

ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA

PRESENTACIÓN DEL MINISTRO DE HACIENDA
RODRIGO VALDÉS PULIDO

2016



ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA

PRESENTACIÓN DEL MINISTRO DE HACIENDA
RODRIGO VALDÉS PULIDO

2016



ÍNDICE

Prefacio	11
Presentación	13
Capítulo 1. Escenario Macroeconómico y Política Fiscal	17
1.1. Escenario Externo	21
1.2. Escenario Interno	26
1.2.1. Actividad, Demanda y Mercado Laboral	26
1.2.2. Inflación y Mercados Financieros	31
1.3. Política Fiscal en 2016	33
1.4. Perspectivas y Política Fiscal para 2017	35
Recuadro 1.1. Precio de Materias Primas, Ciclo de Inversión y Crecimiento	40
Recuadro 1.2. Déficit Fiscal, Riesgo Soberano y Costo del Financiamiento	43
Recuadro 1.3. Balance Estructural y Consolidación Fiscal	47
Recuadro 1.4. Ajustes y Consolidación Fiscal en América Latina	50
Capítulo 2. Mercados Financieros	53
2.1. Ley de Medios de Prepago	54
2.2. Ley con Medidas para Impulsar la Productividad	56
2.2.1. Instalación de Custodios Internacionales en Chile	57
2.2.2. Infraestructura de Pago en el Exterior	57
2.2.3. Constitución de Garantías y Custodia de Facturas	58
2.2.4. Inversiones de las Compañías de Seguros	58
2.2.5. Inversiones de los Fondos de Pensiones	58
2.3. Mejor Regulación y Supervisión de los Mercados de Valores y Seguros	60
2.3.1. Creación de la Comisión para el Mercado Financiero	61
2.4. Ley General de Bancos	62
Recuadro 2.1. Consejo de Estabilidad Financiera	64
Recuadro 2.2. Manejo Financiero del Gobierno	66
Capítulo 3. Políticas Para una Mayor Productividad	73
3.1. La Productividad en Chile y el Mundo	75
3.2. Productividad e Inclusión	78
3.3. Políticas para Impulsar la Productividad	79
3.3.1. Educación y Capacitación	80
3.3.2. Mejor Financiamiento	80
3.3.3. Diversificación Productiva e Innovación	81
3.3.4. Política Energética	82
3.3.5. Desarrollo de Infraestructura	84
3.3.6. Eficiencia del Estado	85
3.3.7. Mayor Competencia	85

Recuadro 3.1. Agenda Laboral	87
Recuadro 3.2. Licitación Eléctrica y Política Energética	89
Recuadro 3.3. Fondo de Infraestructura	92
Recuadro 3.4. Ley de Fortalecimiento del Sistema de Defensa de la Libre Competencia	94
Capítulo 4. Exportaciones de Servicios	97
4.1. Exportaciones de Servicios en Chile y el Mundo	99
4.2. Potencialidades de las Exportaciones de Servicios Chilenas	101
4.3. Medidas para Impulsar las Exportaciones de Servicios	104
4.3.1. Medidas Administrativas	104
4.3.2. Medidas Legales	105
Capítulo 5. Capital Humano	107
5.1. Educación Parvularia	109
5.2. Educación Escolar	111
5.2.1. Ley de Inclusión	113
5.2.2. Nuevo Sistema de Educación Pública	114
5.3 Educación Superior	117
5.3.1 Proyecto de Ley de Educación Superior	120
5.4 Carrera Docente	122
Recuadro 5.1. Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo	125
Capítulo 6. Modernización del Estado	127
6.1. Fortalecimientos Institucional y de Gestión de las Personas	129
6.1.1. Reforma al Sistema de Alta Dirección Pública	129
6.1.2. Gobernanza Pública	130
6.1.3. Gobernanza de las Empresas del Estado	131
6.1.4. Información de las Personas en el Sector Público	132
6.1.5. Mejoras en la calidad del empleo público	133
6.2. Confianza, Transparencia y Probidad en la Gestión Pública	135
6.3. Satisfacción de los Usuarios de los Servicios Públicos	137
6.4. Gobierno Digital	139
6.5. Innovación Pública Abierta y Cocreación	141
Capítulo 7. Integración Internacional	143
7.1. Relaciones Económicas y Política Comercial	145
7.1.1. Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC	145
7.1.2. Modernización del Servicio Nacional de Aduanas	145
7.1.3. Acuerdos en Materias Aduaneras	145
7.1.4. Conferencia Regional de Directores Generales de Aduanas de las Américas y el Caribe	146

7.1.5. Sistema Integrado de Comercio Exterior	146
7.2. Negociaciones Comerciales	147
7.2.1. Acuerdo de Asociación Transpacífico	147
7.2.2. Acuerdo en Comercio de Servicios	147
7.2.3. Otros acuerdos comerciales	148
7.2.4. Acuerdos en materia de tributación internacional	148
7.3. Participación en Organismos Internacionales	149
7.3.1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE	149
7.3.2. Consejo de Ministros de Finanzas de la Alianza del Pacífico	151
7.3.3. Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico	151
7.3.4. Banco Interamericano de Desarrollo, BID	152
7.3.5. Banco Mundial	153
7.3.6. Fondo Verde Climático	154

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS

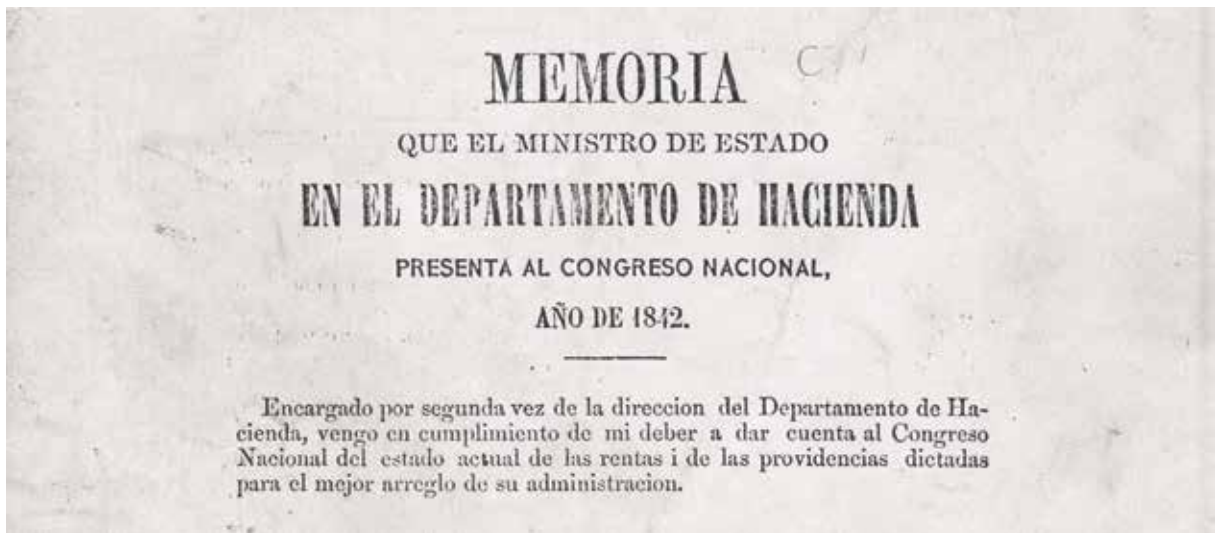
Capítulo 1. Escenario Macroeconómico y Política Fiscal

Gráfico 1.1. Crecimiento del PIB	22
Gráfico 1.2. Crecimiento del Comercio Mundial	23
Gráfico 1.3. Precio de Materias Primas	24
Gráfico 1.4. Crecimiento de Países Exportadores de Materias Primas	24
Gráfico 1.5. Expectativas de Crecimiento del PIB para 2016	25
Gráfico 1.6. Índices Bursátiles de Países Emergentes en Dólares	25
Gráfico 1.7. Paridades de Monedas Emergentes Respecto del Dólar	25
Gráfico 1.8. Crecimiento de Chile y América Latina y el Caribe	26
Gráfico 1.9. Crecimiento por Sectores	26
Gráfico 1.10. Inversión en Minería Privada	27
Gráfico 1.11. Inversión en Capital Fijo por Sectores	27
Gráfico 1.12. Formación Bruta de Capital Fijo	27
Gráfico 1.13. Consumo Privado	28
Gráfico 1.14. Demanda Interna y Demanda Final	28
Gráfico 1.15. PIB, Demanda Interna y Exportaciones Netas	28
Gráfico 1.16. Cuenta Corriente de Chile y Otros Países de América Latina	29
Gráfico 1.17. Tasa de Desempleo	29
Gráfico 1.18. Tasa de Participación y Tasa de Empleo	29
Gráfico 1.19. Creación de Empleo	30
Gráfico 1.20. Salarios Reales	30

Gráfico 1.21. Desempleo por Zona Geográfica	30
Gráfico 1.22. Ingreso Medio Mensual de Ocupados	31
Gráfico 1.23. Inflación y Tipo de Cambio Nominal	31
Gráfico 1.24. Expectativas de Inflación	32
Gráfico 1.25. Curva <i>Forward</i> para la TPM	32
Gráfico 1.26. Tasas de Interés, Bonos a 10 años	33
Gráfico 1.27. Colocaciones Reales	33
Gráfico 1.28. Crecimiento del Gasto Público	34
Gráfico 1.29. Ingresos Fiscales	34
Gráfico 1.30. Balance Efectivo 2016	35
Gráfico 1.31. Balance Estructural	35
Gráfico 1.32. Liquidez Inyectada a la Economía Mundial al Cierre de Cada Año	36
Cuadro 1.1. Crecimiento del PIB Mundial	36
Gráfico 1.33. Proyecciones de Crecimiento para Chile	37
Gráfico 1.34. Balance Fiscal	38
Gráfico 1.35. Gasto Público Total del Gobierno Central	38
Gráfico 1.36. Inversión del Estado	39
Recuadro 1.1. Precio de Materias Primas, Ciclo de Inversión y Crecimiento	40
Gráfico 1.37. Precio del Cobre y Petróleo Brent	40
Gráfico 1.38. Inversión en Capital Fijo en Países Mineros	41
Gráfico 1.39. Crecimiento del PIB Minero	41
Gráfico 1.40. Crecimiento del PIB no Minero	42
Recuadro 1.2. Déficit Fiscal, Riesgo Soberano y Costo del Financiamiento	43
Gráfico 1.41. Cambio en el Balance Fiscal entre 2011 y 2015	43
Gráfico 1.42. Deuda del Gobierno Central	44
Gráfico 1.43. Evolución de la Deuda Soberana de Países con Similar Clasificación de Deuda	44
Gráfico 1.44. Deuda Bruta y PIB per Cápita, 2015	45
Gráfico 1.45. <i>Spread</i> Soberano versus Rating Crediticio	46
Recuadro 1.3. Balance Estructural y Consolidación Fiscal	47
Gráfico 1.46. PIB Tendencial	47
Gráfico 1.47. Precio Referencia del Cobre	48
Gráfico 1.48. Balance Cíclicamente Ajustado	49
Recuadro 1.4. Ajustes y Consolidación Fiscal en América Latina	50
Gráfico 1.49. Déficits Públicos en América Latina 2012-2020	50
Gráfico 1.50. Gasto Público 2017	51
Capítulo 2. Mercados Financieros	53
Cuadro 2.1. Distribución de Tarjetas de Prepago por Nivel de Ingreso en Estados Unidos, 2014	55

Gráfico 2.1. Composición de Cartera de Activos de Fondos de Pensiones, año 2015	59
Cuadro 2.2. Retorno Medio Anual de <i>Private Equity</i>	59
Cuadro 2.3. Desviación Estándar Anualizada de Retornos de <i>Private Equity</i> , 1981-2009	59
Recuadro 2.1. Consejo de Estabilidad Financiera	64
Recuadro 2.2. Manejo Financiero del Gobierno	66
Gráfico 2.2. Evolución de los Fondos Soberanos	67
Cuadro 2.4. Rentabilidad en Fondos Soberanos	68
Gráfico 2.3. Evolución Deuda y Posición Financiera Neta del Gobierno Central	69
Gráfico 2.4. Perfil de Vencimiento Bonos de Tesorería en Pesos Posterior al Programa de Intercambio	71
Gráfico 2.5. Perfil de Vencimiento Bonos de Tesorería en UF Posterior al Programa de Intercambio	71
Cuadro 2.5. Montos de Colocaciones Bonos en Pesos y UF	72
Capítulo 3. Políticas para una Mayor Productividad	73
Gráfico 3.1. Pobreza y PIB per cápita en Chile	74
Gráfico 3.2. Productividad Laboral en Economías Desarrolladas	75
Gráfico 3.3. Productividad Laboral en Economías Emergentes	76
Gráfico 3.4. Productividad Media del Trabajo en Perspectiva	76
Gráfico 3.5. Crecimiento Promedio de la Productividad en Chile	76
Gráfico 3.6. Productividad en la Minería y Ley Promedio del Mineral	77
Gráfico 3.7. Productividad y Distribución del Ingreso	78
Figura 3.1. Políticas para Aumentar la Productividad	79
Gráfico 3.8. Activos del Sistema Financiero	81
Gráfico 3.9. Centrales en Construcción (SIC + SING)	83
Gráfico 3.10. Costo Marginal de la Electricidad	83
Gráfico 3.11. Calidad de la Infraestructura	84
Gráfico 3.12. Inversión en Concesiones	84
Recuadro 3.1. Agenda Laboral	87
Recuadro 3.2. Política Energética y Licitación Eléctrica	89
Gráfico 3.13. Precio Medio de Adjudicación	89
Gráfico 3.14. Energía Adjudicada en cada Licitación	89
Recuadro 3.3. Fondo de Infraestructura	92
Recuadro 3.4. Ley de Fortalecimiento del Sistema de Defensa de la Libre Competencia	94
Cuadro 3.1. Sanciones en Materia de Colusión	95
Capítulo 4. Exportaciones de Servicios	97
Gráfico 4.1. Exportaciones de Servicios en Países OCDE, 2015	98
Gráfico 4.2. Comercio Mundial de Bienes y Servicios	99
Gráfico 4.3. Exportaciones de Servicios, 2015	100

Gráfico 4.4. Evolución de las Exportaciones de Servicios en Chile	100
Gráfico 4.5. Composición de Otros Servicios Comerciales de Chile, 2015	101
Gráfico 4.6. Exportaciones de Servicios per Cápita	101
Cuadro 4.1. Ranking de Universidades en Latinoamérica	102
Gráfico 4.7. Uso de Internet	103
Figura 4.1. Destino de Exportaciones de Otros Servicios Comerciales y Huso Horario, 2015	103
Capítulo 5. Capital Humano	107
Gráfico 5.1. Capital Humano y Crecimiento Económico entre Países, 1960-2000	108
Gráfico 5.2. Gasto Contemplado en la Reforma Educacional según Componentes	109
Gráfico 5.3. Brecha Puntaje PISA 2012 según Asistencia a Educación Parvularia	110
Gráfico 5.4. Tasa de Matrícula a los Cuatro Años, 2014	110
Gráfico 5.5. Gasto Público en Junji y Fundación Integra sobre Población Objetivo	111
Gráfico 5.6. Gasto Público en Educación Parvularia, 2013	111
Gráfico 5.7. Tasa Neta de Matrícula en Educación Secundaria, 2013	112
Gráfico 5.8. Rendimiento en Lectura, Matemáticas y Ciencias, 2012	112
Gráfico 5.9. Estudiantes de 15 años con Bajo Rendimiento en Lenguaje, Matemáticas y Ciencias.	112
Gráfico 5.10. Estudiantes por Nivel de Aprendizaje en SIMCE de Lectura, 2015.	113
Gráfico 5.11. Brecha Socioeconómica en SIMCE de Matemáticas, 2004- 2006 y 2015.	113
Figura 5.1. Nueva Institucionalidad para la Educación Pública	116
Gráfico 5.12. Cobertura a Nivel Terciario, 2014	117
Gráfico 5.13. Matrícula de Primer Año por Tipo de Institución de Educación Superior, 2016	117
Gráfico 5.14. Distribución Socioeconómica de Alumnos Según Tipo de Institución, 2015	118
Gráfico 5.15. Puntajes PIAAC y Diferencia entre la Educación Secundaria y Terciaria	118
Gráfico 5.16. Gasto en Educación Superior, 2013	119
Gráfico 5.17. Arancel de Pregrado Promedio en Instituciones Públicas, 2010/2011	119
Gráfico 5.18. Composición de Ingresos de las Universidades, 2014	119
Cuadro 5.1. Cobertura de Gratuidad según Umbrales de la Razón IE/PIBT	121
Gráfico 5.19. Gasto Fiscal Proyectado para la Gratuidad	121
Cuadro 5.2. Mayor Gasto Fiscal por Reforma a la Educación Superior	122
Gráfico 5.20. Salario de Profesores Relativo al Ingreso de otros Trabajos con Igual Calificación	123
Gráfico 5.21. Simulación Salario de Profesores que Alcanzan el Tramo de Desarrollo Avanzado.	123
Gráfico 5.22. Simulación Salario de Profesores que Alcanzan los Tramos de Desarrollo Experto I y II	124
Gráfico 5.23. Gasto Fiscal Proyectado en Carrera Docente	124
Recuadro 5.1. Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo	125
Cuadro 5.3. Programa PACE	125
Capítulo 6. Modernización del Estado	127
Cuadro 6.1. Proyectos de Modernización de la Gestión en Curso	138



Extracto de la portada de Estado de la Hacienda Pública presentada por el ministro Manuel Rengifo en 1842.

PREFACIO

Cada año, tras el envío al Congreso del proyecto de Ley de Presupuestos de la Nación, el ministro de Hacienda presenta el *Estado de la Hacienda Pública* ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, compuesta por diputados y senadores. Esta presentación describe el escenario general de la economía, las principales medidas impulsadas desde el Gobierno para apoyar el crecimiento y generar más oportunidades, así como el estado general del erario nacional.

La presentación del Estado de la Hacienda Pública al Congreso es un compromiso asumido por los ministros de Hacienda, tradición que se remonta en la historia al período de organización de la República. En 1929, se promulgó la Ley N° 4.520 que creó la Dirección de Presupuestos y estableció la obligación del Ministerio de Hacienda de presentar una exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública junto al envío del proyecto de Ley de Presupuestos.

Actualmente, la obligación de dar cuenta del marco macroeconómico y fiscal en que se basa el Presupuesto de la Nación se encuentra contenida en la norma general de participación del Ministerio de Hacienda, que establece que dicha información estará disponible para toda la ciudadanía en el sitio web institucional.

Con la presentación del Estado de la Hacienda Pública y la entrega del Informe de las Finanzas Públicas por parte del director de Presupuestos, se da inicio formal a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos.



PRESENTACIÓN

MINISTRO DE HACIENDA | *Rodrigo Valdés Pulido*

La economía mundial enfrenta un período de fuertes cambios, muchos de ellos adversos para nosotros. El súper ciclo de precios del cobre concluyó, se ha frenado la recuperación del crecimiento global y el comercio internacional está prácticamente estancado, lo que es otro freno para países que exportan a todo el mundo, como Chile. Pero enfrentado a este escenario menos auspicioso, nuestro país está demostrando que gracias a sus sólidas bases puede adaptarse a condiciones adversas, sortear episodios de turbulencia, reconfigurar sus fuentes de crecimiento y mantener una política macroeconómica estimulativa.

