ambas medidas. Considerando el amplio rango de las estimaciones de los multiplicadores de corto plazo (dentro de un año) del déficit público y del gasto público, tomamos el rango intermedio, más estrecho, de 0,5 a 0,7 (Blanchard y otros, 2008; Spilimbergo y otros, 2009; OCDE, 2009) como representativo de lo que podría esperarse para Chile. Bajo este supuesto, cabría esperar que, en promedio, un aumento (disminución) de un 1% en el BCA y en el balance fiscal efectivo, coherente con una brecha positiva (negativa) del PIB sobre su nivel potencial estimado, contribuya a reducir (aumentar) el PIB entre 0,5 y 0,7 puntos porcentuales en el año correspondiente.

Por lo tanto, se anticipa que este cambio puede aportar a la estabilización del producto y del empleo en Chile. Con ello, el ahorro público y el ahorro nacional se harán más procíclicos, aunque no se afectarán sus valores de tendencia o de largo plazo.

Fortalecer la institucionalidad fiscal

La mejor práctica internacional sugiere que las políticas fiscales y la adopción de reglas fiscales se fortalecen con la creación de organismos encargados de auditar las proyecciones y el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, así como de promover su transparencia.⁸ En paralelo, los gobiernos de muchos países adoptan reformas que refuerzan la transparencia y la rendición de cuentas en la formulación y ejecución de su política fiscal y de sus presupuestos.

La institucionalidad fiscal chilena es, en términos generales, relativamente madura en comparación internacional. Sin embargo, exhibe algunas debilidades que pueden afectar adversamente su credibilidad. Una debilidad es la ausencia de un Consejo Fiscal autónomo. La segunda radica en falencias en la transparencia, la rendición de cuentas y la coherencia intertemporal de la política fiscal chilena. Estas falencias están reflejadas en la posición no estelar de Chile en el ranking global de transparencia y rendición de cuentas de la política fiscal, con 72 puntos sobre 100, bastante rezagada respecto de los punteros mundiales, que son Sudáfrica (92 puntos) y Nueva Zelanda (90 puntos) (Open Budget Survey 2010 de International Budget Partnership). Así, siguiendo las recomendaciones internacionales y del Comité Asesor (2011), se propone fortalecer la institucionalidad fiscal a través de los siguientes cambios.

Primero, se propone adoptar un Consejo Fiscal autónomo del Ejecutivo y del Congreso, creado por ley especial, con un mandato y tareas específicas determinadas por la ley, sin delegación de autoridad de la política fiscal ni de sus parámetros. El Consejo Fiscal sería apoyado por consejos consultivos o asesores, y encabezado por un consejo de tres miembros. Este consejo sería propuesto por el Ejecutivo y ratificado por el Congreso, con períodos de permanencia traslapados e independientes del ciclo presidencial.

El mandato del Consejo Fiscal sería servir como órgano autónomo del Estado en la evaluación técnica de la política fiscal y el monitoreo de su implementación, y dar cuenta pública de su trabajo al Congreso y al público general. Hacemos nuestras las propuestas del Comité Asesor (2011) respecto de ocho funciones específicas que le debería asignar la ley en materias relativas a la formulación de la política fiscal, su evaluación técnica y sus impactos fiscales y macroeconómicos de corto y largo plazo, el monitoreo de la ejecución presupuestaria,

y la emisión de opiniones fundadas sobre la política fiscal en informes regulares y sobre asuntos en que es consultado por la autoridad fiscal.

Segundo, se plantean recomendaciones para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de la política fiscal y su ejecución. La mayor parte de estas propuestas tampoco requieren cambios legales y se refieren a cuatro ámbitos: (i) hacer plenamente transparente y, por ende, perfectamente replicable el cálculo del balance cíclicamente ajustado; (ii) perfeccionar la información y el análisis presentados en el Informe Anual de Finanzas Públicas; (iii) elevar a obligación legal la provisión de cierta información sobre el presupuesto y la Hacienda Pública, y (iv) extender la entrega de estudios e información sobre la política fiscal en ámbitos que incluyen los flujos presupuestarios, el balance de activos y pasivos del gobierno, y los efectos actuariales de cambios legales con impacto presupuestario. También aquí hacemos nuestras las propuestas del Comité Asesor (2011) respecto del detalle de los cuatro ámbitos anteriores.

Se anticipa que estas importantes mejoras en la institucionalidad del país contribuirán a la transparencia y estabilidad del régimen fiscal y, por lo tanto, a la credibilidad y predictibilidad de la política fiscal, lo que podría reducir aun más el riesgo soberano de Chile y las tasas de interés internas, todo lo cual atraerá la inversión en Chile.

Políticas de inmigración

Como se ha indicado, otro factor relevante para explicar el crecimiento es el crecimiento de la fuerza laboral. A este respecto, la economía chilena ha entrado en una fase demográfica más propia de países ricos, en la que se observa una restricción activa en el proceso de crecimiento. Hay quienes sostienen que para enfrentar esta restricción Chile debiera tener una política absolutamente abierta a la inmigración. No compartimos dicha postura. Si se tratara de mano de obra calificada bien podría ser así, pero no es el caso con la mano de obra no calificada, que podría ayudar a subir el PIB pero sus efectos últimos sobre el PIB per cápita son más bien ambiguos, además de que podría tener efectos adversos sobre la igualdad de ingresos. Consecuentemente, sostenemos y abogamos en este punto por la necesidad de una política de inmigración que distinga trabajo no calificado del calificado.

⁸ Entre los países que hoy en día cuentan con algún tipo de Consejo Fiscal están Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido (Debrun y otros, 2009). Fuera de la Unión Europea, Suecia y Japón cuentan también con Consejos Fiscales. En el pasado más reciente, y frecuentemente en reacción a la crítica situación fiscal de Europa, se está observando una nueva ola de adopción o de reformas de Consejos Fiscales, especialmente en países desarrollados, incluyendo a Francia y el Reino Unido.

Propuesta 12 Una nueva política de inmigración

Para el trabajo calificado postulamos una política lo más abierta posible. Para el no calificado, planteamos la necesidad de una política que, al tiempo que vele por un mayor control del ingreso ilegal de mano de obra, facilite, bajo esquemas bien definidos, la importación temporal de mano de obra. Nuestras propuestas concretas son las siguientes.

Adoptar políticas generales que favorezcan la inmigración de trabajadores calificados

La experiencia estadounidense es concluyente respecto de los beneficios económicos que traen aparejados estos trabajadores; además, los problemas causados por la ausencia de trabajadores, como ocurre actualmente en Alemania, nos llevan a pensar que es necesario aumentar la mano de obra calificada en nuestro país. Una política de “puertas abiertas” a este tipo de trabajadores es muy recomendable. Hoy la inmigración de profesionales se ve limitada debido a procesos demasiado engorrosos de convalidación de títulos, entre otras razones. Deben proveerse medidas que faciliten la convalidación de títulos profesionales y la inmigración de empresarios que acrediten la disposición a invertir determinados montos de capital, como lo hace Estados Unidos.