Nuestra economía está sana, sin grandes desequilibrios. Excluyendo la contracción del sector minero, Chile crece sobre 2%, menos de lo que quisiéramos, pero a un ritmo similar al de los países exportadores de materias primas de la región más dinámicos del último tiempo. Estamos avanzando en el proceso de reacomodo de la economía, que implica transferir recursos y esfuerzos desde sectores que estuvieron pujantes –como la minería– hacia aquéllos que gracias a la depreciación de la moneda ahora son más atractivos y rentables. El alza del empleo en la zona sur respecto del norte, el mayor dinamismo que exhiben algunas exportaciones agrícolas e industriales y el incremento de la inversión en sectores no mineros son signos de este reordenamiento.

Este escenario económico más complejo es también un desafío mayor para el Fisco, ya que la significativa merma en los ingresos provenientes del cobre y de la recaudación general se traduce en un espacio muy limitado

para aumentar el gasto. Gracias a nuestras fortalezas tenemos la flexibilidad necesaria para ir acomodándonos gradualmente a esta coyuntura más estrecha. No estamos en la situación de otros países que tienen sus cuentas fiscales desordenadas, un sistema financiero vulnerable o un sector corporativo que tomó riesgos innecesarios. Todo lo contrario: tenemos la casa ordenada y una ruta clara. En el pasado pudimos desarrollarnos con precios del cobre más bajos y podemos hacerlo de nuevo.

Nuestro compromiso de reducir gradualmente el déficit estructural en aproximadamente un cuarto de punto del PIB por año garantiza la convergencia gradual hacia una situación de balance en las cuentas públicas, y también nos da grados de flexibilidad. Para mantener esta trayectoria, a principios de este año realizamos un ajuste fiscal de un cuarto de punto del PIB, reduciendo el gasto público en US\$ 540 millones respecto de lo aprobado por el Congreso. En línea con este itinerario, el presupuesto 2017 considera una expansión del gasto prudente, que atiende las principales prioridades ciudadanas y que mediante la inversión que moviliza el sector público contribuye a un mayor dinamismo económico. Se trata de un presupuesto levemente expansivo si se compara con el crecimiento del PIB esperado, pero que también brinda espacio al sector privado para dinamizar su gasto.

Haber actuado de manera proactiva ante las condiciones fiscales más estrechas demuestra la seriedad del país y la robustez de sus instituciones. Nuestro compromiso con un diseño firme y responsable de la política fiscal es una importante contribución al crecimiento económico. La solvencia de las finanzas públicas asegura las bajas clasificaciones de riesgo soberano, que a su vez abaratan el costo del financiamiento al que acceden las empresas y los hogares, impulsando la inversión y el consumo.

Mantener una adecuada coordinación monetaria-fiscal es clave para la estabilidad y para que Chile vaya sorteando de buena forma los ciclos económicos globales. Hoy, la combinación macroeconómica necesaria es que la política monetaria cumpla de manera preponderante un rol de estímulo, mientras que la política fiscal debe mantener una trayectoria predecible de consolidación gradual y contención de costos.

En este contexto, el Banco Central ha señalado una trayectoria para la tasa de política monetaria más baja que la contemplada hace algunos trimestres, lo que junto con la depreciación del tipo de cambio real y las tasas de interés aún bajas favorecerá un mayor dinamismo económico. A esto se suma el aumento de la inversión que moviliza directamente el sector público, un mercado laboral que continúa resiliente, con tasas de desempleo bajo sus promedios históricos; y la reducción que han experimentado los precios internos de la energía. Además, conforme avanza el proceso de reformas y se materializa un diseño adecuado, la incertidumbre debiera atenuarse, lo que posibilita un mayor despliegue de la iniciativa empresarial. Sin mayor inversión privada no vamos a lograr que la economía crezca más rápido. Esto exige tener una agenda más ordenada y focalizada, que contribuya a potenciar el crecimiento hoy y también en el mediano y largo plazo.

Tan importante como ocuparnos del ciclo económico es el foco que hemos puesto en el crecimiento potencial y la productividad. Chile ya pasó por la fase de desarrollo en que las grandes reformas pro crecimiento eran relativamente obvias. Ahora estamos en una etapa en que necesitamos impulsar múltiples pequeños avances, que interactuando nos van a permitir ser más productivos y tener un crecimiento acorde a nuestras capacidades. Este es un proceso de maduración lenta, en el que hay que insistir.

Declarar este 2016 como el Año de la Productividad nos ha permitido concentrar esfuerzos en iniciativas que nos ayuden a mejorar nuestros resultados, innovar y diversificar nuestra economía. Tenemos un significativo conjunto de medidas que apuntan en esta dirección ya concretadas y que están dando sus frutos, incluyendo avances en materia de libre competencia, mayor acceso a financiamiento, fomento a la exportación de servicios, simplificación de trámites e impulso al mercado financiero. Se suma todo el esfuerzo asociado a la reforma educacional en todos sus niveles, que contribuirá a elevar el capital humano del país, base para prosperar en la nueva economía del conocimiento.

Hacia adelante tenemos que persistir en los esfuerzos por recuperar mayores niveles de crecimiento, lo que exige el compromiso de todos. También tenemos un importante desafío en materia de equidad. Es por eso que parte importante de nuestro presupuesto se enfoca en seguir expandiendo las condiciones de acceso más equitativo a una educación de calidad. Pero también damos un primer paso para el mejoramiento de las pensiones, en línea con la convocatoria de la Presidenta de la República de construir un pacto que permita avanzar hacia nuevos componentes del sistema actual, de un modo que sea sostenible tanto desde el punto de vista fiscal como demográfico, con estímulos que cautelen los incentivos a cotizar y también a contratar, y soluciones que impliquen mejorar las pensiones y también aportar al ahorro del país.

Hoy más que nunca tenemos el deber de ser responsables con las generaciones futuras. Eso implica adoptar decisiones pensando en el largo plazo y cuidar lo que hemos construido. Me refiero a nuestras instituciones, a la forma cómo hemos organizado nuestra convivencia, a las libertades que disfrutamos, a qué hacemos con los recursos fiscales. Los dineros de todos los chilenos no se dilapidan ni se usan para satisfacer a grupos de presión, sino para financiar mejoras graduales en la acción estatal. Así seguiremos encaminándonos hacia un país más integrado y próspero, con más oportunidades para todos.

— CAPÍTULO 01 —

ESCENARIO MACROECONÓMICO Y POLÍTICA FISCAL



La economía chilena ha continuado su expansión en los últimos trimestres, aunque a un ritmo moderado, por debajo de su potencial. Este desempeño ha estado influido por el proceso de gradual adaptación al nuevo escenario externo, caracterizado por el fin del súper ciclo de precios de las materias primas, el bajo crecimiento global y la significativa desaceleración del comercio mundial.

La caída del precio del cobre, que pasó de más de US\$ 4 la libra a fines de 2011 a US\$ 2,5 la libra en 2015 y US\$ 2,15 la libra promedio en lo que va de este año, ha impactado de manera directa e indirecta a la inversión y ha reducido el ingreso nacional con el consiguiente efecto en el consumo. El ajuste de la inversión de sectores asociados a la minería ha sido más profundo y prolongado al esperado, y en los últimos meses la producción minera ha disminuido significativamente. Las exportaciones no mineras han aumentado sólo ligeramente a pesar de la apreciación del dólar, en parte afectadas por factores puntuales asociados a fenómenos climáticos. A eso se suman los bajos niveles de confianza empresarial que han retrasado la recuperación de la inversión y, con ello, el crecimiento. Por el contrario, las políticas macroeconómicas han mantenido un claro sesgo expansivo, con la tasa de interés de política monetaria por debajo de medidas neutrales y aumentos relevantes de los déficits fiscales. Esta combinación ha contribuido de manera importante a suavizar el ciclo económico.

Sin embargo, el bajo crecimiento de la economía no sólo se debe a factores cíclicos. El crecimiento tendencial o de mediano plazo también se ha reducido y hasta ahora no se ha podido revertir su desaceleración. Así, si entre 1996 y 2005 el PIB se expandió a una tasa promedio de 4,6%, en los siguientes diez años lo hizo a una tasa de sólo 3,8%. Esto se ha reflejado, entre otras cosas, en las sucesivas revisiones a la baja del

crecimiento tendencial del Comité de Expertos que convoca el Ministerio de Hacienda para el cálculo del balance estructural. Una parte de esta revisión se explica por la desaceleración secular de la productividad agregada, afectada en parte importante por la baja en la ley de la minería. A esto se suma el menor ritmo de expansión de la fuerza de trabajo producto del envejecimiento de la población y, de manera preponderante, el debilitamiento de la inversión en años recientes.

Ante este escenario, la economía chilena continúa con el desafío de transitar por un proceso de ajuste cíclico y de aumentar su capacidad de crecimiento de mediano y largo plazo. La política económica del Gobierno se ha desplegado para apoyar ambos aspectos. Respecto de la fase de ajuste, se requiere que sectores transables distintos de la minería tengan un rol más relevante en la inversión y el crecimiento. La importante depreciación del tipo de cambio real ocurrida en los últimos años, que necesita apoyo de la política macroeconómica para ser persistente, es la señal de precios requerida para producir el reacomodo de recursos que necesita la economía. A diferencia de otros episodios históricos y de lo que ha sucedido con otras economías de la región, la depreciación del tipo de cambio no ha impactado las expectativas de inflación de mediano plazo y no ha significado alzas en las tasas de interés de largo plazo, las que por el contrario han disminuido. En esto ha sido determinante la credibilidad de nuestras instituciones macroeconómicas: una política monetaria orientada a una meta de inflación con un tipo de cambio flexible y una política fiscal sustentada en la regla de balance estructural.

Algunos indicadores sectoriales muestran que el reacomodo de la economía se ha estado produciendo. La inversión en sectores no mineros ha sido más dinámica que en años anteriores, mientras que el empleo y los salarios en las regiones del sur del país

—donde se ubican más claramente los sectores transables distintos de la minería— han crecido más que en el norte. Con todo, este reacomodo ha sido más lento de lo que se preveía debido, principalmente, al peor escenario externo. Por una parte, las economías desarrolladas han tenido una débil recuperación con posterioridad a la crisis financiera y varios países de América Latina, con los que Chile tiene importantes lazos comerciales, crecen poco o se encuentran en recesión. Por otra parte, los mercados financieros internacionales han estado sujetos a mayor incertidumbre y volatilidad producto del proceso de ajuste económico en China y fenómenos políticos, como el caso del *Brexit*. Todo esto ha restado dinamismo a sectores exportadores. A lo anterior, se suma la debilidad de la confianza empresarial en nuestro país, que refleja el escenario externo y el bajo dinamismo de la economía, pero que también tiene componentes idiosincráticos relacionados con la incertidumbre y efectos en la rentabilidad de la inversión de algunas de las reformas del Gobierno.

En este contexto, se estima que la economía crecerá 1¾% en 2016, menor que el 2¾% proyectado hace un año con ocasión de la Ley de Presupuestos. Esta nueva proyección es similar a la del Banco Central, que en su último Informe de Política Monetaria (IPoM) estimó que la economía crecerá entre 1,5% y 2%, y al Consensus Forecasts de septiembre que apunta a una expansión de 1,6% para este año. Dado el escenario externo, de bajo dinamismo y con fuentes de incertidumbre relevantes, el avance progresivo pero moderado del proceso de reacomodo de la economía, y el clima de confianza que aún permanece deprimido, la recuperación del crecimiento se prevé más lenta de lo que se anticipaba un año atrás. Así, se proyecta que en 2017 la economía se expandirá 2¾% y en 2018 lo hará 3¾%.

La gradual recuperación prevista en los próximos años se basa en varios factores. Por una parte, se proyecta una mejora en las condiciones globales, con un crecimiento mundial algo mayor que el de este año y un mejor desempeño de nuestros socios comerciales en la región. Por otra parte, el proceso de reacomodo de la economía local seguirá su curso, impulsado por un tipo de cambio real que se mantiene en promedio más depreciado que hace unos años. Para que esta depreciación real del peso sea sostenida se requiere una adecuada combinación de política macroeconómica, con la política monetaria jugando un papel de estímulo preponderante, una consolidación fiscal gradual y un continuo esfuerzo de contención de costos. En este contexto, el Banco Central ha modificado su sesgo a neutral, señalizando una trayectoria estable para la tasa de política monetaria (TPM). Por su parte, los precios de los activos prevén una trayectoria para la TPM sustancialmente por debajo de la que se proyectaba hace un año, coherente incluso con una reducción transitoria en los próximos meses. Las tasas de interés de largo plazo se mantienen en niveles reducidos reflejando, en buena parte, esta situación.

Junto con la depreciación del tipo de cambio real, las favorables condiciones financieras contribuirán a la recuperación de la inversión y el consumo. Asimismo, la acción del Estado, a través del presupuesto, las empresas públicas y el sistema de concesiones, también aportará de manera significativa al aumento de la inversión. A esto se suma el estímulo proveniente de la reducción que han experimentado los precios internos de la energía, tanto por la caída en el precio internacional del petróleo, como por los exitosos resultados de la implementación de la Agenda de Energía por parte del Gobierno. Por último, conforme avanza el proceso de reformas y se materializa un diseño adecuado, la incertidumbre debiera atenuarse. Esto también favorecerá la recuperación del crecimiento.

El menor crecimiento y la caída del precio del cobre han llevado a una sistemática revisión a la baja en los parámetros estructurales de la política fiscal. Este año, los respectivos comités los volvieron a reducir. El precio de referencia del cobre fue estimado en US\$ 2,56 la libra, por debajo de US\$ 2,98 la libra establecido el año pasado (aunque similar al fijado en la consulta extraordinaria de enero de 2016, de US\$ 2,57 la libra). El crecimiento tendencial fue situado en 3%, menor al 3,6% establecido en la consulta previa, pero similar a la cifra entregada por el Banco Central en su último IPoM. La revisión de estos parámetros implica una merma de ingresos estructurales del Gobierno del orden de 1% del PIB, que se suma a la reducción por las revisiones de los últimos años.

Así, con los nuevos parámetros estructurales, el Balance Cíclicamente Ajustado este año se ubicará en -1,7% del PIB, mejor que el -1,9% del PIB de 2015 estimado con los mismos parámetros. Con el PIB tendencial establecido en 2015 y el precio de referencia del cobre de enero 2016, la mejora es mayor en magnitud por cuanto se pasa de un déficit estructural de -1,6% del PIB en 2015 a uno de -1,2% del PIB este año.

Por su parte, debido a la ampliación de la brecha del producto y la caída en el precio del cobre, el déficit efectivo aumentará en casi 1% del PIB respecto de 2015 y se ubicará en 3,1% del PIB. Este mayor déficit, si bien está en línea con lo proyectado en la Ley de Presupuestos, contempla una significativa caída en los ingresos provenientes de la minería, a lo que se agrega el lento crecimiento de la economía, que también ha incidido en la recaudación, y algunos factores puntuales que han operado en la dirección contraria, aumentando de manera extraordinaria los ingresos del Gobierno. En concreto, durante este año se recibieron recursos adicionales por 0,3% del PIB debido a la norma transitoria que autorizó el re-

gistro de capitales en el extranjero, condicional a un pago tributario de 8%. De no haberse recibido estos ingresos, el déficit público este año alcanzaría 3,4% del PIB. Por otra parte, el gasto será menor al contemplado en la Ley de Presupuestos en aproximadamente 1% debido al ajuste fiscal anunciado en marzo, el que permitió recortar gastos corrientes y de capital por el equivalente a 0,25% de PIB. Con ello, y dada la ejecución efectiva del Presupuesto 2015 y la nueva proyección de inflación para este año, el gasto del Gobierno Central crecerá 4,2% en 2016.

La significativa revisión de los parámetros a la que ha estado expuesta la regla fiscal hizo que en 2015 se definiera una nueva estrategia de consolidación del balance estructural. En vez de lograr un equilibrio en 2018, como se consideraba en el programa de Gobierno, se estableció como objetivo reducirlo gradualmente en torno a $\frac{1}{4}$ % de PIB por año. Esto señala una trayectoria clara para el déficit público y garantiza una posición fiscal sana en el mediano plazo, permitiendo al mismo tiempo que los estabilizadores automáticos operen plenamente a lo largo del ciclo. En otras palabras, es una estrategia de consolidación que combina adecuadamente disciplina fiscal y flexibilidad. Consistente con la misma, la meta para el próximo año es reducir el déficit estructural a 1,5%, lo cual requiere una expansión máxima del gasto público de 2,7% en el presupuesto 2017 respecto de la proyección de ejecución para este año.

Más allá de la recuperación cíclica, es imprescindible continuar los esfuerzos para aumentar la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía. Para ello es necesario avanzar en reimpulsar la inversión, estimular la productividad e incrementar la tasa de participación laboral.

Consciente de este desafío, la Presidenta Michelle Bachelet ha declarado a 2016 como el Año de la Pro-

ductividad. El objetivo es instalar la tarea de mejorar la productividad en el centro de la acción política y del debate público. Este es un problema país que trasciende a este Gobierno y, como tal, es una tarea que involucra el compromiso y la acción de diversos actores. En este contexto, en marzo se anunció un paquete de 22 medidas destinadas a mejorar el financiamiento para las empresas, simplificar trámites y potenciar la exportación de servicios, sector con enormes proyecciones (Capítulo 4). Más de la mitad de estas 22 medidas eran administrativas y están cumplidas en su totalidad. Del resto, un conjunto de nueve iniciativas fue integrada en el proyecto de ley que incluye una serie de medidas para impulsar la productividad, que tuvo una tramitación expedita y fue aprobado de manera amplia por el Congreso Nacional en agosto (Capítulo 3).

Estas iniciativas complementan una serie de acciones que el Gobierno ha venido desarrollando en ámbitos diversos para mejorar la productividad e impulsar la capacidad de crecimiento. La Agenda de Energía ha dado sus frutos y se han logrado rebajas sustantivas en el costo de la electricidad gracias a cambios regulatorios, mayor competencia y mejoras tecnológicas. Así, por ejemplo, en la última licitación para clientes regulados se logró un precio record de US\$ 47,6 por MWh, que representa una reducción de casi 65% respecto del valor máximo alcanzado en la última licitación de 2013 (Capítulo 3 y Recuadro 3.2). Este resultado no sólo significó una drástica caída en los precios regulados, sino que también viabilizó nuevos proyectos de inversión por montos superiores a US\$ 3.000 millones.

Por su parte, la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, que se lanzó los primeros días de Gobierno, ha seguido avanzando. A la fecha, se han implementado 39 de sus 47 medidas. Dentro

de éstas, destacan los 35 Centros de Negocios que ya están operando y el lanzamiento del Escritorio Empresas, ventanilla única electrónica que facilitará de manera sustantiva los trámites para operar una empresa. También como parte de esta Agenda, en agosto se promulgó la Ley N° 20.945 que Fortalece el Sistema de Libre Competencia, estableciendo multas severas y penas de cárcel a quienes se coludan, y otorgando mayores capacidades a la Fiscalía Nacional Económica (Recuadro 3.4).

Además, ha habido importantes avances en otras materias que apuntan a fortalecer la inversión y la productividad en el mediano plazo. En agosto se aprobó el proyecto de ley de medios de prepago, que permite la entrada de nuevos actores al mercado de medios de pago con provisión de fondos. Esto constituye un importante paso hacia la inclusión financiera y la modernización de este mercado (Capítulo 2). Asimismo, en agosto, se aprobó el proyecto de ley que moderniza el sistema de Alta Dirección Pública (ADP), que apunta a fortalecer el profesionalismo y el enfoque de mérito en la selección y el desempeño de los directivos públicos, reforzando la institucionalidad y fortaleciendo las condiciones para un manejo técnico en áreas clave del aparato estatal (Capítulo 6). Por último, la Reforma Educacional que impulsa el Gobierno en distintos ámbitos es el elemento fundamental para mejorar el acceso y dar un salto cualitativo en la calidad del capital humano, y con eso impulsar el crecimiento de largo plazo de la economía (Capítulo 5).

1.1. ESCENARIO EXTERNO

La economía mundial mantiene un bajo dinamismo, con un crecimiento de los países emergentes menor al de algunos años atrás y una recuperación frágil de los países desarrollados con posterioridad a la crisis financiera. China ha continuado su proceso

de desaceleración, lo que se ha traducido en caídas generalizadas en los precios de las materias primas y ha impactado a otras economías emergentes, varias de las cuales han enfrentado severas recesiones. Por su parte, la recuperación del mundo desarrollado ha perdido fuerza, afectada por episodios de volatilidad financiera y riesgos políticos.

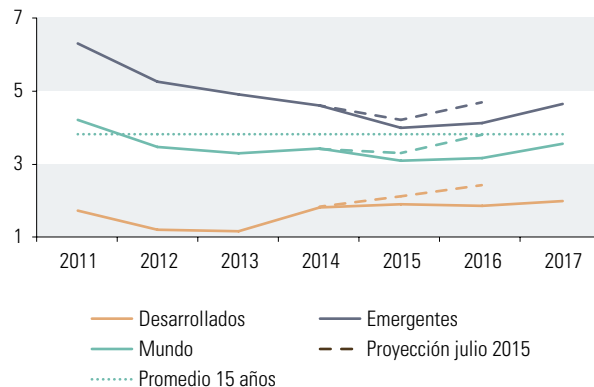
Durante 2015 la economía mundial creció sólo 3,1%, por debajo del 3,4% alcanzado en 2014 (Gráfico 1.1). Los países emergentes redujeron su ritmo de expansión desde 4,6% en 2014 a sólo 4,0%, mientras que los países desarrollados mantuvieron un crecimiento de 1,9%. Para 2016, se espera que las economías emergentes tengan una pequeña recuperación y crezcan 4,1%, que los países desarrollados se expandan sólo 1,8%, y el mundo como un todo mantenga un crecimiento de 3,1%. De esta manera, la economía global completará su quinto año de expansión por debajo de su promedio de los últimos quince años. Este acotado dinamismo contrasta con lo que se proyectaba hace un año, cuando se esperaba que en 2016 el mundo exhibiera un repunte más sólido y creciera 3,8%¹.

El lento crecimiento global y la merma de la inversión en la mayoría de los países, se han traducido en una importante pérdida de dinamismo del comercio mundial. Hasta antes de la crisis financiera, éste se expandía a tasas por sobre 6%, pero desde 2012 ha crecido sólo 2% en promedio. Más aun, en lo que va de 2016 el comercio está prácticamente estancado (Gráfico 1.2).

La economía de Estados Unidos ha continuado su recuperación gradual después de la crisis financie-

GRÁFICO 1.1

Crecimiento del PIB
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: FMI

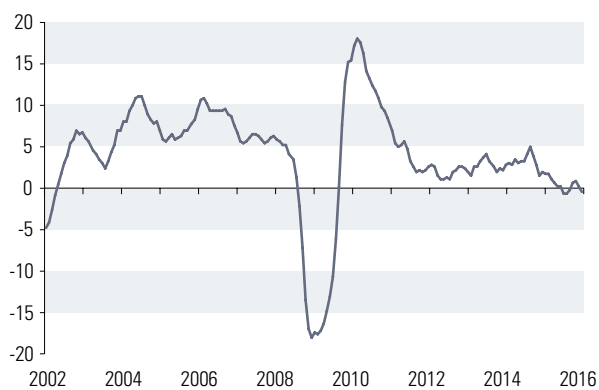
ra. A comienzos de 2015 tuvo un crecimiento lento, pero tendió a acelerarse con el transcurso de los meses para cerrar el año con una expansión de 2,4%, idéntica a la de 2014. El mayor dinamismo mostrado durante la segunda parte del año, sumado a un mercado laboral robusto y perspectivas de aceleración de la inflación, llevaron a la Reserva Federal (FED) a aumentar su tasa de política monetaria en diciembre, por primera vez desde mediados de 2006. Si bien este movimiento era esperado, la materialización de la primera alza después de un período prolongado en que la tasa de política monetaria se mantuvo en su cota mínima, hacía temer cierta disrupción en los mercados financieros. No obstante, la volatilidad fue acotada y sólo se observaron aumentos menores y transitorios en las primas por riesgo de las economías emergentes.

Este año, el ritmo de crecimiento de Estados Unidos ha vuelto a moderarse. El primer trimestre la economía creció 0,8%, en tanto que el segundo tuvo una expansión de 1,4%. El mercado laboral se ha mostrado más robusto, pero la inflación se ha mante-

1 FMI World Economic Outlook, julio 2015.

GRÁFICO 1.2

Crecimiento del Comercio Mundial
(Variación anual del trimestre móvil, porcentaje)



Fuente: CPB World Trade Monitor

nido acotada, por debajo de la meta de 2%. En este escenario, el mercado ha ido modificando su visión respecto de la trayectoria de la tasa de interés de los fondos federales, estimándose que futuras alzas se producirán de manera más gradual que lo estimado anteriormente. En su reunión de septiembre, el *Federal Open Market Committee* (FOMC) mantuvo la tasa en el rango 0,25%-0,5%, pero señaló de manera clara que la probabilidad de un alza en su reunión de diciembre es mayor. Según la última proyección del FMI realizada en julio, la economía estadounidense se expandirá 2,2% en 2016, bastante por debajo del 3,0% que se esperaba hace un año.

La Zona Euro presentó una recuperación de su dinamismo durante 2015, creciendo 1,7%. Esta situación se mantuvo durante la primera parte de este año, con una expansión de 2,2% el primer trimestre, que superó las expectativas. Detrás de este mayor dinamismo estuvo el impulso generado por la demanda interna, que se mostró vigorosa. Con todo, la recuperación del crecimiento continúa frágil y la

inflación se ha mantenido baja, lo que llevó al Banco Central Europeo (ECB) a reducir su tasa de referencia de política en marzo e implementar un paquete de impulso monetario. El segundo trimestre del año la actividad de la Zona Euro volvió a desacelerarse y se expandió sólo 1,2%.

En junio de este año se produjo el referéndum en Reino Unido para decidir su permanencia en la Unión Europea. Contra los pronósticos, ganó la opción del retiro (*Brexit*) lo que se tradujo en una significativa depreciación de la libra esterlina, que perdió casi 15% de su valor en pocos días. El *Brexit* generó alta volatilidad en los mercados financieros europeos, caídas muy significativas en algunas bolsas e incertidumbre respecto de la evolución económica y política de la región. Si bien la volatilidad financiera ha disminuido después de este episodio y la Zona Euro ha mostrado señales de resiliencia, se espera que algún impacto tenga en su actividad. Así, el FMI proyecta que la Zona Euro tendría un crecimiento de 1,6% para este año, 0,1 puntos porcentuales por debajo de su crecimiento en 2015.

Tras décadas de expansión a tasas de dos dígitos, la economía china se encuentra en una fase de balanceo de sus fuentes de crecimiento, con mayor preponderancia del consumo en desmedro de la inversión y del sector externo. Lo anterior se ha traducido en una importante desaceleración del ritmo de crecimiento, que alcanzó 6,9% en 2015 después de haber crecido sobre 9% hasta 2011. Este año, tanto la política fiscal como la monetaria han tenido un carácter expansivo, buscando sostener la actividad. Sin embargo, el alto y creciente endeudamiento privado sigue generando incertidumbre, lo que ha frenado el consumo y la inversión. En este contexto, se espera que esta economía siga reduciendo su dinamismo y se expanda sólo 6,6% este año.

El proceso de desaceleración del crecimiento de China y el cambio en la composición de su gasto interna han reducido de manera sustantiva la demanda por materias primas, poniendo fin al llamado súper ciclo de precios de estos productos (Gráfico 1.3). En lo que va del año, la confirmación de la menor actividad china ha mantenido estos precios deprimidos, aunque se ha observado cierta tendencia a su recuperación. En el caso del cobre, tras romper la barrera de los US\$ 2 la libra en enero, su precio ha oscilado entre US\$ 2 la libra y US\$ 2,3 la libra durante todo 2016 y se espera que se mantenga el resto del año entre esos valores. Por su parte, el precio del petróleo Brent, luego de caer a mínimos bajo US\$ 30 el barril en el primer mes del año, ha recuperado parte de su valor y se ha movido en torno a US\$ 45 el barril.

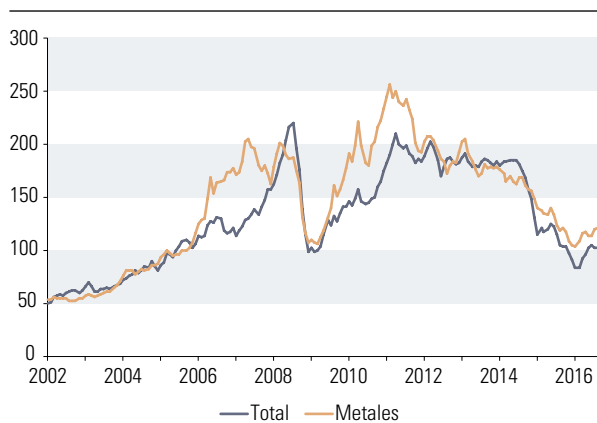
La desaceleración de China y la consiguiente baja en el precio de las materias primas han golpeado el crecimiento de las economías emergentes, con un impacto particularmente severo en los países exportadores de materias primas (Gráfico 1.4). En América

Latina, la caída en los términos de intercambio ha frenado el crecimiento, deteriorado las cuentas fiscales y ampliado los déficits de cuenta corriente. En la mayoría de los países de la región las monedas han tenido una fuerte depreciación, la que en varios casos se ha traducido en importantes incrementos de la inflación. Esto ha limitado las posibilidades de implementar políticas monetarias contracíclicas. Por su parte, el deterioro de las cuentas públicas ha obligado a varios gobiernos a realizar ajustes fiscales (Recuadro 1.4). En algunos países, esta situación se ha sumado a distorsiones microeconómicas y al mal manejo macroeconómico previo, lo que ha redundado en profundas recesiones.

La actividad en Brasil, la mayor economía regional y principal socio comercial de Chile en Latinoamérica, se contrajo 3,8% el 2015 y se espera que este año la actividad vuelva a reducirse. Sin embargo, hay señales de que la caída estaría tocando fondo: los datos del

GRÁFICO 1.3

Precio de Materias Primas
(Índice 2005 = 100)



Fuente: FMI

GRÁFICO 1.4

Crecimiento de Países Exportadores de Materias Primas
(Variación anual, porcentaje)



Nota: Se consideran países cuyas exportaciones mineras superan el 20% de sus exportaciones totales y el 5% del PIB, o cuyas exportaciones de combustibles superan el 50% de sus exportaciones totales y el 20% del PIB.

Fuente: Ministerio de Hacienda

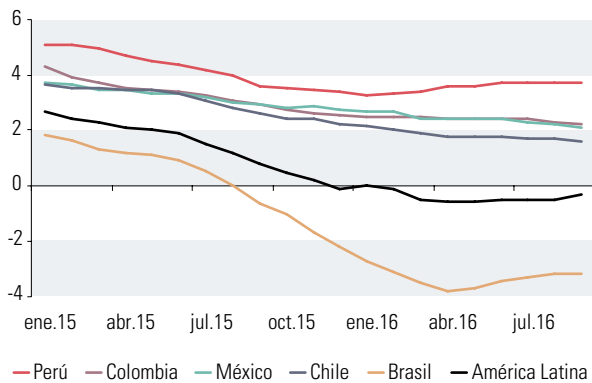
primer semestre del año muestran que la recesión es menos pronunciada que en 2015, y en lo más reciente se ha observado un repunte en los flujos de capitales hacia ese país. Así, se han moderado las expectativas de caída del producto para este año y para el próximo se espera que la economía vuelva a crecer. Otros países de la región, como Colombia y Perú, también se han desacelerado producto de la caída en los términos de intercambio (Recuadro 1.1). Con todo, las proyecciones de crecimiento para este año –que se habían corregido sistemáticamente a la baja desde hace varios trimestres– han tendido a estabilizarse, aunque en cifras por debajo de las observadas hace unos años (Gráfico 1.5).

Después del inicio del proceso de alza de tasas por parte de la FED en diciembre pasado, y de episodios de volatilidad financiera a comienzos de año que aumentaron la aversión al riesgo a nivel global, los precios de los activos de las economías emergentes se han recuperado en meses recientes. La perspectiva de un proceso más lento de normalización monetaria en Estados Unidos y el limitado efecto que hasta el

momento ha tenido el *Brexit*, han vuelto a aumentar el apetito por riesgo, lo que ha generado un retorno de flujos de capitales hacia estas economías. Así, en el año se observan ganancias bursátiles en varias de ellas (Gráfico 1.6) y apreciaciones de sus monedas respecto al dólar (Gráfico 1.7).

GRÁFICO 1.5

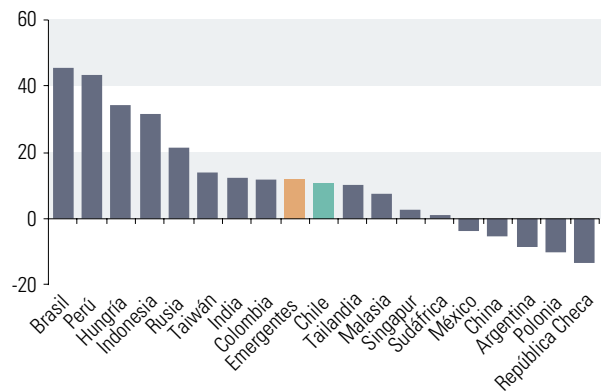
Expectativas de Crecimiento del PIB para 2016
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: Consensus Forecasts

GRÁFICO 1.6

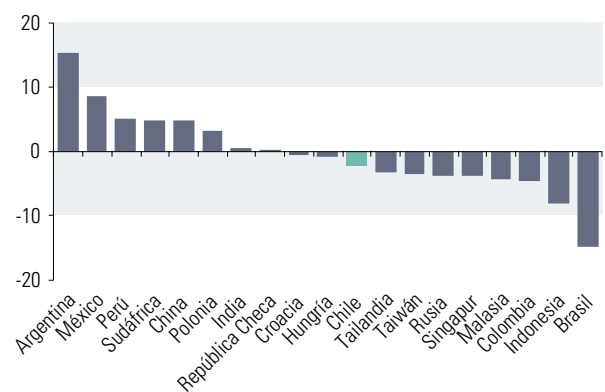
Índices Bursátiles de Países Emergentes en Dólares
(Variación anual a septiembre 2016, porcentaje)



Nota: Emergentes corresponde a índice de bolsas de países emergentes.
Fuente: Bloomberg

GRÁFICO 1.7

Paridades de Monedas Emergentes respecto del Dólar
(Variación anual a septiembre 2016, porcentaje, (+) indica depreciación)



Fuente: Bloomberg

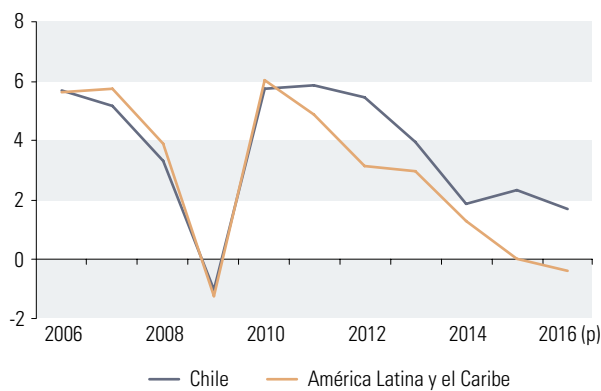
1.2. ESCENARIO INTERNO

1.2.1. Actividad, Demanda y Mercado Laboral

Al igual que la mayoría de las economías emergentes y de la región, Chile continúa transitando por una fase de reacomodo al nuevo escenario económico mundial. Este ajuste se ha traducido en una desaceleración significativa del crecimiento, que aún no muestra signos claros de repunte (Gráfico 1.8). Si bien la economía creció 2,3% en 2015, por sobre el 1,9% registrado en 2014, las perspectivas para este año se han deteriorado y se espera un menor dinamismo que el del año previo.

GRÁFICO 1.8

Crecimiento de Chile y América Latina y el Caribe
(Variación anual, porcentaje)

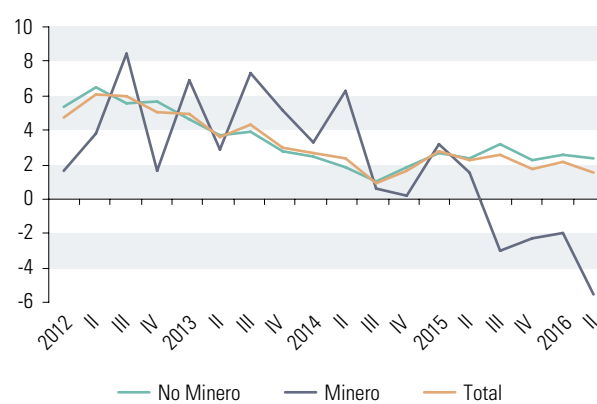


Fuente: FMI y Banco Central de Chile

La baja del precio del cobre ha tenido un impacto muy significativo en el sector minero, cuya actividad ha decaído considerablemente, con lo que se ha configurado una economía a dos velocidades. En 2015 el PIB minero se contrajo 0,2%, en tanto que las actividades no mineras tuvieron una expansión de 2,6% (Gráfico 1.9). En lo que va de este año, esta tendencia se ha acentuado. La actividad minera se contrajo 3,7% el primer semestre, en tanto que los

GRÁFICO 1.9

Crecimiento por Sectores
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile

sectores no mineros se expandieron 2,5%, similar al año previo. Con esto, el PIB agregado creció 1,9% en la primera parte de este año.