Adoptar políticas de inmigración controlada de mano de obra no calificada

Junto con un mayor control a la inmigración ilegal, se postula la incorporación de mano de obra extranjera temporal a determinadas actividades económicas. Tenemos en mente aquí a ciertos sectores, como la fruticultura de exportación, que a diferencia del sector construcción o servicios (que también son empleadores relevantes de mano de obra no calificada), no pueden pasar a precios las alzas de costos porque enfrentan un mercado internacional con precios dados, por lo que deben ajustarse, como consecuencia de un alza en el salario de trabajadores no calificados, a través de la sustitución de trabajo no calificado por capital –lo que ya está ocurriendo– o trasladando la producción a otros países, como también se observa. Los efectos de la estrechez del mercado laboral en el sector agrícola ya están a la vista. También se observa una sustitución desde plantaciones intensivas en mano de obra, como la uva de mesa, por otras menos intensivas, como las nueces y almendras. Esta sustitución, que podría lucir óptima y socialmente deseable en un marco de economía cerrada a la inmigración, resulta más bien indicativa de una pérdida social si se tiene en cuenta un marco alternativo que permita la inmigración temporal de mano de obra no calificada.

En consecuencia, en este campo proponemos una política de inmigración controlada. Con un programa de este tipo, un empleador podría superar la regla que establece que no más del 15% de su planta sea extranjera (de trabajadores no calificados), en la medida que la entrada al país de esas personas esté directamente relacionada con su contrato de empleo, que debe ser de naturaleza temporal (por ejemplo, de seis meses). Los trabajadores temporales tendrían un estatus especial en nuestra legislación y los beneficios de las políticas sociales se debieran reducir. En definitiva, esta política consta de dos aspectos. Por un lado, implica un control más estricto del trabajo ilegal –los inmigrantes que entran a Chile como turistas y se quedan a trabajar– y, por otro, implica una formalización del trabajo temporal del inmigrante, que emula en cierto modo la política seguida en la posguerra por Alemania y actualmente por muchos países productores de petróleo en el Medio Oriente.

Políticas de inversión

La inversión es una fuente clave de crecimiento económico porque incrementa el stock de capital físico por trabajador, lo cual redundará en una mayor productividad (a través de la mecanización de faenas). Además, la nueva inversión suele destinarse a los rubros de mayor rentabilidad, lo que redundará en un incremento en la productividad de factores (por ejemplo, resolviendo cuellos de botella en infraestructura, o expandiendo sectores que han sido objeto de cambios tecnológicos u otras innovaciones). Por último, el nuevo capital suele traer consigo tecnologías más avanzadas.

Para elevar la tasa de inversión bruta en capital fijo en los 4 puntos porcentuales del PIB identificados arriba para crecer más, se deberán hacer importantes esfuerzos para incrementar la inversión pública y privada. A continuación se presentan nuestras propuestas para impulsar la inversión y asegurar que se focalice en los proyectos de mayor rentabilidad económica social.

Propuesta 13 Nueva institucionalidad para la evaluación social de proyectos de inversión pública

En una economía de mercado la mayor parte de la inversión y su asignación la determina la acción de los mercados. Pero la inversión pública debe jugar un rol clave en la provisión directa o indirecta de bienes y servicios que, por estar sujetos a grandes economías de

escala, altas exigencias de coordinación entre diversas entidades públicas o privadas o tener características de bien público, no son de interés de los inversionistas privados sin el apoyo del Estado. Las inversiones del Estado deben, por lo tanto, ser sometidas a una rigurosa evaluación económico-social. En Chile el sistema de evaluación social de proyectos tiene más de treinta años de existencia, ha sido básicamente exitoso y ha servido de modelo en América Latina. Sin embargo, todavía es posible fortalecerlo, por lo que se propone una nueva institucionalidad para la evaluación social de proyectos, con las siguientes características.

Dependencia institucional

Hoy el sistema depende del Ministerio de Desarrollo Social, en circunstancias que su rol trasciende lo meramente social. Se propone que sea responsabilidad de una entidad autónoma (integrada por ejemplo en la Agencia para la Competitividad, propuesta más adelante) y que se vincule con el Ejecutivo a través de un Ministerio que se enfoque en políticas de crecimiento, con visión de largo plazo; podría ser un Ministerio de Economía reformulado, como se propone más abajo.

Autonomía, transparencia y rendición de cuentas

Actualmente la evaluación de proyectos públicos la efectúan internamente funcionarios de gobierno, en un proceso sin mayor transparencia ni rendición de cuentas vía evaluaciones ex post, excepto por la participación consultiva de expertos externos. Es en ese aspecto donde se pueden introducir mejoras sustanciales. Proponemos que la acción de la entidad autónoma a cargo de la evaluación de proyectos públicos esté sujeta a estrictas normas de transparencia y rendición de cuentas.

Ámbito de acción

Hoy no todos los proyectos de inversión pública se someten al sistema. Proponemos que se aplique a todos los proyectos que involucren recursos públicos, ya sea directa o indirectamente –vía concesiones–, y que se extienda también a los programas de subsidios de mayor envergadura.

Propuesta 14 Mejorar el sistema de inversión pública en infraestructura y concesiones

Si bien no se cuenta con información suficiente de los beneficios sociales de las obras de infraestructura en Chile, distintos elementos de juicio puntuales sugieren

que en nuestro país, atendido su estado de desarrollo, las inversiones de infraestructura exhiben elevados retornos. Esta observación coincide con los hallazgos internacionales sobre el alto retorno para países en desarrollo (Kessides, 1997). Un primer factor es nuestra geografía, crucial en una economía como la chilena, donde la base exportadora, por tener en su mayoría un sustrato en los recursos naturales, está extendida por el territorio. Un segundo elemento es la distancia a los mercados internacionales, lo que convierte a los aspectos logísticos en un factor fundamental para el desarrollo. Un tercer elemento es el crecimiento mismo de la economía, con el consecuente aumento de ingresos y salarios y su consecuencia última: el incremento en las tasas de motorización y en el costo relativo del tiempo. Entonces, la relación entre infraestructura y crecimiento se establece en dos sentidos: la infraestructura pública influye sobre el crecimiento y un mayor crecimiento empuja nuevas demandas por este tipo de inversión.

Chile ha sido relativamente exitoso en implementar un marco que propicia las concesiones privadas de obras públicas, capaces de movilizar importantes recursos privados de inversión. Dicho marco, que también se ha perfeccionado en el último tiempo, ha propendido a una mayor competencia. Asimismo, el sistema implementado en los noventa para la privatización de operaciones e inversiones en puertos también ha funcionado razonablemente bien, tanto así que algunos puertos, como Valparaíso y San Antonio, exhiben niveles de eficiencia y calidad comparables a los de la OCDE.

Con todo, hoy por hoy se verifican retrasos en la licitación de diversas obras, así como la necesidad de mantener el ritmo en la inversión portuaria, todo ello atendiendo al crecimiento observado y que se espera continúe en las toneladas transportadas. Asimismo, en sectores con elevado potencial de crecimiento, como la salmicultura, no se advierte cómo nuestro país podría emular las mejores prácticas regulatorias –como las observadas en Noruega– sin emular al mismo tiempo una infraestructura compatible con ello. Planteamos a este respecto dos propuestas concretas, que si bien no abarcan la totalidad de los desafíos de los sistemas de concesión de obras públicas, sí propenden a resolver algunos retos específicos que estimamos de primer orden de importancia.

Mecanismos complementarios de financiamiento público

El mercado de capitales de hoy no es el mismo que enfrentaron los gobiernos de Frei y Lagos en el período de oro de las concesiones. No estamos hablando de la época en que Endesa emitió un bono a cien años y en que las inversiones en Chile se reaseguraban por medio de *monoliners*, agencias de alta calificación de riesgo cuyo negocio era precisamente reasegurar los bonos que emitían los concesionarios u otras empresas. Los

monoliners desaparecieron como resultado de la crisis financiera internacional, y hoy los bonos corporativos difícilmente superan los veinte años. Actualmente, con las bajas tasas de financiamiento de los bonos del gobierno, bien podría darse la paradoja de que el costo financiero que deban soportar implícitamente los usuarios vía tarifa o peaje sea mucho más alto producto de los elevados costos de deuda privado y, muy particularmente, de la escasez de financiamiento para la etapa de construcción que deberán enfrentar los concesionarios. En Estados Unidos, este problema se superó mediante el sistema TIFIA, que consiste en una facilidad de financiamiento que se le agrega a obras que se licitan, y en que el financiamiento es de largo plazo a tasas bajas (igual al financiamiento del Tesoro en el caso estadounidense). Usualmente tiene cinco años de gracia (capitalización de intereses), luego una secuencia de obligaciones con una banda en función de los ingresos efectivos, de manera que el saldo que no se pueda pagar se remite al año 25. Ello sustituye en parte a los bonos, que ya prácticamente no existen. Los concesionarios compiten por la cancha por este financiamiento y se requieren niveles mínimos de capital accionario para la sociedad concesionaria, lo que evita acciones oportunistas o la especulación por parte de los inversionistas.

Mecanismos más flexibles de recaudación

En infraestructura pública –como también en industrias con altos costos hundidos y sistemas de redes– son usuales los casos en que una determinada inversión, que aunque es socialmente rentable, no es financiable por medio de cobros uniformes porque la curva de costos unitarios está por sobre la demanda, en todos los puntos. Concretamente, existen proyectos de vías urbanas, por ejemplo, que no son financiables a ningún precio uniforme entre usuarios, pero que sí podrían ser financiables si se cobrara con algún grado de discriminación, por ejemplo, mayores tarifas en horas punta. De ahí la necesidad de permitir la discriminación de precios en dichos casos, como de hecho ocurre en otras instancias tales como las líneas aéreas, los servicios de telefonía y aquellos que descansan en redes en general. Lo mismo ocurre en obras de infraestructura, y no es de extrañar que en Chile suceda con una frecuencia cada vez mayor (la disparidad de ingresos da origen a distintas disposiciones a pagar, para comenzar). La necesidad de permitir la discriminación de precios es imperiosa además porque la percepción es que los beneficiados con la obra son mayoritariamente grupos de ingresos altos (por ejemplo, proyecto Vespucio Oriente).

En países como Estados Unidos y Canadá ello se ha resuelto con mecanismos inteligentes de discriminación de precios, las Managed Lanes (ML). En ese esquema el concesionario hace una nueva obra de infraestructura que se suma a las existentes (“un nuevo carril”), se compromete a que en la nueva vía la velocidad

promedio nunca esté por debajo de una meta, pero, como contrapartida, tiene libertad para subir los precios todo lo que sea necesario para lograr esa meta. Este sistema es diferente al chileno, en que si bien existen cláusulas de alzas de precio por congestión, estas no permiten al concesionario subir la tarifa todo lo que sea necesario para reducir el tráfico y aumentar la velocidad, con el resultado de que el trayecto cuesta más y es también más lento, lo que ha motivado una iniciativa parlamentaria para prohibir este tipo de mecanismos (ello sepultaría para siempre la posibilidad de tener Managed Lanes en Chile).

Propuesta 15 Remover barreras y mejorar regulaciones para una mayor atracción de inversión privada

Autorizaciones ambientales

Es conocido que la operación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental adolece de muchos defectos, que lo hacen demoroso, burocrático e impredecible. Los proyectos de inversión requieren además numerosos permisos sectoriales que se tramitan independientemente de la resolución de calificación ambiental (RCA) y representan costos adicionales. La superposición de leyes y la correspondiente intervención judicial ante reclamos de particulares es otra fuente de paralización o demoras. Rectificar estas fallas es crucial para generar un clima favorable a la inversión. El capítulo sobre entorno sustentable y limpio se hace cargo de este diagnóstico y elabora las propuestas correspondientes.

Sectores regulados

La inversión privada en sectores sujetos a regulaciones de tarifas o de otra índole es muy dependiente de la calidad de esas regulaciones y de la acción de los reguladores. Los marcos regulatorios aplicables para concesiones de infraestructura, de transmisión eléctrica, de telecomunicaciones, de derechos de agua y otros deben ser revisados a fin de hacerlos más favorables a la inversión eficiente.

Inversión extranjera

Aunque muy ligada al auge minero, Chile está obteniendo excelentes resultados en cuanto a inversión extranjera. Según la Cepal, en 2012 Chile fue el tercer país de la región en captar inversiones (tras Brasil y México) en volumen absoluto (más de US\$ 20.000 millones) y el primero en porcentaje del PIB (7%) en 2011. La inversión extranjera,

además de ser una positiva fuente de financiamiento, suele traer consigo incrementos en la productividad de la economía receptora a través de la incorporación de nuevas tecnologías, modelos empresariales y potencia competitiva. Respecto de la inversión extranjera nuestras propuestas son las siguientes.

- Mantener el Estatuto de la Inversión Extranjera (DL 600) como instrumento para atraer inversión extranjera, porque garantiza la estabilidad de las reglas de repatriación y –en ciertos casos– ofrece estabilidad tributaria.
- Introducir un programa preferente para la atracción de nuevos proyectos de inversión extranjera directa, no destinados a la minería, ofreciéndoles por un lapso de diez años una reducción de la tasa adicional que grava las remesas de utilidades, de modo que estas en lugar de estar afectas a un gravamen total de 35% tributen un 25%. Esta propuesta se basa en la observación de que hay una intensa competencia entre los países por atraer inversiones mediante estímulos tributarios o de otra índole, y pretende contrarrestarla ofreciendo una tributación total a las rentas que los inversionistas extranjeros perciban en el país que sea competitiva. La exclusión de la minería se funda en que su alta rentabilidad en Chile probablemente le permite enfrentar bien esa competencia sin dicho beneficio.
- Para promover la inversión extranjera, planteamos mejorar las instancias de todas las acciones que potencian la “marca país”, incluyendo la promoción de exportaciones (ProChile), el turismo (Subsecretaría de Turismo y Sernatur), CORFO (en la atracción de empresas de alta tecnología) y la Fundación Imagen País, dependiente del Ministerio de RR.EE.