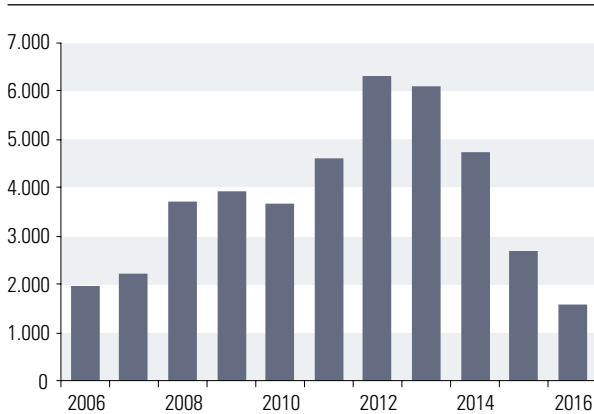
Más allá de sus efectos directos sobre la actividad sectorial, la caída en el precio del cobre ha tenido un impacto significativo en la demanda interna, tanto por sus consecuencias en la inversión como en el consumo debido a su incidencia en el ingreso nacional. En el caso de la inversión minera, se ha observado una sistemática caída en los proyectos privados desde el año 2013 (Gráfico 1.10). Esta situación no sólo se ha dado en Chile: en varios países exportadores de minerales se ha producido una severa contracción en su inversión, tanto minera como agregada (Recuadro 1.1).

En nuestro país, la formación bruta de capital fijo total se contrajo por segundo año consecutivo en 2015, cayendo 1,5%. Al descomponer según sectores de destino, se observa claramente que su caída se debe fundamentalmente a lo que sucede en el sector minero. En efecto, en los últimos dos años la formación bruta de capital en este sector se ha contraído 16%

promedio, con una incidencia en la inversión agregada en torno a -5 pp. tanto en 2014 como en 2015. Esto contrasta con los sectores no mineros, donde la inversión ha tendido a exhibir un mayor dinamismo en los últimos años, creciendo 1,1% en 2014 y 5,4% en 2015 (Gráfico 1.11).

GRÁFICO 1.10

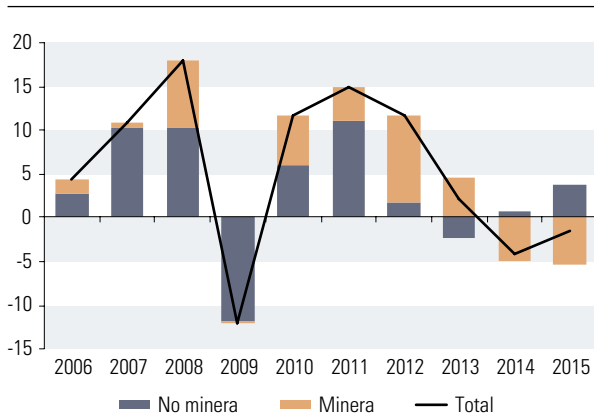
Inversión en Minería Privada
(US\$ millones de 2016)



Fuente: Catastro Corporación de Bienes de Capital (CBC)

GRÁFICO 1.11

Inversión en Capital Fijo por Sectores
(Variación real e incidencias anuales, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile

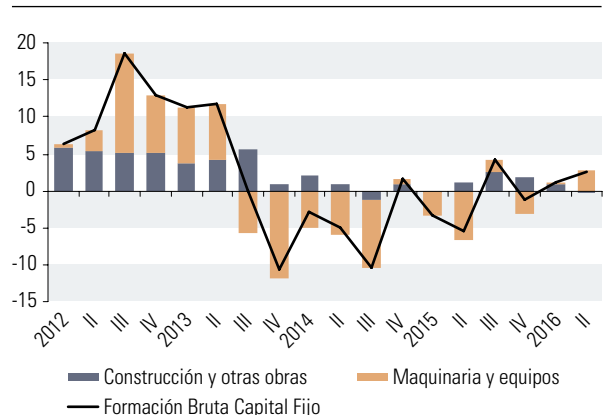
En lo que va del año, la formación bruta de capital fijo total se ha mostrado algo más dinámica, con una expansión anual de 1,9% el primer semestre. En ello ha incidido de manera importante el componente maquinaria y equipos, que tuvo un crecimiento de 5,2% en los primeros dos trimestres, que ha más que compensado la desaceleración del componente construcción y obras de ingeniería, cuya expansión fue de sólo 0,5% (Gráfico 1.12).

El consumo privado se ha moderado con el ciclo económico, en particular su componente durable. En 2015 tuvo una expansión de 2,5%, por debajo de su crecimiento en años previos y el primer trimestre de este año exhibió un leve repunte, expandiéndose 2,6%. Sin embargo, en el segundo trimestre volvió a perder dinamismo y creció sólo 1,7%, con un freno importante del consumo de bienes no durables (Gráfico 1.13).

En 2015 se produjo una reducción de inventarios del orden de 0,4% del PIB, que fue menor a la del año previo. Ello, sumado a la dinámica de la formación bruta

GRÁFICO 1.12

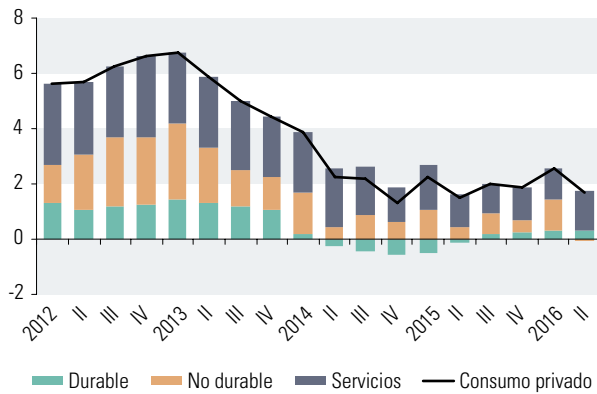
Formación Bruta de Capital Fijo
(Variación real e incidencias anuales, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile

GRÁFICO 1.13

Consumo Privado
(Variación real e incidencias anuales, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile

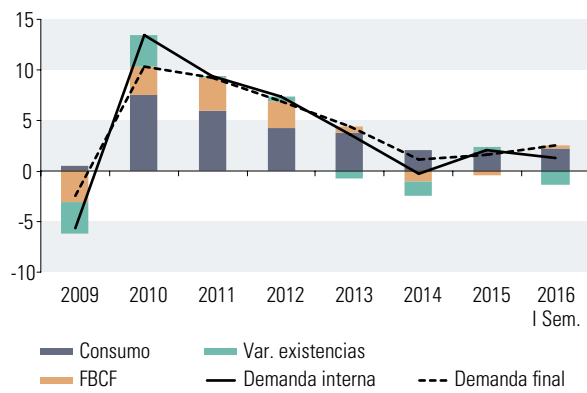
de capital fijo y del consumo se tradujo en una expansión moderada de la demanda interna, que creció 2% (Gráfico 1.14). En el primer semestre de 2016, el mayor dinamismo de la formación bruta de capital fijo y del consumo fue contrarrestado por una nueva y significativa caída de los inventarios, que hizo que la demanda interna redujese su crecimiento a sólo 1,3%.

El proceso de ajuste de la economía al nuevo escenario externo requiere que sectores transables distintos de la minería adquieran un mayor protagonismo en la actividad, lo que debiese reflejarse en la dinámica de las exportaciones netas. Hasta ahora, no se ha observado de manera clara un repunte en este componente. En 2015 las exportaciones netas tuvieron un aporte casi nulo al crecimiento, en tanto que durante el primer semestre de este año su incidencia en el PIB ha sido de sólo 0,7 puntos porcentuales (Gráfico 1.15). En esto subyace el pobre dinamismo de las exportaciones de bienes y en particular el bajo crecimiento de las exportaciones no mineras, que no han contrarrestado la caída de las exportaciones de cobre.

Durante este año las exportaciones agroindustriales han estado afectadas por fenómenos biológicos y climáticos, en tanto que otras exportaciones industriales han debido enfrentar la debilidad del crecimiento de los socios comerciales que las demandan.

GRÁFICO 1.14

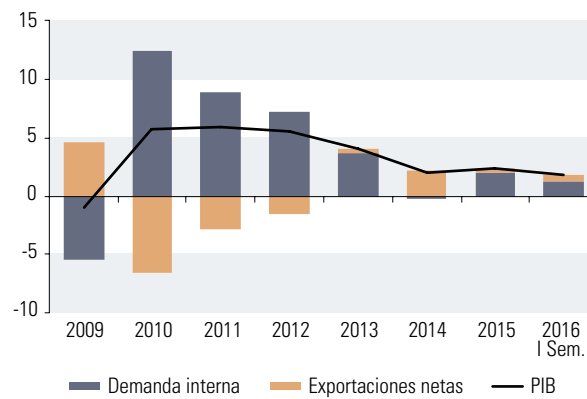
Demanda Interna y Demanda Final
(Variación real e incidencias anuales, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile

GRÁFICO 1.15

PIB, Demanda Interna y Exportaciones Netas
(Variación real anual e incidencias, porcentaje)

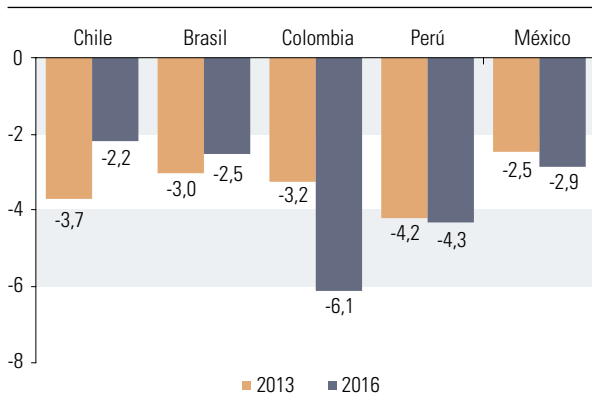


Fuente: Banco Central de Chile

Como resultado de lo anterior, y de la caída de nuestros términos de intercambio, el déficit en cuenta corriente se ha vuelto a ampliar después del significativo ajuste ocurrido en 2014, y hoy se ubica en niveles ligeramente sobre 2% del PIB. Con todo, esta cifra es relativamente acotada tanto desde una perspectiva histórica como en la comparación internacional (Gráfico 1.16).

GRÁFICO 1.16

Cuenta Corriente de Chile y Otros Países de América Latina
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central de cada país

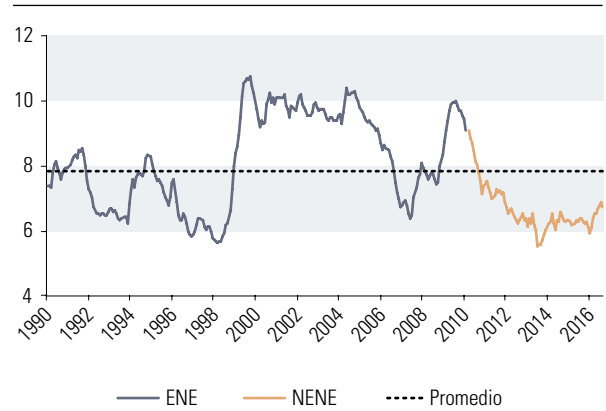
A pesar del bajo dinamismo que muestra la actividad, el mercado laboral se ha mostrado relativamente resiliente durante todo el proceso de ajuste de la economía. En los últimos meses el desempleo ha tenido un moderado aumento y en el trimestre móvil terminado en agosto se ubicó en 6,9%, aún por debajo de sus niveles históricos, pero superior al promedio exhibido en los últimos años (Gráfico 1.17).

Este moderado desempleo se debe, en parte, a un crecimiento acotado de la fuerza de trabajo con una tasa de participación relativamente estable en torno a 60% (Gráfico 1.18). Por otra parte, la economía ha seguido creando empleos, aunque a un ritmo menor que el de años previos. La tasa de empleo ha

tenido un moderado descenso, mientras que su crecimiento ha caído desde niveles cercanos a 2% hace algunos años a cifras en torno a 1%, lo que equivale a la creación de cerca de 90.000 puestos de trabajo en un año (Gráfico 1.19).

GRÁFICO 1.17

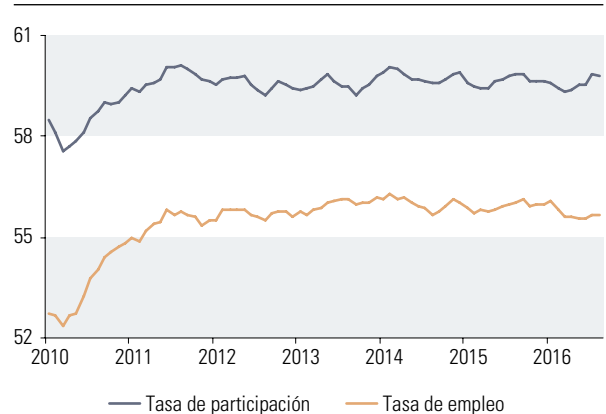
Tasa de Desempleo
(Porcentaje, serie desestacionalizada)



Fuente: INE

GRÁFICO 1.18

Tasa de Participación y Tasa de Empleo
(Porcentaje, series desestacionalizadas)



Fuente: INE

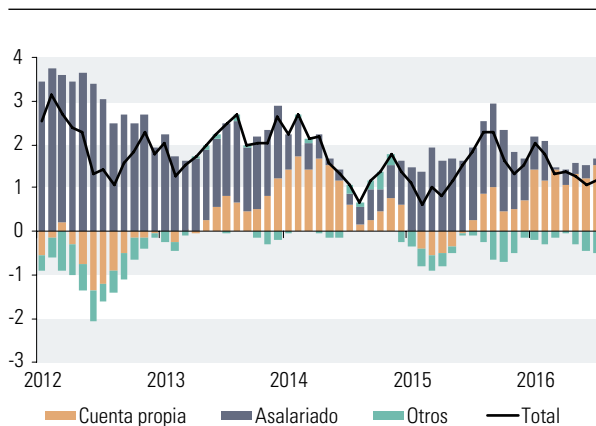
En el último año, la creación de empleo ha sido liderada por el trabajo por cuenta propia, que se incrementó 5,5% en el trimestre móvil terminado en agosto. El empleo asalariado, por su parte, creció sólo 0,2% en el mismo período, reflejando el bajo dinamismo de varios sectores de la economía.

Los salarios reales, por su lado, han acotado su ritmo de expansión y crecen a tasas en torno a 1% en los últimos meses (Gráfico 1.20). Este menor dinamismo de los salarios ha contribuido a moderar el impacto del ajuste de la economía en el empleo y ha contenido presiones inflacionarias por el lado de los costos.

La evolución del empleo a nivel de macro-regiones del país da cuenta de cómo el proceso de reasignación de la economía está operando. En efecto, entre agosto de 2014 y agosto 2016 el empleo en la zona norte ha crecido 2,2% en tanto en la zona sur se ha expandido 4,7% por sobre el promedio nacional (Gráfico 1.21).

GRÁFICO 1.19

Creación de Empleo
(Variación anual e incidencias, porcentaje)

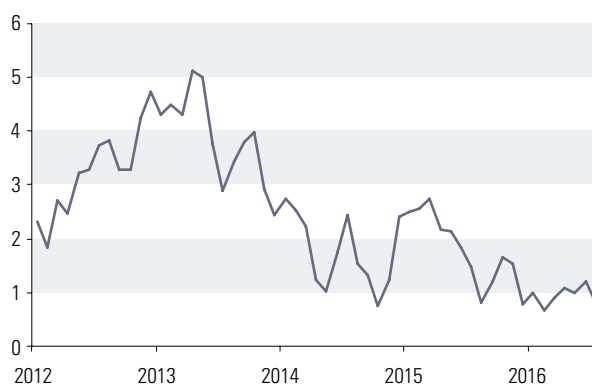


Fuente: INE

Por su parte, las zonas norte y centro son las que han mostrado un menor incremento salarial en el último tiempo, en contraste con las del sur que en la última parte de 2015 exhibieron un crecimiento real anual

GRÁFICO 1.20

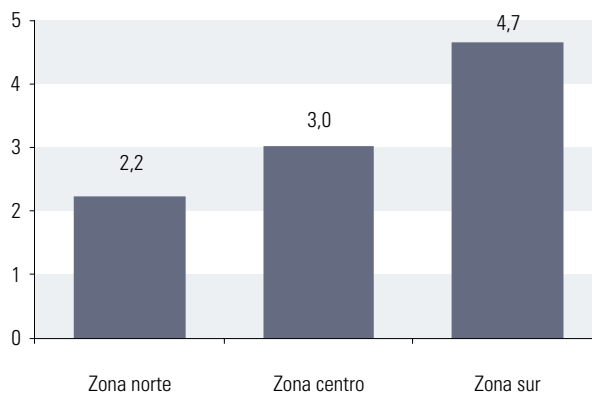
Salarios Reales
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: INE

GRÁFICO 1.21

Creación de Empleo por Zona Geográfica
(Variación entre agosto 2014 y agosto 2016, porcentaje)



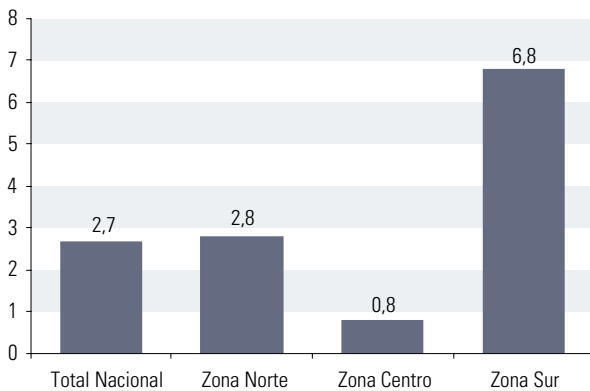
Nota: Zona norte: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo. Zona Centro: Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins. Zona Sur: Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, Magallanes.

Fuente: INE

de 6,8% (Gráfico 1.22). Esto, junto con la caída en el desempleo en estas regiones, refleja una mayor demanda por trabajo. Estas son precisamente las zonas donde los sectores transables no mineros son más preponderantes y deberán expandirse a futuro.

GRÁFICO 1.22

Ingreso Medio Mensual de Ocupados
(Crecimiento real entre oct-dic 2014 y oct-dic 2015, porcentaje)



Zona norte: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo. Zona Centro: Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins. Zona Sur: Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, Magallanes.

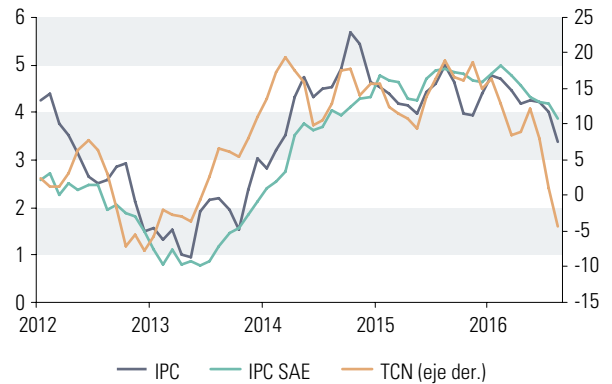
Fuente: INE

1.2.2. Inflación y Mercados Financieros

La inflación cerró 2015 con una variación anual de 4,4%, promediando 4,3% en el año. En tanto, la inflación subyacente –medida por el IPC sin energía ni alimentos– fue algo más alta y cerró en 4,7%. Dentro de esta última, la inflación de bienes culminó el año en 5% y la de servicios lo hizo en 4,4%. Esto revela que durante el año pasado se siguieron sintiendo los efectos en los precios de la fuerte depreciación del tipo de cambio ocurrida desde mediados de 2013 (Gráfico 1.23).