Mercado de capitales

Chile cuenta con importantes mecanismos para fomentar el ahorro de las personas para fines previsionales y el ahorro empresarial mediante la retención de utilidades en sociedades. Dichos ahorros se canalizan al mercado de capitales. Si las regulaciones de dicho mercado, con un sesgo marcadamente averso al riesgo, alientan financiamientos considerados más seguros, como el crédito para la vivienda, pueden desalentar inversiones en rubros más innovadores. De allí la importancia de las regulaciones que afectan a los fondos de capital de riesgo y el acceso al crédito de las empresas emergentes. Por lo tanto, se propone potenciar la inversión privada en proyectos y áreas más riesgosas e innovadoras.

Lo anterior implica revisar las normas tributarias y otras que afectan los fondos de capital de riesgo, así como las normas relativas a la emisión de bonos “securitizados” y bonos de alto riesgo. También se requiere promover el desarrollo de bolsas para la cotización de empresas de menor tamaño. Finalmente, se propone expandir hacia intermediarios no bancarios –por ejemplo, bonos

securitizados– los programas de garantía estatal parcial al financiamiento de las pymes que mantienen CORFO y Banco del Estado (FOGAPE).

Políticas de productividad, emprendimiento, competencia e innovación

No hay una explicación única para el fenómeno que Chile experimentó en los últimos veinticinco años (“doce años de oro”, desde 1985 a 1997, y luego un nulo avance en la PTF entre 1998 y 2011), pero probablemente inciden en él los siguientes factores:

- Probablemente el fuerte crecimiento de la productividad total de factores (PTF) en 1985-1997 incluya algo de la recuperación cíclica poscrisis de 1982-1983 y el sobrecaletamiento de 1996-1997. El período siguiente incorpora dos recesiones (1998 y 2009) y la correspondiente subutilización de capacidad productiva. La evolución de la PTF corregida por grado de uso de la capacidad productiva también denota una desaceleración, pero menos drástica.
- La desaceleración de la PTF refleja en parte la disipación en el tiempo del impacto de las grandes reformas estructurales de los años 1970 y 1980, las cuales dieron lugar a una reasignación de recursos que se refleja en un alza en el nivel de la PTF, pero no necesariamente en su tasa de crecimiento de largo plazo.
- La verificación de importantes cambios en los precios relativos puede haber desorientado las decisiones de inversión. Durante buena parte del período el tipo de cambio real ha caído –con breves interrupciones asociadas a las recesiones externas e intervenciones del Banco Central–, lo cual puede haber provocado una reasignación de recursos hacia el sector no transable y el sector minero que, temporalmente, puede reflejarse en menor crecimiento y productividad. Además, en el último período el país sufrió la pérdida del gas argentino y la obsolescencia de las correspondientes inversiones (que se reemplazaron sin ganancia neta de valor agregado).
- La progresiva incorporación de regulaciones que –más allá de su posible justificación– han subido los costos de emprender debido a las trabas burocráticas y a las barreras de entrada a los mercados.

Más allá de la indagación sobre las causas de la desaceleración de la productividad, una política procrecimiento debe plantearse como objetivo su pronta redinamización. Las propuestas que se presentan más abajo proponen impulsar el emprendimiento, la competencia y la innovación, con el fin de crear las condiciones para el surgimiento de un proceso sostenido de alto crecimiento en la productividad.

Propuesta 16 Impulsar el emprendimiento

El incremento de la productividad es el resultado de la incorporación de nuevas ideas que se traducen en nuevos tipos de bienes, procesos productivos o formas de organización. Desde Schumpeter (1942), la introducción de esas innovaciones se considera el quehacer principal de los emprendedores. Más recientemente, Harberger planteó una visión similar: los incrementos de la productividad son la contraparte de las reducciones de los costos unitarios de producción que todo empresario se esmera en hacer posible. Esta visión ha sido realzada por variados estudiosos del crecimiento económico, como Romer (1990), y Aghion y Howitt (1992). Estos últimos, siguiendo a Schumpeter, ponen énfasis en el proceso de “destrucción creativa” que surge del nacimiento de nuevas empresas más productivas y el reemplazo de las empresas viejas y menos productivas. Impulsar el emprendimiento es entonces un ingrediente fundamental de la estrategia procrecimiento.

Creación de empresas

Un importante avance fue la Ley 20.494, de febrero de 2012, que al modificar los procedimientos para obtener patente comercial y timbraje de facturas, según el Banco Mundial redujo de 22 a 7 el número de días necesarios para iniciar una empresa simple y en 33% el costo correspondiente, lo que le permitió a Chile escalar desde el puesto 62 al 32 en el correspondiente rubro del ranking Doing Business del Banco Mundial (y contribuyó a subir desde el puesto 41 al 37 en el ranking general).

Aunque también pueden incidir otros factores, desde la entrada en vigencia de la ley, el número de empresas creadas anualmente ha aumentado en 50%, lo que mejoró la relativamente baja tasa de creación de empresas en Chile. Pero es necesario hacer más y lograr crear empresas en tan solo un día. Siguiendo el modelo neozelandés, se acaba de aprobar la Ley 20.659 para facilitar la constitución de sociedades mediante un formulario que puede llenarse por Internet (quienes cuenten con firma electrónica avanzada) y crea un registro digital de sociedades en reemplazo del actual Registro de Comercio, administrado por el Ministerio de Economía. La dictación de los reglamentos correspondientes y la correcta aplicación de esta ley constituirán un marco propicio al nacimiento de nuevas empresas.

Simplificación de trámites

La creación y el desarrollo de las empresas normalmente exigen permisos de edificación y otras aprobaciones tales como las sanitarias, de servicios eléctricos, etc. Respecto de los primeros, el ranking del Banco Mundial

nos sitúa en el lugar 84, con una estimación de 155 días para obtener la autorización de edificación de un establecimiento industrial estándar. Otras fuentes plantean que los plazos son muy superiores. El Banco Mundial no compara otras autorizaciones importantes como las sanitarias, requeridas en todo establecimiento que procese o expendan alimentos. Sin desconocer que la actual normativa en la materia aborda importantes aspectos que deben tomar en cuenta los nuevos emprendimientos, la Agenda Impulso Competitivo (AIC), puesta en marcha por el gobierno en 2011, se propuso modificar sustancialmente los permisos de construcción y modernizar la normativa y la gestión de las autorizaciones sanitarias. Ambas están siendo muy parcialmente abordadas en las iniciativas hoy en trámite. Es necesario ir más allá y efectuar una reingeniería de las regulaciones relativas a permisos de edificación, autorizaciones sanitarias y otras, con el objeto de eliminar la duplicidad de normas y funciones, de cambiar el énfasis desde la prevención a la sanción, de introducir la fórmula de “silencio administrativo positivo” donde no opera, de modernizar la “firma electrónica avanzada” para difundir la realización de trámites en línea (hay proyecto de ley en trámite sobre esta materia), y considerar cambios institucionales (por ejemplo, traspasar la regulación y fiscalización de alimentos desde el Ministerio de Salud a un ampliado Ministerio de Agricultura y Alimentos).

Nueva ley de quiebras

La normativa chilena relativa al cierre y quiebra está muy atrasada. En el ranking Doing Business del Banco Mundial Chile se ubica en el puesto 98 en esta materia. La resolución de una quiebra toma 3,2 años, en comparación con los 0,6 años en los países más eficientes, como Japón. Nuestro sistema no asegura la pronta resolución de los problemas de liquidez de las empresas viables ni la pronta disolución y liberación de los factores productivos correspondientes en el caso de fallidos insolventes. Los acreedores prendarios tienen un poder excesivo en el proceso, lo que otorga a la posesión de garantías un valor desmedido y probablemente restringe la competencia bancaria. La quiebra es fácilmente asociada al fraude mediante la figura de la “quiebra fraudulenta” y el fallido puede ser objeto de fuerte castigo civil o penal, así como del descrédito social. Todo ello atenta contra un clima a favor del emprendimiento, que debe reconocer que la innovación avanza mediante un proceso de ensayo y error, que admite fallas, quiebras y que permite volver a emprender. Es necesario dictar una nueva ley de quiebras. El proyecto de ley en trámite se hace cargo de buena parte de las falencias de la actual legislación en la materia.

Fomentar la formalización de la economía

La informalidad del empleo y de la producción se observa en sectores y actividades que escapan a la regulación del Estado. Principalmente, se concentra en empresas pequeñas, de productividad más baja que sus competidores formales. La informalidad se traduce típicamente

en la evasión de leyes laborales, de control sanitario, y de calidad de productos y leyes tributarias.

Es cierto que la informalidad puede ser una respuesta económica “óptima” (un segundo mejor) a regulaciones malas o excesivas (De Soto, 1986; La Porta y Shleifer, 2008). Sin embargo, en un marco legal y regulatorio “razonable”, la informalidad refleja el intento exitoso de evasión, una competencia desleal con la producción formal y niveles inferiores de productividad. En estas condiciones se justifica, por lo tanto, contar con una política global y coherente de represión de la informalidad y fomento de la formalización.

Los componentes esenciales de una política integral que fomenta la formalización de la economía son las propuestas de reducción de tiempo para la creación de empresas y de simplificación de trámites, presentadas arriba, y las propuestas de fomento de la libre competencia, que se detallan más abajo. Creemos que todas ellas deben complementarse con las siguientes medidas dirigidas directamente a incentivar la formalización y desincentivar la informalidad:

- Adoptar un programa nacional de subsidios temporarios y reducciones de impuestos transitorios para actividades y emprendimientos informales que dejan su informalidad y se formalizan en sus contratos con trabajadores, proveedores, clientes, en sus pagos de obligaciones impositivas y previsionales, así como en su cumplimiento de obligaciones laborales y ambientales.
- Adoptar/extender programas de capacitación de empresarios informales que se formalizan.
- Dotar al SII, en colaboración con las policías, de obligaciones y facultades más poderosas para controlar y perseguir el comercio informal.
- Establecer un impuesto de 2% a las compraventas de bienes usados en ferias y mercados. Ello también ayudaría a reducir la delincuencia por bienes robados y tráfico de armas en dichas ferias y mercados.
- Controlar más efectivamente la comercialización informal de productos agrícolas.

Propuesta 17 Derribar barreras de entrada para favorecer la libre competencia

Debido a la amplia apertura de los mercados chilenos al comercio exterior (con un arancel aduanero promedio de solo 1%) y a la ausencia de barreras legales a la entrada

en la mayoría de los sectores, son pocas las restricciones a la libre competencia que podrían distorsionar la acción de los emprendedores. Sin embargo, más allá de la necesaria vigilancia y rectificación de prácticas anticompetitivas por parte de la autoridad competente (tratados en el capítulo respectivo), es necesario revisar algunas normativas que limitan la entrada a ciertos sectores y desalientan el ingreso de nuevos actores, emprendedores e innovadores. En la línea de lo planteado en la AIC, proponemos actuar en los siguientes frentes.

Logística

La cadena logística, que es crucial en un país que aspira a ser potencia alimentaria, está afectada por: i) la reserva del cabotaje a navas nacionales (hay proyecto en el Congreso para su levantamiento, como ya se hizo en transporte aéreo, por la vía administrativa); ii) el monopolio legal concedido a agentes de aduana; iii) las restricciones a la instalación de almacenes extraportuarios; iv) las restricciones y exigencias impuestas a la navegación en aguas territoriales nacionales; v) altos cobros por “faros y balizas”; vi) dificultades para la instalación y operación de puertos impuestas por la autoridad marítima, restricciones para la navegación aérea y la operación de aeropuertos impuestas por la autoridad respectiva; vii) la subinversión en la red ferroviaria por las dificultades financieras y de administración por parte de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, y viii) posibles limitaciones a la entrada en el transporte terrestre de pasajeros interurbanos y de carga. En todos estos rubros es necesario arbitrar las medidas legales o administrativas pertinentes para despejar barreras de entrada.

Mercado de capitales

La competencia en servicios financieros (tanto crediticios como transaccionales) está limitada por la baja movilidad de garantías; por las restricciones a la entrada en servicios transaccionales (pagos electrónicos); por la escasa competencia en el mercado crediticio no bancario debido a que variadas regulaciones intentan proteger la fe pública involucrada; por el insuficiente desarrollo de aperturas bursátiles, particularmente para empresas medianas, y por la insuficiente información sobre y entre usuarios de productos masivos (la ley de “Sernac financiero” debe ayudar a que se entregue mejor información; el proyecto de ley de consolidación de deudas apunta en el mismo sentido). Es necesario revisar la ley de bancos y modificar las normas que limitan la competencia en la industria de servicios financieros, con los debidos resguardos que cautelen la fe pública involucrada en esta actividad.

Notarios y conservadores

Es necesario, con los resguardos que exige la preservación de la seguridad jurídica de los actos de que dan fe, abrir la entrada de notarios y licitar la función de los conservadores. Esta medida se traducirá en menores costos en dinero y tiempo en los respectivos trámites, y en las consiguientes

ganancias de productividad. La modernización de la firma electrónica –de acuerdo con el proyecto de ley en trámite– también introduce más competencia.