GRÁFICO 1.23

Inflación y Tipo de Cambio Nominal
(Variación anual, porcentaje)



(*) IPC SAE: IPC sin alimentos ni energía

Fuente: INE, Banco Central de Chile

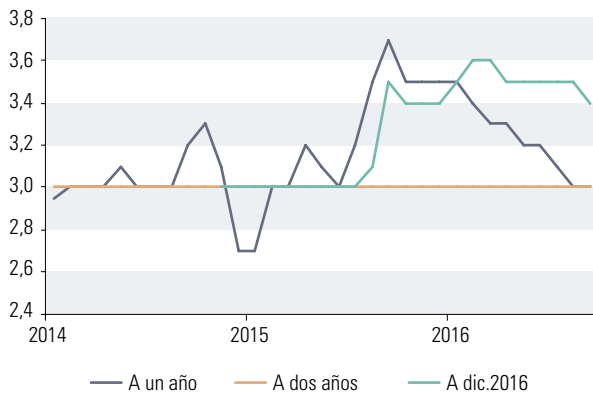
Durante el 2016, la inflación subyacente ha tenido una marcada tendencia a la baja debido a las holguras de capacidad de la economía y a la atenuación en el ritmo de depreciación del peso. La inflación total también ha descendido, pero de manera más atenuada debido a que alzas en los precios de frutas y verduras han compensado las caídas en el precio de los combustibles. Con todo, ya en junio la inflación se ubicó en la parte superior del rango de tolerancia del Banco Central y en agosto descendió a 3,4%, muy cerca de su meta.

Hacia delante, distintas encuestas a analistas y los precios de activos financieros indican que el proceso de reducción de la inflación continuará. Con ello, cerraría 2016 con un registro en torno a 3,5% y de aquí a un año estaría en la meta del Banco Central de 3% (Gráfico 1.24).

El hecho de que las expectativas inflacionarias a mediano plazo se hayan mantenido ancladas en 3% y que el consenso de mercado estimase que el alza en la inflación por sobre la meta es de carácter transi-

GRÁFICO 1.24

Expectativas de Inflación
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile

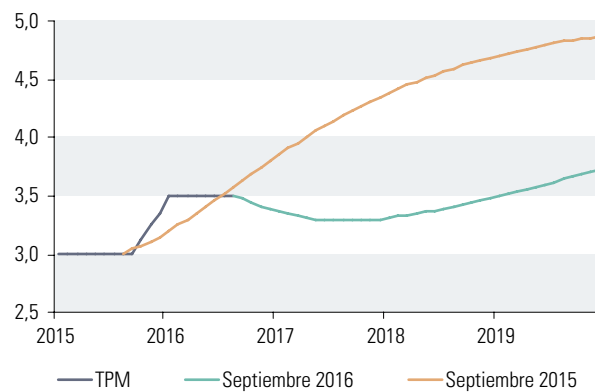
torio, han permitido al Banco Central mantener una política monetaria acomodaticia durante este ciclo. En octubre de 2013, el instituto emisor comenzó un proceso de reducción de su tasa de interés de política, llevándola hasta 3% en octubre de 2014. A fines del año pasado, y ante la persistencia de la inflación por sobre el rango de tolerancia y perspectivas de una recuperación más rápida de la economía, el Banco Central ajustó en octubre y diciembre su tasa de política monetaria (TPM) al alza, para dejarla en 3,5%. En su evaluación, el instituto emisor consideró prudente moderar el impulso monetario con el objetivo de asegurar una convergencia de la inflación dentro de su horizonte de política.

Si bien la tasa de política monetaria se ha mantenido estable desde esa fecha, hasta julio de 2016 el Consejo del Banco Central mantuvo un sesgo alcista en sus comunicados, indicando que en el escenario más plausible se requerirían alzas adicionales en dicha tasa. Dicho sesgo fue eliminado en la reunión de política monetaria de agosto y en el IPoM de septiembre señaló que como supuesto de trabajo se consideraba

una TPM estable en su horizonte de proyección. Por su parte, las tasas de interés de mercado se han ajustado de manera significativa a la baja y señalan una trayectoria para la TPM que podría contemplar un recorte en los próximos trimestres (Gráfico 1.25).

GRÁFICO 1.25

Curva Forward para la TPM
(Porcentaje)

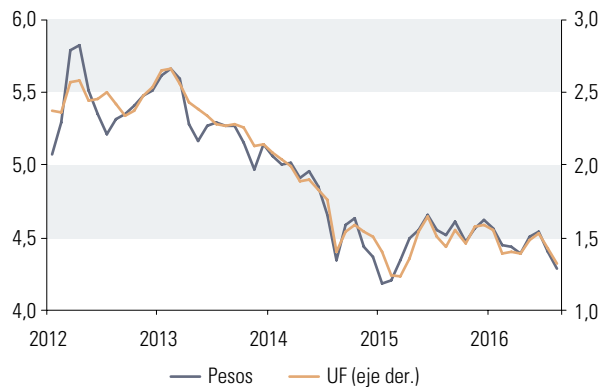


Fuente: Banco Central de Chile

El ciclo de política monetaria en los últimos años ha permitido que las tasas de interés de largo plazo se ubiquen en niveles históricamente bajos (Gráfico 1.26). Al cierre estadístico de este informe, las tasas nominales a 10 años se cotizaban en torno a 4,3%, en tanto que las tasas en UF a ese mismo plazo lo hacían a 1,3%. Las bajas tasas de los instrumentos de renta fija se han traspasado a las tasas de los créditos que enfrentan empresas y personas. Las tasas para créditos de consumo se ubican 300 puntos base por debajo de sus valores hace un par de años y las comerciales más de 150 puntos base respecto de sus valores a mediados de 2014. Por su parte, las tasas de los créditos hipotecarios se cotizan a UF +3,7% en la actualidad, muy por debajo de los valores en torno a UF +4,3% de comienzos de 2014.

GRÁFICO 1.26

Tasas de Interés, Bonos a 10 años
(Porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile

Lo anterior ha permitido que la demanda por crédito haya retomado cierto dinamismo. En efecto, tras alcanzar una expansión mínima en seis años el último trimestre de 2014, las colocaciones reales totales se recuperaron durante 2015 y en la actualidad se expanden a tasas que oscilan entre 5% y 6% (Gráfico 1.27).

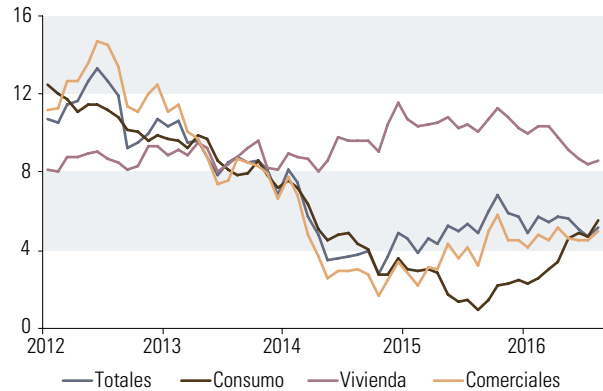
Parte importante de este cambio en la tendencia responde a una marcada recuperación de las colocaciones de consumo. Por su parte, la desaceleración del mercado inmobiliario en los últimos meses, debido al fin del impulso asociado al adelantamiento de compras por la incorporación del IVA a las operaciones de intermediación, se ha traducido en un menor ritmo de crecimiento de las colocaciones hipotecarias.

1.3. POLÍTICA FISCAL EN 2016

El presupuesto para este año se confeccionó teniendo como marco el proceso de consolidación estructural definido en el Decreto N°892 de julio de 2014, que estableció las bases de la política fiscal del período, y las modificaciones contenidas en el Decreto N°1378

GRÁFICO 1.27

Colocaciones Reales
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile

de septiembre de 2015. En aquel momento, y debido a las drásticas revisiones a la baja de los parámetros estructurales, se constató que tanto el nivel como el crecimiento futuro de los ingresos estructurales serían menores que lo estimado y que el balance estructural para el año 2015 sería más deficitario. Por lo mismo, lograr un equilibrio estructural en 2018, como se había comprometido inicialmente, hubiese requerido de una disminución excesiva del crecimiento del gasto público, exacerbando de manera indeseada el ciclo económico en circunstancias que la situación financiera del Fisco es sana.

Este escenario llevó a reconocer que un manejo fiscal responsable que garantizase la solvencia de las finanzas públicas en el mediano plazo, y que permitiese mantener un acceso barato al financiamiento tanto al Gobierno como a las empresas y las familias, requería avances graduales pero concretos para acercar las cuentas fiscales hacia un equilibrio estructural. Por lo mismo, se determinó que la trayectoria futura del gasto público debía ser consistente con una reducción gradual de déficit estructural en

¼% de PIB por año, estimado con parámetros comparables de un año a otro. Así, el presupuesto para 2016 consideró una expansión del gasto consistente con el logro de dicha reducción del déficit estructural.

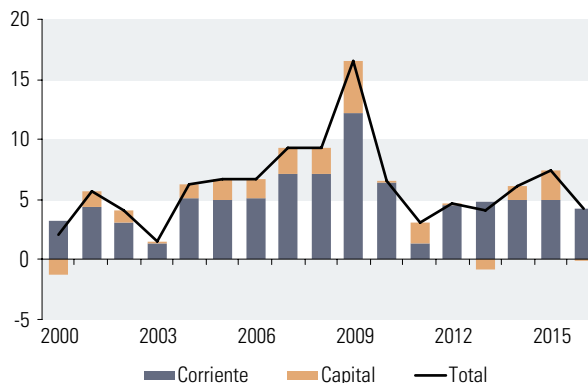
Debido al deterioro del escenario económico y perspectivas más pesimistas para China, el precio del cobre sufrió una drástica caída y llegó a cotizarse por debajo de US\$ 2 la libra a comienzos de este año. En ese contexto, y ante la posibilidad de un precio del cobre deprimido por más tiempo, en enero de 2016 se convocó de manera extraordinaria al Comité de Expertos del Precio de Referencia del Cobre, instancia que redujo en 13% el valor de largo plazo del metal, desde US\$ 2,98 la libra hasta US\$ 2,57 la libra.

Debido a lo anterior, y teniendo en cuenta que la brecha producto podría ubicarse en un rango entre -2% y -3% para este año, se consideró que lograr un déficit estructural comprometido requería un ajuste fiscal. Este se concretó en marzo y consistió en una reducción del gasto público del orden de US\$ 540 millones, equivalente a 0,25% del PIB y 1% del presupuesto. La mayor parte del ajuste recayó en gastos corrientes y cerca de un tercio se obtuvo recortando gasto de capital. Con este ajuste, el gasto crecerá 4,2% este año, más del doble que el PIB (Gráfico 1.28).

En lo que va de 2016, la tasa de crecimiento de los ingresos se ha reducido y se ha producido un cambio importante en su composición. Para el año, se estima que los ingresos aumentarán 0,3% alcanzando un 21,1% del PIB, similar a lo contemplado en la Ley de Presupuestos. Sin embargo, la contribución de los ingresos tributarios no mineros será mayor debido, principalmente, a la recaudación por el registro de capitales. Esto se compensa con el fuerte deterioro de los ingresos por cobre, afectados por la caída del precio del mineral y la merma en la producción (Gráfico 1.29). Con esto, el déficit efectivo se

GRÁFICO 1.28

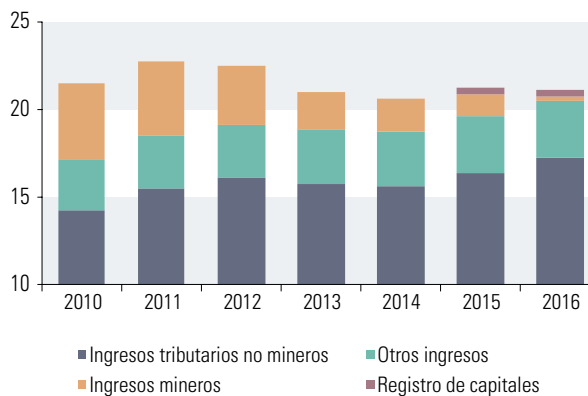
Crecimiento del Gasto Público
(Variación anual e incidencias, porcentaje)



Fuente: Dipres

GRÁFICO 1.29

Ingresos Fiscales
(Porcentaje del PIB)



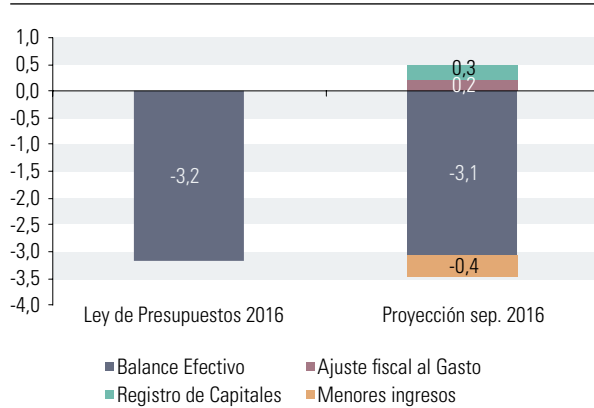
Fuente: Dipres

elevará hasta 3,1%, en línea con lo contemplado en la Ley de Presupuestos (Gráfico 1.30).

Dado este déficit, y considerando los parámetros estructurales de los comités del año pasado (y la actualización del precio de referencia del cobre de enero), esto es, un crecimiento tendencial de 3,6% y un precio

GRÁFICO 1.30

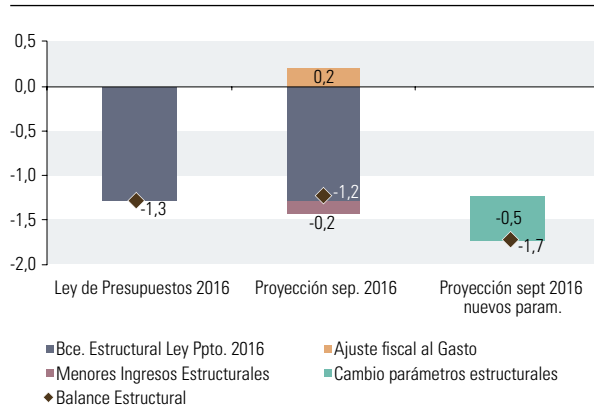
Balance Efectivo 2016
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Dipres

GRÁFICO 1.31

Balance Estructural
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Dipres

de referencia del cobre de US\$ 2,57 la libra, el balance estructural en 2016 llegaría a -1,2% del PIB, mejor que el balance estructural de -1,6% del PIB en 2015 calculado con los mismos parámetros.

Este año, las consultas a los comités de expertos arrojaron nuevas reducciones en los parámetros estruc-

turales. En el caso del precio de referencia del cobre se definió un valor de US\$ 2,56 la libra, marginalmente inferior al establecido en la consulta extraordinaria de enero. Por su parte, el crecimiento tendencial quedó en 3%, con lo que la brecha para este año alcanzará a 2,3% del PIB. Con estos parámetros, y considerando las nuevas proyecciones de ingresos efectivos, el balance estructural en 2016 alcanzará -1,7% del PIB (Gráfico 1.31). Por su parte, tomando los mismos parámetros estructurales, el balance estructural de 2015 sería de -1,9% del PIB (Recuadro 1.3).

1.4. PERSPECTIVAS Y POLITICA FISCAL PARA 2017

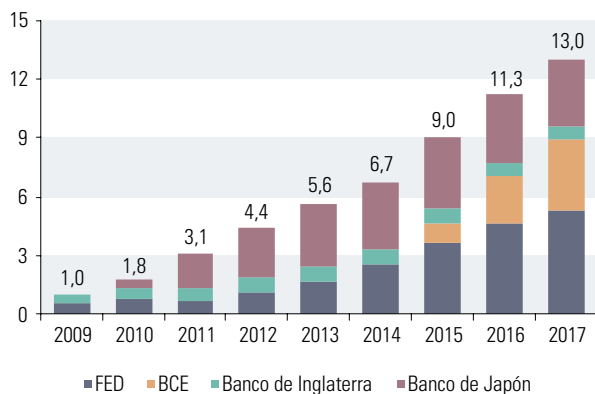
Para 2017 se espera una moderada recuperación en el ritmo de crecimiento mundial que pasará de 3,1% a 3,4%. Estados Unidos seguirá aumentando paulatinamente su dinamismo y crecerá 2,5%. Por el contrario, las economías de la Zona Euro reducirán ligeramente su ritmo de expansión desde 1,6% este año a 1,4% el próximo, influidas por los efectos del *Brexit*. Japón también tendrá un menor dinamismo y crecerá sólo 0,1%. Con ello, los países desarrollados mantendrán el mismo ritmo de expansión que el de este año y crecerán 1,8%. Debido a esto, se espera que las políticas monetarias de las principales economías avanzadas continúen siendo expansivas en 2017 (Gráfico 1.32).

En el caso de las economías emergentes, también se proyecta una trayectoria disímil entre distintos países. China continuará su proceso de ajuste y desaceleración y crecerá 6,2%, y América Latina aumentará su ritmo de expansión a 1,6%. Esto fundamentalmente influido por la recuperación de Brasil, que se espera avance 0,5%. Con ello, el conjunto de las economías emergentes crecerá 4,6%, por sobre el 4,1% de este año.

La incertidumbre respecto de la economía de China a comienzos de año y la apreciación del dólar a nivel

GRÁFICO 1.32

Liquidez Inyectada a la Economía Mundial al Cierre de Cada Año
(Porcentaje del PIB Mundial)



Nota: Para 2016 y 2017 se asume que la Reserva Federal mantiene el stock de activos que poseía a fines de 2015 y que el BCE, el Banco de Inglaterra y el Banco de Japón continuarán con sus programas de compra de activos hasta diciembre de 2017.

Fuente: Bloomberg, FMI y Ministerio de Economía y Finanzas de Perú

global después del alza en la tasa de política por parte de la FED, llevaron a una sustantiva caída en los precios de las materias primas en enero de este año. Con posterioridad, la economía asiática mostró algo de mayor fortaleza, lo que redujo la incertidumbre y permitió cierta recuperación en los precios de las materias primas. El cobre, con fluctuaciones, ha pasado de cotizarse en US\$ 2 la libra en enero a valores en torno a US\$ 2,15 la libra en lo más reciente. Hacia delante, se proyecta un moderado incremento asociado a un mayor crecimiento global y de ajustes por el lado de la oferta, que harían que se ubique en torno a US\$ 2,2 la libra en 2017. El petróleo, tras haber registrado una recuperación importante durante el primer semestre, ha vuelto a retroceder y se ubica en torno a US\$ 45 el barril. Los altos niveles de inventarios, así como la dificultad que ha tenido la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para ajustar la producción de sus miembros, permiten proyectar que no habrá presiones al alza significativas hacia

delante. Con ello, para el próximo año se proyecta un precio promedio en torno a US\$48 el barril.