Mercado farmacéutico

En la línea del proyecto de ley en trámite, es necesario terminar con la exclusividad de las farmacias en la venta de medicamentos sin receta, promover la información sobre bioequivalencias y modernizar el Instituto de Salud Pública para eliminar barreras burocráticas impuestas al ingreso de nuevos medicamentos. Cabe destacar que este proyecto, en diversas versiones, ha sido tramitado en el Congreso sin éxito, en buena medida debido a presiones de los intereses afectados.

Energía

En generación eléctrica no hay barreras legales a la entrada, excepto las dificultades ya comentadas para obtener los permisos ambientales. Con todo, debe consignarse que en el sector de generación eléctrica los índices de concentración son muy elevados –al ser medidos por los estándares usuales– tanto en el Sistema Interconectado Central (SIC) como en el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING). Una posible área de acción en este campo podría ser revisar la normativa que regula las licitaciones de bloques de energía por parte de los distribuidores. Apartemente, esta normativa, procurando velar por el bien superior que significa la seguridad en el suministro, ignora del todo otro bien, cual es la promoción de la competencia y la facilitación de la entrada a nuevos competidores. En lo que respecta a la distribución eléctrica propiamente tal, en la que operan concesiones monopólicas, proponemos explorar la posibilidad de que estas sean sometidas a competencia mediante una suerte de multicarrier, con las precauciones regulatorias del caso por tratarse de un mercado complejo. Ello permitiría la entrada a comercializadores que contraten energía con generadores, la vendan a clientes finales y la distribuyan a través de las redes de la concesionaria (pagando cargo de acceso).

Abrir más acceso a propiedades y derechos fiscales

La mitad del territorio nacional (el 51% según el Ministerio de Bienes Nacionales) es propiedad del Estado, lo que en determinadas regiones y actividades (por ejemplo, para turismo o generación eólica) se constituye en una barrera de entrada que solo es superada por ventas o concesiones ocasionales, obtenidas tras largas tramitaciones. Se propone poner en práctica un amplio programa de venta o concesión de terrenos de propiedad fiscal, mediante licitaciones competitivas y transparentes. En el caso de los parques nacionales se propone estimular su utilización con fines turísticos, mediante concesiones a operadores privados, otorgadas por licitación y con el debido resguardo de su patrimonio ecológico.

El borde costero es propiedad del Estado, incluyendo una franja de territorio terrestre de 80 metros de ancho

contados desde el mar (salvo excepciones anteriores al gobierno militar). La asignación de concesiones portuarias, acuícolas, industriales, etc. es engorrosa, discrecional y susceptible de corrupción. Se propone modernizar los procesos, traspasar las funciones a municipios costeros y aplicar donde sea posible asignaciones por licitación.

La asignación de derechos de agua, de minería y de pesca extractiva están mejor regulados, pero se debe revisar las correspondientes normativas para propender a su acceso mediante procedimientos competitivos y transparentes. En el caso de la minería hay restricciones legales al otorgamiento de concesiones para hidrocarburos, litio y otros productos, y una alta concentración de pertenencias en empresas públicas. En pesca, la ley recientemente aprobada mejora la transabilidad de las licencias de pesca, pero no abre la licitación de cuotas sino muy limitadamente. En acuicultura el otorgamiento de concesiones es engoroso y poco transparente.

Propuesta 18 Potenciar la innovación

Los incrementos de la productividad operan a través de la innovación, que es la incorporación de nuevas ideas, ya sea fruto de invenciones o de la aplicación a nuevos usos de invenciones ya efectuadas, a la producción de valor. La cadena de la innovación abarca así desde la investigación y desarrollo (I+D), que insume recursos para generar ideas, al surgimiento y financiamiento de nuevos negocios (*start-ups*), que ponen esas ideas a crear riqueza. Para estimular este proceso es necesario poner en marcha un conjunto de piezas cuidadosamente ensambladas –el “ecosistema de la innovación”– y tener paciencia, porque los cambios se verifican muy paulatinamente. Nada menos aconsejable que las impaciencias políticas que redundan en frondosas burocracias estatales y dispendio de recursos.

Durante los últimos años ha sido política del gobierno de Chile promover la innovación a través de diferentes instrumentos. Aunque todavía es muy prematuro, la evaluación de los resultados a la fecha es mixta. En los rankings respectivos, Chile aparece relativamente bien posicionado –entre países de similar desarrollo y en la región– en cuanto a recursos humanos y financieros destinados a este objeto, pero los resultados son más bien pobres en registro de patentes de valor comercial y formación de empresas de alta tecnología. Desde luego, tanto los esfuerzos destinados como sus resultados son claramente insuficientes en comparación con los observados en economías desarrolladas.

El avance de la estrategia de innovación debe ser una preocupación central de la estrategia procrecimiento.

Como se sabe, Chile cuenta con grandes ventajas en la producción de recursos naturales, o bien, no renovables, que están sujetos a riesgo de extinción u obsolescencia. Se trata, en definitiva, de preparar hoy el camino para el desarrollo de nuevas ventajas comparativas.

La estrategia de innovación debe estar inspirada por una serie de consideraciones generales. En primer lugar, el Estado debe intervenir para resolver fallas de coordinación de agentes privados, generación de bienes públicos, externalidades, pero no debe sustituir al mercado en la planificación de áreas prioritarias. Por otro lado, se debe orientar a los resultados, esto es, a crear ideas que generan valor, por ejemplo, nuevas empresas tecnológicas. El enfoque ha de ser eminentemente global. En relación con los *clusters*, es perfectamente válido concentrar la acción del Estado en remover primero los obstáculos que se aprecian más importantes en sectores previamente identificados como los de mayor potencial. La selección de esos sectores y la detección de esos obstáculos mediante grupos de trabajo sectorial, de escala nacional o regional, es un método apropiado mientras no genere burocracia o estimule la formación de lobbies. En cambio, parece demasiado rígido y susceptible de crear distorsiones determinar a priori la exclusión o reducción del acceso a programas de apoyo financiero o tecnológico a rubros productivos que no se consideran prioritarios.

A continuación se presentan los principales lineamientos de una agenda que, a partir de lo avanzado hasta la fecha, pretende incrementar el volumen y la productividad de los esfuerzos para apoyar la innovación.