El escenario mundial presenta una serie de riesgos. La velocidad a la cual la FED continúe su proceso de normalización monetaria será clave para la evolución de los precios de los activos financieros y de las materias primas. Hasta ahora, el mercado ha internalizado una trayectoria de alzas gradual y moderada. Sin embargo, aumentos sorprendentes de la inflación o reducciones drásticas en la tasa de desempleo podrían significar trayectorias más empinadas para la tasa de la FED. Por su parte, los riesgos respecto de la economía china aún persisten. Su sistema financiero permanece frágil y perdura la incertidumbre respecto de su crecimiento en los próximos años. Por último, si bien el *Brexit* parece haber tenido efectos acotados en el corto plazo, aún está por verse la magnitud del impacto que tendrá sobre el sector real de las economías europeas.

CUADRO 1.1

Crecimiento del PIB Mundial
(Variación real anual, porcentaje)

	2015	2016		2017	
		WEO (Jul-16)	CF (Sep-16)	WEO (Jul-16)	CF (Sep-16)
Crecimiento del PIB Mundial	3,1	3,1	2,4	3,4	2,8
Economías Avanzadas	1,9	1,8	-	1,8	-
EE.UU.	2,4	2,2	1,5	2,5	2,3
Zona Euro	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3
Japón	0,5	0,3	0,6	0,1	0,8
Economías Emergentes y en Desarrollo	4,0	4,1	-	4,6	-
China	6,9	6,6	6,6	6,2	6,3
India	7,6	7,4	7,6	7,4	7,7
Brasil	-3,8	-3,3	-3,2	0,5	1,1
América Latina	-0,0	-0,4	-0,3	1,6	2,2

Fuente: FMI, Consensus Forecasts

La economía chilena mostrará una gradual recuperación durante los próximos trimestres, aunque algo más lenta que la prevista hace un tiempo. Para 2017 las proyecciones del Ministerio de Hacienda apuntan a un crecimiento en torno al 2¼%, similar a las estimaciones de mercado y al punto medio del rango proyectado por el Banco Central en su último IPoM (Gráfico 1.33). En 2018, la economía crecerá 3¼%, por sobre su tendencia, con lo que comenzarán a cerrarse las brechas de capacidad.

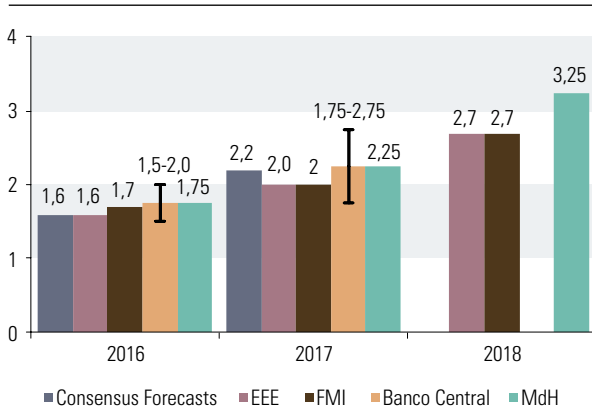
La recuperación del crecimiento en los próximos trimestres se sustenta en una serie de elementos. Por una parte, nuestros socios comerciales en la región debiesen comenzar a exhibir tasas de crecimiento más elevadas lo que redundará en una mayor demanda por exportaciones. En segundo lugar, la política macroeconómica seguirá dando un estímulo positivo a la actividad. El mix de tipo de cambio y tasas de interés continúa siendo muy propicio para la inversión. Si bien hasta ahora no se ha observado un gran dinamismo de esta variable, la persistencia de condi-

ciones favorables impulsará el desarrollo de proyectos en una serie de sectores. Además, después de la importante desacumulación de inventarios ocurrida en los últimos tres años, es esperable que se produzca una recomposición de los mismos que impulse la demanda interna. A eso se agrega el estímulo proveniente desde el sector público, tanto por la inversión del Gobierno Central y de las empresas públicas, como por la acción generada a través de concesiones y los planes especiales de vivienda. En tercer lugar, la importante y sistemática reducción en los costos de la energía irá aumentando la competitividad de las empresas, lo cual redundará en más demanda por sus productos y mayor actividad. Por último, un escenario de menor incertidumbre a medida que se han ido concretando las reformas estructurales permitirá mejorar la confianza, lo que debiese generar un nuevo impulso a la demanda interna.

Respecto de la inflación, se proyecta que este año cerraría en 3,5% y que el próximo continuaría el proceso de convergencia hacia la meta del Banco Central, para terminar en diciembre de 2017 en 3%. Estas proyecciones son similares a las del último IPoM del Banco Central y a la Encuesta de Expectativas Económicas de septiembre. La reducción en la inflación en los próximos meses respondería a una serie de factores. En primer lugar, el tipo de cambio real, con vaivenes, ha tendido a estabilizarse y es poco probable que vuelva a aumentar con la intensidad que lo hizo al concluir el súper ciclo de precios de las materias primas. En segundo lugar, la fuerte caída en los precios de los combustibles registrada desde fines de 2014 ha reducido los costos de producción de una serie de bienes y servicios, lo que se irá traspasando a distintos precios en la economía. Por último, el crecimiento de la economía por debajo de su potencial ha generado holguras de capacidad que continuarán quitando presión a las alzas de los precios.

GRÁFICO 1.33

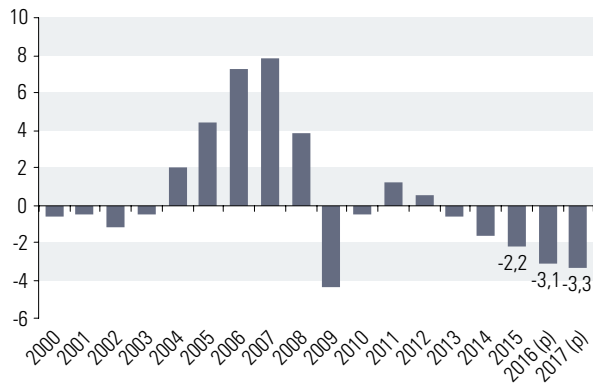
Proyecciones de Crecimiento para Chile
(Variación real anual, porcentaje)



Fuente: Consensus Forecasts, Banco Central de Chile, FMI y Ministerio de Hacienda

GRÁFICO 1.34

Balance Fiscal
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Dipres

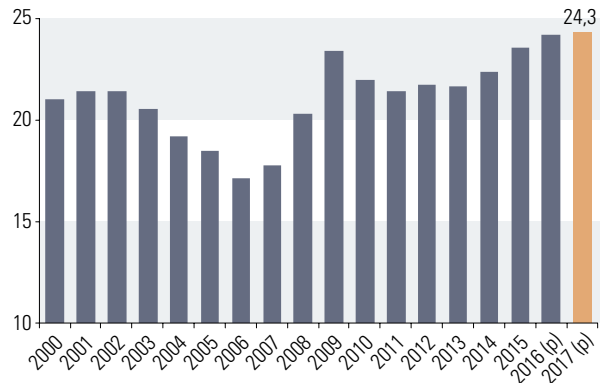
Dado el déficit estructural de 1,7% del PIB de este año, el compromiso de reducirlo en torno a $\frac{1}{4}$ % del PIB por año requiere lograr uno de aproximadamente 1,5% del PIB en 2017. Los ingresos estructurales crecerán del orden de 3,7% el próximo año, por lo que alcanzar la meta para el balance estructural hace necesaria una expansión del gasto público de 2,7%. Los ingresos efectivos se expandirán algo menos, en torno a 1,6%, con lo que el déficit total del Gobierno llegará a 3,3% del PIB (Gráfico 1.34).

De esta manera, en 2017 la política fiscal será levemente expansiva. Si bien el déficit estructural se reduce respecto de este año, el déficit efectivo aumenta marginalmente dando cuenta de la operación de los estabilizadores automáticos en esta parte del ciclo de la economía. Además, el gasto público nuevamente crecerá por sobre el PIB, con lo que la razón gasto a PIB alcanzará su mayor nivel de las últimas décadas (Gráfico 1.35).

Respecto de la inversión pública, el presupuesto 2017 contempla una disminución de 3,7%, pero su nivel se

GRÁFICO 1.35

Gasto Público Total del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Dipres

mantiene elevado, por lo que seguirá contribuyendo al crecimiento de la economía. Además, hay que destacar que el estímulo al gasto y a la actividad proveniente de la acción del sector público va más allá del gasto de capital del Gobierno Central, por cuanto también incluye la inversión de las empresas públicas, apalancada en gran medida por el aporte de capital del Gobierno, y la inversión en concesiones.

Para 2017, Codelco continuará desarrollando el programa de inversiones contemplado en el Plan de Negocios y Desarrollo, Metro S.A. invertirá un monto significativo en las nuevas líneas y en el inicio de las extensiones de líneas, y ENAP se encuentra desplegando importantes inversiones, incluyendo el desarrollo del gas no convencional y la construcción de la primera central de geotermia en Sudamérica. A eso se agregan las obras generadas por nuevas concesiones, adjudicadas y por adjudicar, y por ampliaciones de contratos existentes.

Considerando lo anterior, la inversión movilizada directamente desde el sector público crecerá en torno

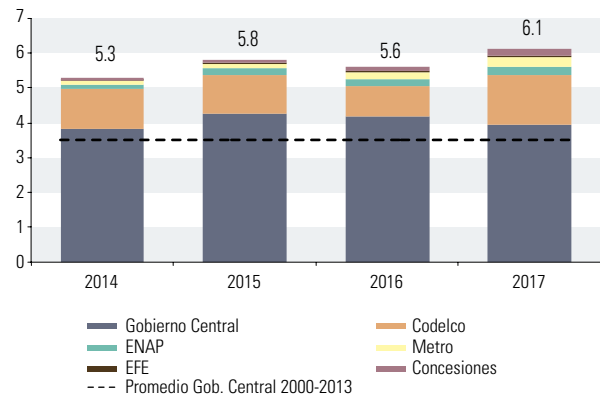
a 10,8% y pasará de 5,6% del PIB este año a 6,1% del PIB el próximo (Gráfico 1.36). Finalmente, hay que considerar el plan especial de vivienda que la Presidenta anunció el 21 de mayo pasado, que se ampliará en cerca del 50%.

Por cierto, el compromiso del Gobierno con el crecimiento va más allá de su política fiscal. La Presidenta Michelle Bachelet ha declarado 2016 como el Año de la Productividad. En ese contexto, se han desplegado una serie de iniciativas y culminado la tramitación de importantes proyectos de ley que contribuirán a aumentar la capacidad de crecimiento de la economía. Entre los más destacados se encuentran la iniciativa que establece un conjunto de medidas para impulsar la productividad, la de medios de prepago y la que moderniza el Sistema de Alta Dirección Pública, todas ellas aprobadas en agosto y a punto de ser promulgadas como Leyes de la República al cierre de este informe. Se agregan la Ley que Fortalece la Libre Competencia y la Ley de Transmisión Eléctrica, que resultó de suma importancia para dar certidumbre sobre el sistema de transmisión nacional y con ello favorecer una mayor competencia y precios de la electricidad más bajos en la última licitación.

Nuestra economía tiene un alto grado de integración con el mundo, tanto desde el punto de vista comercial como el financiero. Esto genera importantes beneficios para el crecimiento económico de mediano

GRÁFICO 1.36

Inversión Movilizada por el Estado
(Porcentaje del PIB)



Nota: CODELCO: considera proyección de inversión contenida en actualización de Plan de Negocios y Desarrollo; ENAP: incluye programas de inversiones; METRO: considera flujos de inversión en nuevas líneas 3 y 6, y futuras ampliaciones en líneas 3 y 2; EFE: considera programas de inversiones; Concesiones: considera licitaciones adjudicadas y estimación por ampliaciones de contratos. En cada caso se ha sustraído de las inversiones de las empresas los aportes fiscales contemplados en las partidas de transferencias de capital.

Fuente: Dipres y Ministerio de Hacienda

y largo plazo, pero también nos expone a los vaivenes externos. Un manejo fiscal solvente, guiado por la regla de balance estructural, hace que la economía chilena se encuentre bien preparada para enfrentar las turbulencias externas y permite responder de manera responsable, pero a la vez flexible, a las condiciones del ciclo económico.

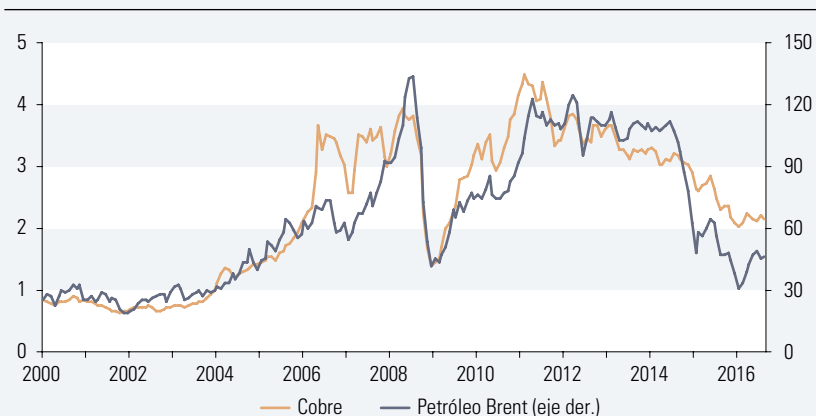
RECUADRO 1.1

Precio de Materias Primas, Ciclo de Inversión y Crecimiento

El fin del súper ciclo de las materias primas ha significado que sus precios caigan de manera sustantiva en los últimos años. Esto es particularmente notorio en los casos del cobre y del petróleo, cuyos precios se cotizan hoy en valores similares a los de mediados de la década pasada: 50% por debajo de su máximo en el caso del cobre y más de 60% por debajo en el caso del petróleo (Gráfico 1.37).

GRÁFICO 1.37

Precio del Cobre y Petróleo Brent
(US\$ la libra y US\$ el barril)



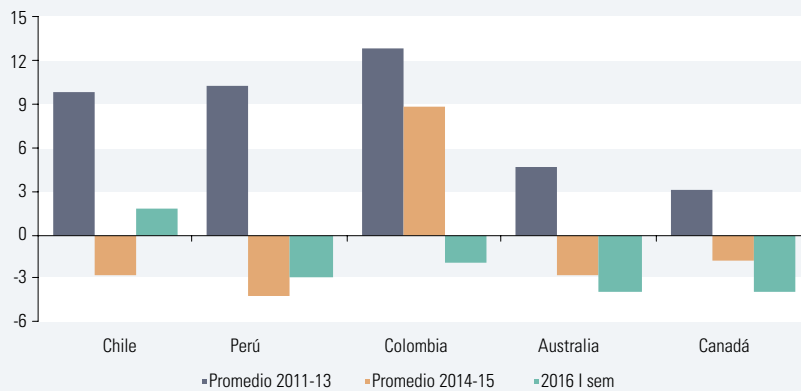
Fuente: Banco Central de Chile

La caída de estos precios ha tenido un impacto muy significativo en la inversión de los países exportadores de este tipo de materias primas. Típicamente, las inversiones en los sectores mineros requieren un extenso período de maduración, por lo que las señales de precio de largo plazo resultan cruciales. Con el fin del súper ciclo se ha modificado de manera significativa la visión respecto de la trayectoria futura de los precios, lo que ha reducido sustancialmente la inversión en esos sectores, afectando también de manera directa e indirecta la inversión en otros sectores.

Si analizamos la situación de un conjunto de países exportadores de productos mineros, ya sea cobre o petróleo, se observa un patrón muy similar para la inversión agregada (Gráfico 1.38). En Perú, Chile y Australia, cuyas exportaciones mineras, principalmente de metales, representan más del 50% de las exportaciones totales de bienes, se observa que tras un fuerte dinamismo de la inversión en el período 2011-2013 cuando los precios estaban altos, desde 2014 en adelante ha mostrado variaciones negativas (Gráfico 1.38).

GRÁFICO 1.38

Inversión en Capital Fijo en Países Mineros
(Variación real promedio, porcentaje)



Fuente: Bancos Centrales e Institutos de estadística de cada país

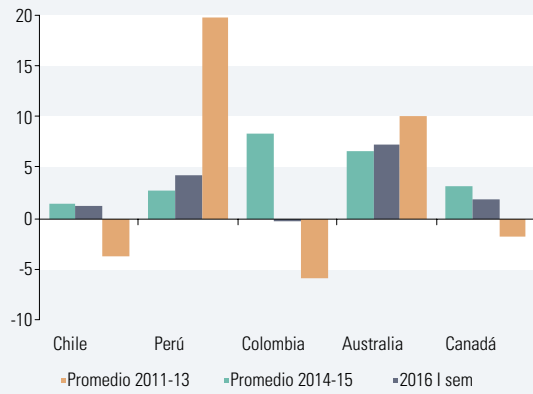
Una situación similar se observa para Colombia y Canadá, dos países exportadores de petróleo. En el caso de Colombia, el freno a la inversión ha sido más rezagado, pero la magnitud de la corrección ha sido muy significativa.

En varios casos, la caída de los precios de los minerales ha redundado en una merma en la actividad de esos sectores. Así, vemos como en Chile, Colombia y Canadá la actividad minera se ha contraído de manera importante en los últimos años (Gráfico 1.39). Los casos de Perú y Australia son llamativos, pues en ambos la actividad minera ha tendido a aumentar. En Perú esto refleja los frutos de la alta inversión pasada en el sector.

El efecto del fin del ciclo de precios altos no se agota allí, pues existen otros canales por los cuales los menores precios se transmiten hacia otros sectores de la economía. Como resultado de ello, se observa que en estos cinco países la actividad de los sectores no mineros ha descendido después del fin del súper ciclo de precios (Gráfico 1.40). Los casos más relevantes son los de Chile y Perú, donde el cobre representa una fracción muy relevante de las exportaciones. En esos países la actividad de los sectores no mineros pasó de crecer a tasas cercanas al 6% hace algunos años, a un ritmo entre 2% y 3% en lo más reciente. Países como Australia y Canadá están más diversificados, lo que les ha permitido acomodar de mejor manera el shock de precios.

GRÁFICO 1.39

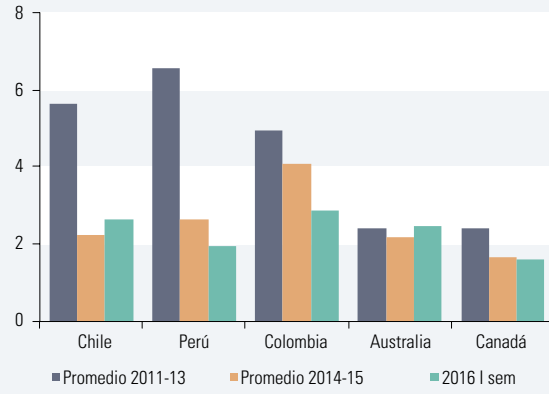
Crecimiento del PIB Minero
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: Bancos Centrales e institutos de estadística de cada país

GRÁFICO 1.40

Crecimiento del PIB no Minero
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: Bancos Centrales e institutos de estadística de cada país

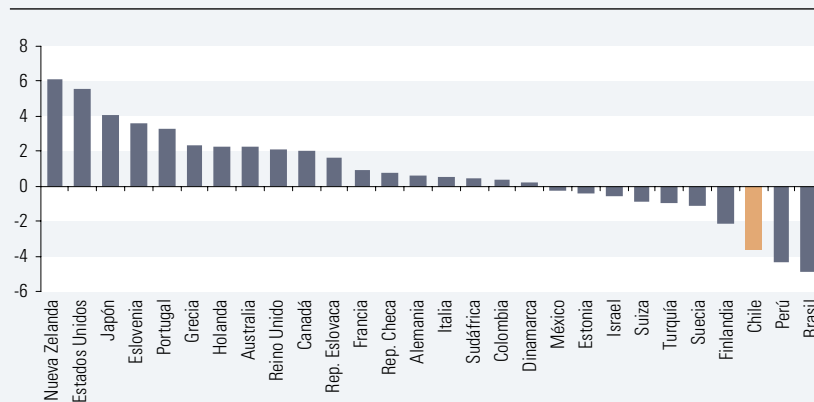
RECUADRO 1.2

Déficit Fiscal, Riesgo Soberano y Costo del Financiamiento

En los últimos años, la caída en el precio del cobre y el menor ritmo de crecimiento han mermado los ingresos del Estado, lo que junto con un incremento importante del gasto público se ha traducido en un sistemático y significativo aumento en el déficit fiscal. El balance del Gobierno pasó de un superávit en torno a 1,3% del PIB en 2011 a un déficit de 2,2% del PIB el año pasado. Para 2016, se proyecta un déficit de 3,1% del PIB, el que se incrementaría levemente en 2017 hasta 3,3% del PIB. Al comparar esta situación con la de otros países, se observa que el deterioro de nuestras cuentas fiscales en los últimos cinco años ha sido uno de los más significativos (Gráfico 1.41).