Financiamiento de investigación y desarrollo

De acuerdo con la última estimación disponible, el gasto total en Chile destinado a I+D (que mide los recursos destinados tanto la creación de nuevas tecnologías de producción o administración como a la adopción de aquellas desarrolladas en el exterior) equivale a solo el 0,5% del PIB, cifra inferior a la meta de 1% repetidamente pregonada por sucesivos gobiernos, y muy inferior al 2,4% observado en promedio en los países de la OCDE. Mayoritariamente, dicho gasto es financiado por el gobierno, mientras que la participación de la empresa privada representa un 40% (en la OCDE es de un 66% en promedio). Mientras algunos de los insumos necesarios para el despegue de la actividad de I+D en Chile se desarrollan en relación con la región latinoamericana (como las instituciones y la sofisticación de los mercados y del ambiente de negocios), su productividad en términos de patentes y del surgimiento de negocios tecnológicos es aún muy limitada.⁹ Nuestras propuestas son las siguientes:

- Poner como meta triplicar la tasa de inversión en I+D, pasando desde el 0,5% del PIB al 1,5% en diez años. Esto implica incrementar el presupuesto correspondiente en 17% real por año. El grueso del esfuerzo debería efectuarlo el sector privado, que debe pasar del 40% de la inversión al 60%.

- Ampliar el apoyo estatal al financiamiento de investigaciones individuales o en equipo mediante fondos estatales concursables (Fondecyt e Iniciativa Milenio) y potenciar un fondo concursable para la adquisición de equipos científicos (Fondequip, hoy en estado incipiente). Al respecto cabe considerar la amplia oferta de nuevos doctores en disciplinas científicas provenientes de universidades nacionales y de los programas de becas al extranjero.

- Fortalecer la formación de capital humano avanzado, perfeccionando Becas Chile y privilegiando estudios de doctorado y posdoctorado en universidades de reputación con buena vinculación con universidades chilenas.

- Fortalecer la investigación en las universidades, condicionando el aporte fiscal directo a sus esfuerzos y resultados de I+D, particularmente en lo que se refiere a sistemas de incentivos relacionados con la distribución de los réditos de eventuales patentes.

- Impulsar la inversión de las empresas en I+D mediante la utilización del estímulo tributario del 35%, creado en 2006 y recientemente ampliado y flexibilizado (Ley 20.241). Este estímulo puede perfeccionarse para equiparlo a los estándares de la OCDE. Específicamente, se debe establecer como opción voluntaria la fiscalización ex post en lugar de la aprobación previa por parte de CORFO de los proyectos susceptibles de estímulo tributario y extender la aplicación del correspondiente crédito tributario a los impuestos global complementario y adicional.

Estimular la conexión con el exterior

Para pensar en una estrategia de innovación exitosa en la economía global es necesario dar a todos los esfuerzos dedicados a este campo una orientación hacia el exterior, y de este modo generar una conexión con los principales centros globales de la innovación. Proponemos hacerlo de la siguiente forma:

- Mantener y acentuar el programa iniciado por CORFO años atrás, destinado a atraer –con financiamiento estatal parcial– centros de investigación tecnológica de excelencia mundial, seleccionados competitivamente, en asociación con universidades nacionales. Ya hay cuatro centros adjudicados (vinculados a *clusters*) en biotecnología, metalurgia, informática y tecnología alimentaria.

⁹ Por ejemplo, según OCDE (2012), de una muestra de 42 países desarrollados y emergentes, Chile ocupa el lugar 36 en el número de patentes solicitadas simultáneamente a las oficinas respectivas en Europa, Estados Unidos y Japón (*triadic patent families*) por cada millón de habitantes. En la medición, esta cifra corresponde a 0,5 para Chile, mientras que la media y mediana de la muestra llegan a 25,4 y 11,6, respectivamente.

- Mantener y acentuar el programa iniciado por el gobierno el año 2010 para apoyar la modernización a las escuelas de ingeniería mediante acuerdos con universidades extranjeras de excelencia (hoy ya hay acuerdos con Stanford, MIT y Harvard).

- Mantener y promover los programas CORFO de atracción de empresas de alta tecnología y de conexión de innovadores nacionales con incubadoras de éxito mundial.

- Mantener el programa Start Up Chile, que otorga becas a emprendedores nacionales o extranjeros para el desarrollo inicial de sus proyectos de innovación. El programa, que comenzó como piloto en 2010, a la fecha ha becado a 700 jóvenes de 35 países, que están contribuyendo a crear una masa crítica de innovadores cuya interacción parece ser crucial en el desarrollo de un ecosistema innovador.

Apoyar la creación de negocios innovadores

- Mantener y perfeccionar los programas CORFO de aportes de “capital semilla” para proyectos innovadores de emprendedores individuales o pymes. En lugar de que tales aportes tengan el carácter de subsidio que tienen actualmente, proponemos que adopten la forma de créditos subordinados.

- Continuar perfeccionando la institucionalidad asociada a la protección de la propiedad intelectual tanto en relación con su adecuada protección como con la agilización de los procedimientos de registro.

Fomentar la economía digital y de servicios

El desarrollo de la economía digital se alimenta con la innovación y a su vez promueve un ecosistema innovador. Para incentivar dicho desarrollo, se propone lo siguiente:

- En relación con las exportaciones de servicios, ampliar y flexibilizar el tratamiento del IVA tanto en cuanto a exceptuar las ventas de servicios hacia el exterior de dicho impuesto, como la devolución del IVA correspondiente a los insumos necesarios para la prestación de tales servicios. Hoy existen categorías de servicios que se excluyen de este tratamiento, pero su administración por Aduana y el SII no asegura un criterio favorable al desarrollo de la actividad.

- Para las importaciones de servicios, revisar y rebajar los impuestos adicionales que hoy se aplica a los pagos al extranjero de royalties, patentes y asesorías. Los referidos impuestos pretenden evitar la transferencia al exterior de utilidades tributables, ya que así se elude el impuesto adicional a la renta que grava tales remesas. Por eso, la rebaja propuesta debe cuidar que los precios de transferencia aplicados a los servicios sean de

mercado y debe mantener las actuales tasas cuando no sea posible probar tal caso.

- En relación con la banda ancha y con el fin de acelerar la introducción de nuevas tecnologías (como la tecnología 4G, materia en la cual estamos retrasados), facilitar la compartición de redes, manteniendo los incentivos adecuados a su expansión y buen servicio.

Propuesta 19 Una nueva institucionalidad para la innovación y la competitividad

Las reformas propuestas se deben reforzar con cambios institucionales que aseguren los incentivos apropiados para mantener como objetivos centrales de las políticas públicas la promoción del emprendimiento, la competencia y la innovación. Por eso, proponemos los siguientes cambios institucionales.

Institucionalizar el sistema de innovación

Dada la importancia del tema, se propone agrupar innovación, ciencia y tecnología en un Ministerio. Una opción es transferir Conicyt desde el Mineduc al Minecon (que podría desprenderse de Pesca y de Turismo). Así, el sistema de innovación sería dirigido por el Minecon –como ya en parte ocurre– y asesorado por una comisión de alto nivel, de carácter público-privado, lo que es hoy la Comisión Nacional de Innovación y Competitividad (CNIC), cuya misión sería sugerir lineamientos para la estrategia de innovación. Los principales brazos ejecutores de la estrategia deben ser Conicyt y CORFO. La primera de estas entidades debe ser gobernada por un directorio autónomo, conformado por científicos y expertos de alto nivel, nacionales o extranjeros. La calidad de los expertos que integren tanto el CNIC (como órgano consultivo) como el consejo de Conicyt (como órgano operativo en cuanto a investigación) debe asegurar que la estrategia de innovación resguarde el necesario equilibrio entre la promoción de las diferentes ramas de la ciencia (incluyendo las ciencias sociales), así como entre la investigación básica y la aplicada.