GRÁFICO 1.41

Cambio en el Balance Fiscal entre 2011 y 2015
(Porcentaje del PIB)



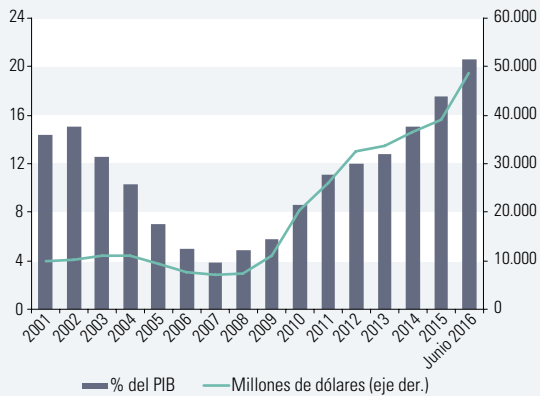
Fuente: Dipres, World Economic Outlook (WEO), abril 2016

Las crecientes necesidades de financiamiento han provocado una sustantiva alza en la deuda pública de Chile, que pasó de aproximadamente 9% en 2011 a 20,6% en junio de este año (Gráfico 1.42)¹. Si bien la deuda neta es aún negativa, se prevé que el próximo año la posición acreedora del Fisco medida por esta variable se revierta por primera vez desde 2005. A su vez, si se mide la deuda como fracción de los ingresos fiscales, se observa que la situación de Chile se ha deteriorado de manera más rápida que la de otras economías con similar clasificación crediticia (Gráfico 1.43).

1 El stock de deuda a junio no incorpora el registro completo del intercambio de bonos locales realizado el 23 de junio (que debió liquidarse o ejecutarse el 28 de junio) dado que al cierre de mes sólo se registró en el DCV la colocación de deuda y no la recompra de los bonos (por \$1.041.254 millones). Al considerar la operación completa, tanto la recompra como la correspondiente colocación de bonos que quedó registrado en julio, el stock de deuda totaliza \$32.410.857 millones (equivalente a US\$ 48.996,7 millones o al 19,8% del PIB).

GRÁFICO 1.42

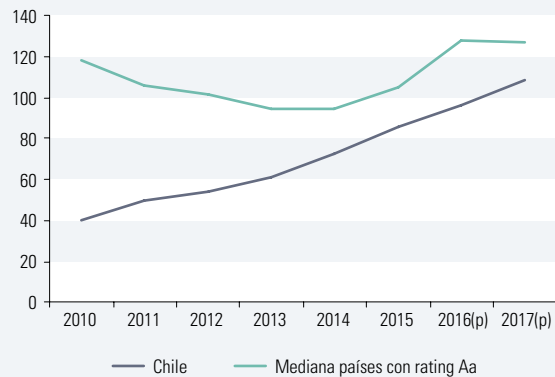
Deuda del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB, millones de dólares)



Fuente: Dipres

GRÁFICO 1.43

Evolución de la Deuda Soberana de Países con Similar
Clasificación de Deuda
(Porcentaje de los ingresos fiscales)



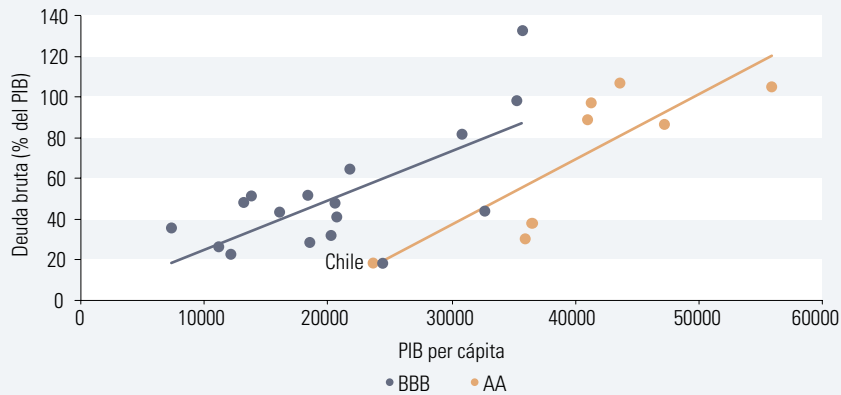
Fuente: Moody's

Una de las consecuencias directas de este aumento en la deuda es el alza en la carga financiera. Esta se ha incrementado en más de US\$ 600 millones en los últimos cinco años y hoy representa aproximadamente 0,6% del PIB. Otra consecuencia es el riesgo de un cambio en la evaluación de la solvencia fiscal de Chile que hacen diversos agentes. Los inversionistas y las agencias clasificadoras de riesgo consideran el nivel de deuda de los países como uno de los indicadores más importantes de la solvencia de los gobiernos. Un bajo nivel de deuda, medida como fracción del PIB, refleja una economía que es capaz de producir suficientes bienes y servicios para generar los recursos que le permitan servir sus obligaciones.

Ha sido precisamente el acotado nivel de deuda, sumado a un marco institucional sólido, lo que le ha permitido a Chile tener una baja clasificación de riesgo. De hecho, el rating crediticio de Chile es superior al de otras economías con similar nivel de desarrollo, medido por el PIB per cápita. Del mismo modo, otros países con clasificación equivalente a la de Chile tienen un PIB per cápita muy superior (Gráfico 1.44).

GRÁFICO 1.44

Deuda Bruta y PIB per Cápita, 2015
(Porcentaje del PIB, dólares PPC)



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos de Moody's y FMI

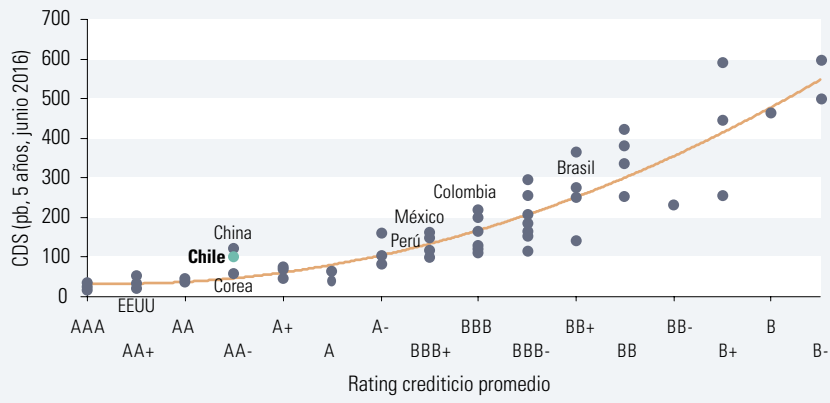
Uno de los riesgos de los déficits públicos observados y su evolución futura es la dinámica de la deuda. De mantenerse una trayectoria creciente de déficit, el aumento en el nivel de endeudamiento será cada vez más rápido. Con ello, la posibilidad de una reevaluación del riesgo país y una rebaja en la clasificación crediticia -ajuste que sería inédito en nuestra historia reciente- es cada vez mayor.

Una baja en la clasificación de riesgo tiene un impacto directo en las tasas de interés y el costo de financiamiento, tanto para empresas como para personas. Así, por ejemplo, a los niveles de clasificación de riesgo actual de Chile, una rebaja en su rating de un *notch* estaría asociada a un incremento en el premio por riesgo país, medido por el *Credit Default Swap* (CDS), de entre 25 y 50 puntos base (Gráfico 1.45). Esto, a su vez, se traduce en un incremento en las tasas de largo plazo que enfrentan las empresas y las personas, y en el costo del financiamiento, afectando con ello la inversión y el consumo.

Teniendo presente la trayectoria de déficits de los últimos años y los riesgos asociados a un cambio de percepción en los agentes al respecto, es de suma relevancia mantener la senda de consolidación gradual del déficit estructural que ha comprometido el Gobierno. Esto garantiza la solvencia de las finanzas públicas en un horizonte de mediano y largo plazo, le entrega credibilidad a la política fiscal y permite que en el corto plazo operen los estabilizadores automáticos.

GRÁFICO 1.45

Spread Soberano versus Rating Crediticio
(Puntos base, rating)



Fuente: Bloomberg, S&P

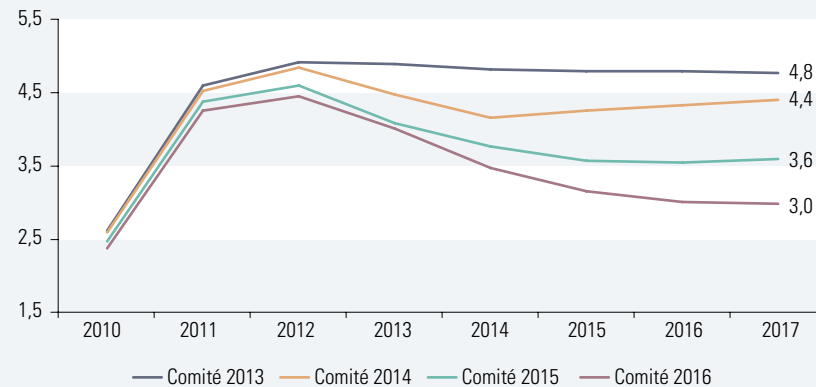
RECUADRO 1.3

Balance Estructural y Consolidación Fiscal

Uno de los aspectos más importantes del escenario fiscal reciente es el ajuste significativo que han venido experimentando los dos parámetros clave para el balance estructural: el PIB tendencial, que permite medir la brecha de capacidad de la economía, y el precio de referencia del cobre. Ambos parámetros son determinados anualmente por dos comités de expertos que entregan sus resultados antes de la elaboración de la Ley de Presupuestos y que sistemáticamente en las consultas de los últimos años los han reducido respecto de las consultas previas (Gráficos 1.46 y 1.47).

GRÁFICO 1.46

PIB Tendencial
(Crecimiento, porcentaje)

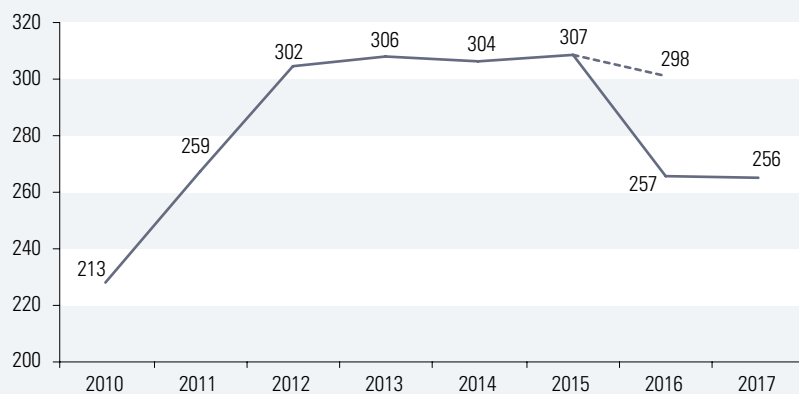


Fuente: Dipres en base a Comité Consultivo

Al iniciarse el Gobierno, en línea con su programa, se estableció como objetivo lograr un equilibrio estructural hacia fines del período presidencial; es decir, un déficit estructural de 0% del PIB en 2018. Sin embargo, el deterioro del escenario macroeconómico derivado del fin de súper ciclo de precios de las materias primas, y la sistemática revisión a la baja en los parámetros estructurales, llevaron a modificar el objetivo de política para el período. En concreto, el gobierno se comprometió en septiembre de 2015 a reducir gradualmente el déficit estructural en torno a $\frac{1}{4}$ % de PIB por año, medido con parámetros comparables. Haber buscado converger a un equilibrio estructural en 2018 habría requerido efectuar una importante contracción fiscal en circunstancias que la economía se encuentra transitando por un período de desaceleración cíclica. Por su parte, la solvencia fiscal da espacio para graduar el proceso de consolidación del déficit y permitir que los estabilizadores automáticos operen.

GRÁFICO 1.47

Precio Referencia del Cobre
(US\$ la libra)



Fuente: Dipres en base a Comité Consultivo

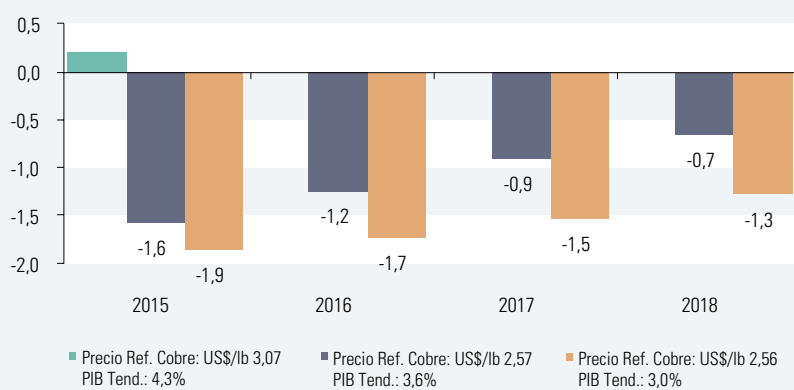
Una de las dificultades de estas revisiones en los parámetros estructurales es que, por su magnitud y por ser ambas en la misma dirección, las estimaciones ex - post del déficit estructural han ido empeorando en el tiempo de manera significativa sin que haya mediado una acción de política. En principio, la evolución temporal del balance estructural no sólo permite inferir la solvencia financiera del Gobierno, sino que también indica la orientación de la política fiscal en una perspectiva de mediano plazo. Por lo mismo, la revisión frecuente y en magnitudes significativas de los parámetros estructurales, como ha ocurrido en los últimos años, hace que la comparabilidad se pierda y resulte difícil inferir el curso que sigue el esfuerzo fiscal.

Tradicionalmente, el balance estructural se ha medido con los parámetros con que fue elaborado el respectivo presupuesto. Así, por ejemplo, el balance estructural para 2016 se mediría con los parámetros de los comités del año 2015; esto es, un crecimiento tendencial de 3,6% y un precio de referencia del cobre de US\$ 2,98 la libra. En este último caso, el precio fue revisado a la baja a US\$ 2,57 la libra en la consulta extraordinaria al comité de expertos de enero de este año. Con esos parámetros, y excluyendo los ingresos extraordinarios por el registro de capitales, el déficit estructural alcanzaría 1,2% del PIB. Sin embargo, si se consideran los valores de los comités más recientes - un crecimiento tendencial de 3% y un precio de referencia del cobre de US\$ 2,56 la libra- el déficit estructural llegaría a 1,7% (Gráfico 1.48).

Para evaluar el cumplimiento del compromiso de reducción del déficit estructural en torno a $\frac{1}{4}\%$ del PIB este año, se deben utilizar parámetros comparables. De esta manera, si se consideran sus valores más recientes, el déficit habría pasado de 1,9% en 2015 a 1,7% de este año. Para el próximo año, el cumplimiento de la meta requiere lograr un déficit aproximado de 1,5% del PIB, lo que es coherente con un crecimiento del gasto público de 2,7%.

GRÁFICO 1.48

Balance Cíclicamente Ajustado
(Porcentaje del PIB)



Nota: Excluye ingresos extraordinarios por registro de capitales los años 2015 y 2016.

Fuente: Dipres y Ministerio de Hacienda

RECUADRO 1.4

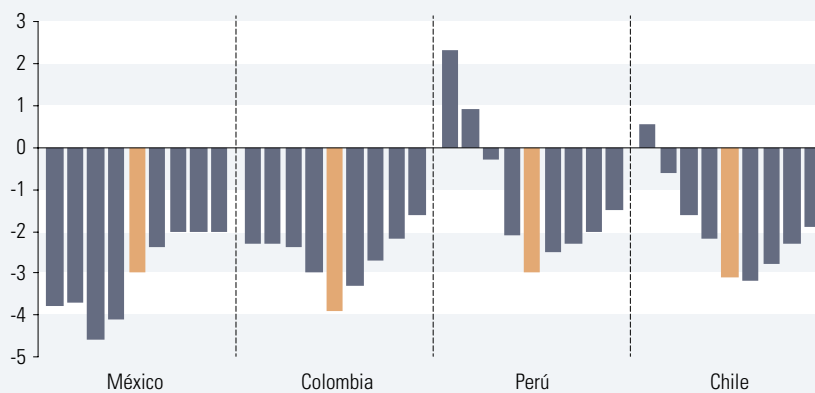
Ajustes y Consolidación Fiscal en América Latina

La caída de los precios de las materias primas ha tenido un impacto significativo en las economías de la región y en sus finanzas públicas. Por un lado, los menores precios de las exportaciones han frenado el ritmo de crecimiento en varios países reduciendo la recaudación tributaria. Por otra parte, muchos de los gobiernos de estas economías reciben importantes recursos de sus sectores productores de materias primas, ya sea a través de impuestos, royalties o participación directa en las utilidades de las empresas como es el caso de Chile con Codelco.

La merma de los ingresos ha ampliado los déficits públicos y ha obligado a varios países a efectuar importantes recortes fiscales. Más allá de estos ajustes, la mayor parte de los gobiernos de la región ha señalado su intención de avanzar en un proceso de consolidación fiscal gradual, con reducciones sostenidas de los déficits públicos a partir del próximo año (Gráfico 1.49).

GRÁFICO 1.49

Déficits Públicos en América Latina 2012-2020
(Porcentaje del PIB)



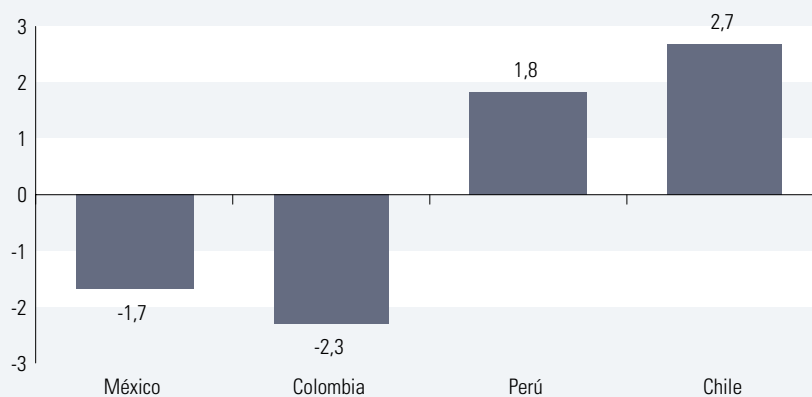
Nota: Año 2016 en naranja.