Crear una Comisión de Competitividad

Siguiendo el modelo de la Productivity Commission de Australia, se propone crear una comisión autónoma que, a solicitud del Ejecutivo, revise regulaciones desde la óptica de la productividad y la competitividad, proponga

reformas y efectúe evaluaciones de impacto regulatorio de modificaciones legales o reglamentarias. Cabe establecer también que tal evaluación sea obligatoria y acompañe a los proyectos de ley ingresados al Congreso. Se propone además que se estudie la posibilidad de que esta agencia se haga responsable de la evaluación socioeconómica de los proyectos del gobierno general.

Modernizar el Sistema de Empresas Públicas

Las empresas públicas siguen teniendo un lugar de importancia en sectores clave (minería, energía, transporte, banca). Su capacidad de innovación, inversión y mejora de eficiencia está muchas veces limitada por restricciones presupuestarias y por su dependencia de las autoridades políticas.

Nuestra propuesta tiene dos componentes centrales:

- Fortalecer el Sistema de Empresas Públicas (SEP). Se propone fortalecer la institucionalidad y autonomía del SEP, incluyendo en él a todas las empresas públicas excepto Codelco (por su dimensión) y otorgándole un auténtico rol de holding de las empresas del Estado.

- Constituir empresas públicas en sociedades anónimas, con la colocación del 33% en manos privadas. Como criterio general, proponemos que toda empresa pública se constituya en sociedad anónima abierta que mantenga un tercio de su propiedad en manos privadas (excepto las no rentables, como el Metro de Santiago) y sus acciones sean preferentemente cotizadas en la bolsa. En su venta se debe considerar fórmulas para hacer participar a sus trabajadores y al público general. Esta propuesta persigue que la inversión que el Estado mantiene en empresas públicas de orientación comercial se sujete a las exigencias de transparencia y se administre con los criterios de eficiencia usuales en las sociedades transadas en la bolsa. La retención del Estado de la mayoría absoluta de las acciones (y el quórum de dos tercios requerido para ciertas decisiones) mantendría la calificación de estatales de las correspondientes empresas, así como ocurre con la mayoría de sus similares en el mundo, que registran un desempeño exitoso.

Propuesta 20 Potenciar sectores clave: los recursos naturales renovables

Un sector fundamental en la economía chilena es el de los recursos naturales renovables, que incluye la agricultura y la agroindustria, la pesca y la acuicultura, y el sector forestal. En conjunto, da cuenta de US\$ 20.500 millones en exportaciones (la mitad de las exportaciones de cobre y cerca de un 30% del total exportado). Se trata de un sector relativamente intensivo en mano de obra –muy particularmente la agricultura y acuicultura–, con mucha importancia en la ocupación del territorio e influencia sobre zonas rurales de menor desarrollo, con diversos efectos de encadenamiento productivo. Debido a su relativa intensidad en el uso de mano de obra, particularmente la menos calificada, este sector podría contribuir en gran medida a elevar la productividad de la economía.

Contrariamente a cierto pensamiento tradicional, que asocia este sector a estructuras económicas menos desarrolladas, este puede ser un componente muy relevante de una economía con ingresos elevados. Basta notar al respecto la importancia de la pesca en Islandia, uno de los países con mayores ingresos per cápita del mundo; la relevancia de la acuicultura en Noruega, donde coexiste, al igual que en Chile, con un gran sector extractivo generador de rentas (petróleo en ese caso), o el desarrollo forestal de Nueva Zelanda y el agropecuario de Australia (donde coexiste con la minería).

La literatura especializada ha enfatizado que para que sectores como estos se transformen en un componente dinámico de la estructura económica general de un país en crecimiento, es menester atender con especial cuidado a los factores institucionales y legales. En particular, resulta de extrema importancia contar con derechos bien definidos de propiedad, como los que rigen a la pesca en Islandia, con estructuras institucionales eficaces y eficientes, o como los que rigen a la acuicultura en Noruega. Asimismo, es menester contar con mecanismos que permitan la rápida adopción de tecnología. De alguna forma, la tríada de institucionalidad, derechos de propiedad y adopción de tecnología constituyen los pilares del desarrollo de este sector. Aun más, dado su clima y geografía, Chile está en condiciones de adoptar las mejores prácticas de muchos países desarrollados que cuentan con un sector de recursos naturales renovables de alta productividad que coexiste con otros de muy diversa naturaleza.

Quiroz (2013) propone un significativo conjunto de medidas procrecimiento en los sectores de recursos naturales renovables, que hacemos nuestras. Estas propuestas siguen en términos generales la tríada señalada de mejores prácticas institucionales, reforzamiento de los derechos de propiedad y apoyo a la adopción de nuevas tecnologías.

Impacto fiscal

Varias de las propuestas planteadas en este capítulo tienen efectos notorios sobre el presupuesto público. Algunas implican un mayor gasto público (o menor recaudación fiscal), como la propuesta de potenciar la innovación, para la que, entre otras cosas, se requiere elevar la inversión pública en I+D en 0,3% del PIB anuales de aquí a diez años. Por otro lado, hay propuestas con impacto fiscal positivo, como el ajuste de la meta de balance cíclico ajustado, que significará una combinación de mayores impuestos y menor gasto público por un monto total equivalente al 1% del PIB al año.

En el caso de otras propuestas solo conocemos cualitativamente su impacto presupuestario, puesto que enfrentamos dificultades analíticas para cuantificarlo con algún grado de certidumbre. En esta categoría se encuentra, por ejemplo, la propuesta de licitaciones competitivas de terrenos en manos del Estado y la colocación en manos privadas de un tercio del valor de capitalización (que hoy no existe porque no se transa en la bolsa) de las empresas públicas. En ambos casos es previsible un impacto significativo sobre los ingresos de capital del Estado, pero también que habrá menos transferencias futuras de excedentes de empresas públicas al gobierno central.

Una incertidumbre análoga, pero de signo opuesto, se observa respecto de la propuesta de reducción del impuesto adicional para las remesas de utilidades de inversión extranjera no minera. Si bien el efecto directo de corto plazo implica una menor recaudación producto de la rebaja de tasas, parte de ella puede compensarse por un aumento en la base tributaria correspondiente, siempre que dicha rebaja incremente la inversión extranjera no minera.

Con todo, las dificultades analíticas y la incertidumbre en las estimaciones hacen poco razonable presentar una cuantificación del impacto fiscal del conjunto de propuestas, aunque esperamos que una implementación completa del paquete de propuestas aumente la fortaleza de la posición fiscal mediante el incremento del saldo presupuestario del gobierno central.