Fuente: Ministerios de Hacienda y Finanzas de cada país.

Para ello, la mayoría de los países considera expansiones fiscales del gasto público acotadas, muy por debajo de lo que venían exhibiendo hasta ahora. Incluso países como México o Colombia tendrán reducciones reales de su gasto público (Gráfico 1.50).

GRÁFICO 1.50

Gasto del Gobierno Central 2017
(Variación porcentual real)



Nota: Colombia y Perú se deflacta crecimiento nominal del presupuesto del Gobierno Central por inflación promedio proyectada por el *Consensus Forecast*.

Fuente: *Elaboración propia en base a información de los Ministerios de Hacienda y Finanzas de cada país.*

En el caso de Chile, la regla fiscal y el compromiso de reducción gradual pero sostenida del déficit estructural permite que en 2017 operen los estabilizadores automáticos y que el déficit tenga un ligero aumento respecto de este año. Sin embargo, hacia delante, en la medida que el precio del cobre comience a aumentar y brechas de capacidad se cierren con un crecimiento por sobre el tendencial, el déficit efectivo irá disminuyendo y se ubicará por debajo de 2% a fines de la década.

— CAPÍTULO 02 —

MERCADOS
FINANCIEROS



Los mercados financieros cumplen un papel preponderante en el crecimiento económico y el bienestar de las personas. La creciente interconexión global de la industria financiera y el rápido desarrollo de sofisticados productos y servicios exigen una constante actualización de los marcos regulatorios, una apropiada coordinación para velar por la estabilidad financiera y políticas públicas que se hagan cargo de los desafíos y promuevan áreas más rezagadas.

En Chile, el mercado de capitales se ha desarrollado y madurado a lo largo de los años, permitiendo una mayor profundidad, amplia liquidez y acceso de más empresas y personas a un financiamiento a bajos costos. También ha sido resiliente ante diversos eventos y episodios de turbulencia. Sin embargo, pese a la solidez y sofisticación que ha alcanzado esta industria, aún hay espacios de perfeccionamiento y brechas que cerrar respecto de las mejores prácticas globales, especialmente en el ámbito de regulación y supervisión, acceso al financiamiento e inclusión financiera.

En este ámbito, el Gobierno ha tramitado con éxito dos importantes leyes que apuntan a un mejoramiento de nuestros mercados financieros, ambas en proceso de promulgación. En agosto de este año, el Congreso despachó la ley que busca masificar los medios de prepago electrónicos para realizar todo tipo de transacciones, lo que constituye un paso clave en la modernización de este sistema y en la inclusión financiera al integrar a nuevos actores sociales. También en agosto se despachó la ley que establece un conjunto de medidas para impulsar la productividad, que incluye una serie de disposiciones orientadas a profundizar y dar más liquidez a los mercados financieros.

En el Congreso también está en su última etapa de tramitación el proyecto de ley que fortalece la Superintendencia de Valores y Seguros, debate en cuyo

marco también se ha propuesto la creación de un nuevo organismo colegiado denominado Comité de Mercados Financieros. Junto con lo anterior e inspirado en las mejores prácticas internacionales en la materia, el Gobierno ha concretado una serie de definiciones en torno a la reforma de la Ley General de Bancos (LGB). Ambas iniciativas son de gran relevancia para cautelar el buen funcionamiento de los mercados financieros y velar por su estabilidad.

2.1. LEY DE MEDIOS DE PREPAGO

La ley, que autoriza a entidades no bancarias a emitir medios de pago con provisión de fondos, tiene como objetivo modernizar el sistema de pagos y estimular la inclusión financiera, permitiendo transacciones más seguras y a menor costo. La evidencia internacional muestra que los sistemas de prepago han tenido un fuerte crecimiento y han resultado ser muy eficaces para incorporar al sistema financiero a sectores más vulnerables y con poca presencia bancaria¹. En Estados Unidos, por ejemplo, se observa que el uso de tarjetas de prepago se concentra principalmente en los sectores de menores ingresos (Cuadro 2.1).

Dados los avances tecnológicos y las ventajas que ofrecen las tarjetas de prepago, que Chile pueda desarrollar masivamente este tipo de productos financieros contribuirá decisivamente a sumar de manera más efectiva a aquellos sectores cuya inclusión financiera está aún pendiente. En particular, esto les permitirá acceder a medios de pago más modernos y seguros para sus transacciones.

¹ Wilshusen, S., R. Hunt, J. Van Opstal y R. Schneider (2012). "Consumers' Use of Prepaid Cards: A Transaction-Based Analysis", Discussion paper, Payment Cards Center, Federal Reserve Bank of Philadelphia.

CUADRO 2.1

Distribución de Tarjetas de Prepago por Nivel de Ingreso en Estados Unidos, 2014
(US\$ miles por año)

Rango de ingreso anual	Tarjetahabientes
<20	23,5%
20–34,9	18,3%
35–49,9	10,5%
50–74,9	19,5%
75–99,9	10,0%
100–124,9	5,5%
125–149,9	4,6%
150–199,9	4,0%
>200	4,1%
Total	100,0%

Fuente: Herbst-Murphy, S. y G. Weed (2014). "Millennials with Money: A New Look at Who Uses GPR Prepaid Cards", Discussion Paper, Federal Reserve Bank of Philadelphia.

Aunque los bancos están autorizados a emitir y operar medios de prepago, este mercado no ha mostrado mayor desarrollo. Esto contrasta con la situación en países desarrollados e incluso otras economías de la región, como Brasil y Colombia, donde el uso de medios de prepago se ha masificado para distintos tipos de transacciones y para el pago de beneficios sociales. En este último caso, en ambos países menos de 10% de los beneficios sociales se paga en forma presencial, lo que contrasta con el 95% en el caso de Chile².

La nueva ley autoriza a entidades no bancarias a emitir medios de pago con provisión de fondos (prepago). Se trata de instrumentos que permiten almacenar fondos en forma previa en tarjetas, cuentas de internet o teléfonos móviles, y que tienen la caracte-

rística de ser abiertos y multipropósito. Al igual que en el desarrollo de cualquier producto financiero, en especial si hay captación de recursos del público, la ley vela por una adecuada regulación y fiscalización de manera de proteger los dineros de los depositantes, evitando riesgos sistémicos y maximizando las posibilidades de ingreso de nuevos actores al mercado. Para lograr estos objetivos, se establece un adecuado marco regulatorio general, entregando facultades de fiscalización a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), junto con la autorización expresa a ciertas instituciones supervisadas por este organismo.

Las entidades no bancarias que emitan y operen estos medios de prepago deberán constituirse como sociedades anónimas de giro exclusivo y se sujetarán a las disposiciones aplicables a las sociedades anónimas abiertas. Estarán sometidas a la fiscalización de la SBIF y serán reguladas por el Banco Central de Chile, que establecerá exigencias de capital pagado, reservas mínimas, liquidez, gestión y control de riesgos, entre otras.

Para velar por los dineros depositados en estas entidades, la ley exige que los accionistas fundadores de las sociedades emisoras cumplan con requisitos de integridad. También obliga a que los fondos captados estén en todo momento separados del patrimonio de la empresa, sean inembargables, no devenguen reajustes ni intereses, y sean mantenidos en caja o invertidos en instrumentos financieros autorizados al efecto por el Banco Central, excluyendo aquéllos emitidos por entidades relacionadas. Además los emisores deberán reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Análisis Financiero.

Respecto de la fiscalización, la ley establece las disposiciones de la Ley General de Bancos que les serán aplicables. En caso de que alguna de estas empresas

2 Informe Inclusión Financiera y Medios de Pago Electrónicos, preparado por la Mesa de Trabajo integrada por los Ministerios de Desarrollo Social, Economía, Hacienda, y Transporte y Telecomunicaciones, en el marco de la Agenda de Impulso Competitivo. Abril 2013.

infrinja las normas legales o aquéllas dictadas por el Banco Central, con irregularidades graves en su administración que pongan en riesgo la integridad de la cadena de pagos o los fondos del público, o que hayan incurrido en infracciones o multas reiteradas, se establece un régimen simplificado de intervención. Éste permite a la SBIF suspender las operaciones o revocar la autorización de existencia, y así cautelar los fondos depositados, con un informe previo favorable del Banco Central en los casos más graves.

Por otra parte, la ley permite expresamente a las sociedades de apoyo al giro bancario a prestar servicios de operación a todos los emisores y operadores no bancarios, en condiciones objetivas y no discriminatorias. Estas empresas podrán utilizar medios tecnológicos, electrónicos o cualquier otro que resulte apto para la aceptación de forma expresa por parte del comercio de las condiciones de contratación.

La ley autoriza a las Cooperativas de Ahorro y Crédito que se encuentren fiscalizadas por la SBIF a emitir y operar estos medios de pago directamente, tanto para sus socios como para terceros. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito de menor tamaño y las Cajas de Compensación deberán constituir una filial para poder operar este tipo de instrumentos financieros.

Como una forma de potenciar la inclusión financiera, en especial de los más vulnerables, se autoriza a Metro S.A. a participar de este mercado constituyendo filiales o coligadas. Esto abre nuevas posibilidades al uso actual de las cerca de cinco millones de tarjetas **bip!** en circulación, con 5,5 millones de transacciones diarias y cuyo volumen de cargas anuales es de \$ 550.000 millones. El 63% de los tarjetahabientes **bip!** pertenece a los grupos socioeconómicos C3 y D, en los que un porcentaje mayoritario se encuentra fuera del sistema financiero y no cuenta con acceso a medios de pago distintos al dinero.

Para velar por la adecuada competencia en la industria, la ley establece una serie de resguardos para la participación de Metro S.A, entre ellos, que las tarjetas de prepago de otros emisores podrán ser utilizadas como medio de acceso al sistema de transporte público metropolitano y que Metro podrá convenir la prestación recíproca de los servicios de recaudación y carga de fondos con las entidades no bancarias emisoras. Para la provisión de éstos, y de cualquier otro servicio propio del giro, Metro S.A. deberá establecer condiciones de contratación objetivas, competitivas y transparentes, en una propuesta general de contratación que observe lo establecido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones sobre la materia y cuente con la aprobación previa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

2.2. LEY CON MEDIDAS PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD

En el contexto del Año de la Productividad, en marzo de este año el Gobierno anunció un conjunto de 22 medidas destinadas a impulsarla y promover la diversificación de la economía, parte de las cuales se plasmaron en una ley despachada por el Congreso en agosto y en proceso de promulgación. Entre otras materias, la nueva legislación contiene normas que apuntan a mejorar las condiciones de financiamiento de las empresas al aumentar la profundidad y liquidez de los instrumentos de renta fija local y potenciar el uso de facturas. También introdujo modificaciones al régimen de inversión de los fondos de pensiones y de las compañías de seguros para permitirles invertir directamente en obras de infraestructura, mejorando así la relación riesgo-retorno de sus portafolios y de esta forma contribuir a elevar el monto de las pensiones en el futuro. Además, esto podría generar fuentes adicionales de financiamiento para la inversión en este tipo de proyectos.

2.2.1. Instalación de Custodios Internacionales en Chile

Los custodios internacionales son empresas financieras globales que proveen plataformas que permiten a los inversionistas extranjeros operar de forma segura y fácil con residentes y no residentes a través de cuentas en los depósitos centrales internacionales. Esto les evita tener que abrir cuentas en los países en que invierten y custodiar sus posiciones en depósitos de valores locales. Sin embargo, hasta ahora los depósitos centrales y custodios internacionales no se han instalado en Chile por problemas operativos.

Una de las medidas incluidas en la ley facilita el establecimiento de estos custodios en Chile, lo que simplificará las transacciones en el mercado de renta fija local, aumentando la participación de inversionistas extranjeros y contribuyendo a incrementar su liquidez y profundidad con el consiguiente abaratamiento de costos financieros. Para esto se introducen varias modificaciones a la Ley de Impuesto a la Renta. Entre ellas, que al momento del pago de cupones, el emisor será el encargado de retener el 4% sobre los intereses devengados por el instrumento en cuestión y de transferir dicha retención cinco días después al Servicio de Impuestos Internos (SII). Después de cada retención, los inversionistas no contribuyentes residentes tendrán derecho a una devolución, cuya gestión será realizada por el SII en un plazo aproximado de un mes. Aquellos residentes en Chile podrán abonar el 4% sobre los intereses devengados durante el período en que dichos instrumentos han estado en su propiedad, a los impuestos anuales que graven los respectivos intereses (Primera Categoría o Global Complementario, según corresponda), con derecho a solicitar la devolución del excedente que pudiese resultar de dicho abono.

2.2.2. Infraestructura de Pago en el Exterior

Con el objeto de propender a la integración e internacionalización financiera, se requiere avanzar en una nomenclatura homogénea que pueda ser aplicable a las infraestructuras o sistemas de pagos internacionales y que regule su interconexión con los sistemas constituidos en Chile. De este modo, se explicitan las condiciones de firmeza e irrevocabilidad de los pagos en las jurisdicciones en las cuales el sistema opere de forma integrada, lo que facilita las transacciones internacionales en moneda extranjera y la incorporación del peso chileno como elegible en los sistemas centralizados de liquidación de pagos en moneda extranjera. Ello contribuye a dar mayor seguridad a este tipo de operaciones y, eventualmente, a reducir los costos de las operaciones en monedas extranjeras que realicen los agentes nacionales.

Para esto, la nueva ley adecúa el artículo 35 de la Ley Orgánica del Banco Central de Chile, de forma de autorizarlo a regular los métodos de pagos conforme a los estándares internacionales, a reconocerlos en jurisdicciones que puedan ser consideradas equivalentes para estos efectos y también a regular la participación de entidades financieras locales en éstos.

Se consagra expresamente la aplicación del principio de firmeza e irrevocabilidad de las transacciones de pago (*finality*) a estos sistemas internacionales, sin afectar la base jurídica del sistema de pagos local y explicitando la aplicación de este principio a los regímenes de este tipo regulados o reconocidos por el Banco Central. Esto, en términos similares a los de la Ley N° 20.345, que rige los sistemas de compensación y liquidación de instrumentos financieros.

2.2.3. Constitución de Garantías y Custodia de Facturas

La ley considera varias medidas que buscan aumentar la liquidez de los papeles de renta fija locales y las facturas, con la consiguiente reducción del costo de financiamiento que esto implica para las empresas locales. Con estas disposiciones se busca, por una parte, la constitución y realización más expedita y eficaz de las garantías, dar certeza jurídica a las operaciones de retro compra/retro venta (Repo) y permitir expresamente que el Depósito Central de Valores (DCV) custodie facturas.

Modernizar la constitución de garantías sobre valores depositados en custodios busca acercar a Chile a las mejores prácticas internacionales en la materia y además remover trabas para el funcionamiento eficiente de este tipo de operaciones. Si bien la Ley N° 18.876 permite que los depositantes puedan constituir prenda sobre los valores depositados en custodios, se exige cumplir una serie de formalidades legales, incluyendo en ciertos casos el otorgamiento de escrituras públicas y notificación mediante notario público. Esto puede resultar extenso y engorroso, entorpeciendo la dinámica y celeridad de las operaciones financieras. La nueva ley se hace cargo de este problema, incorporando mecanismos eficaces, expeditos y seguros para la cesión de colaterales que garanticen las transacciones financieras de diversa índole.

Otra área que aborda la ley es el caso de las Repo en el mercado local, que pueden ampliar las fuentes de liquidez en el sistema financiero, contribuyendo a mejorar las condiciones crediticias para los agentes del mercado. No obstante, en Chile no se ha producido un gran desarrollo de este tipo de pactos debido, entre otros factores, a la insuficiencia del marco jurídico. Para enfrentar este problema, la nueva ley incluye un reconocimiento legal explícito a estas operaciones,

estableciendo que las transferencias de dominio de los valores o instrumentos financieros considerados tanto en la operación inicial de compra o venta, como respecto del cumplimiento del pacto de retro compra o retro venta asociado, se efectuarán a través de los mecanismos de transferencia contemplados en la Ley N° 18.876.

Un tercer tema se refiere a la venta de facturas por parte de las pequeñas y medianas empresas, que constituye una fuente de financiamiento muy importante para este segmento. Para darle mayor liquidez a estos instrumentos y de esta forma bajar el descuento que se aplica al momento de transarlas en el mercado, la ley autoriza al DCV a custodiar este tipo de instrumentos. Con ello se permitirá, entre otras cosas, que los fondos de pensiones y las compañías de seguros puedan comprar facturas, lo que incrementaría de manera sustantiva su liquidez.

2.2.4. Inversiones de las Compañías de Seguros

La nueva ley promueve una mayor diversificación y liquidez del portafolio de inversiones de las compañías de seguros, permitiendo que accedan a mayores retornos que se traducirán en mejores pensiones. Asimismo, se ampliarán las fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión. Para esto, se modifica el régimen de inversiones en el exterior permitiendo ampliar el límite actual y, además, se posibilita que inviertan en acciones de empresas concesionarias de obras de infraestructura de uso público. En ambos casos, se establecen mecanismos para mantener niveles adecuados de riesgo.

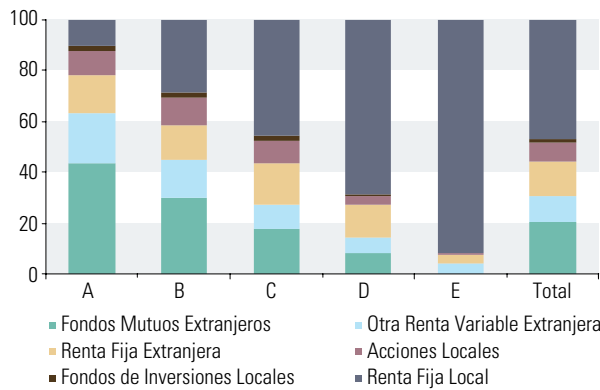
2.2.5. Inversiones de los Fondos de Pensiones

Los fondos de pensiones acumulan activos por aproximadamente US\$ 120.000 millones (64% del PIB en 2015). De estos, mantienen cerca de 40% en renta varia-

ble y 60% en renta fija, variando su localización en Chile versus el extranjero dependiendo del sub fondo que se considere (Gráfico 2.1). Dentro de la renta variable, los activos alternativos (capital privado, deuda privada, activos inmobiliarios y de infraestructura) representan un monto muy menor de los fondos de pensiones. A marzo de 2016, llegaban tan sólo a 2% del monto total.

GRÁFICO 2.1

Composición de Cartera de Activos de Fondos de Pensiones, año 2015 (Porcentaje)



Fuente: Superintendencia de Pensiones

Existe una importante demanda por activos que generen retornos suficientes y que cumplan con los requerimientos de exposición al riesgo establecidos por la normativa que regula sus inversiones, de forma de mejorar las pensiones. La experiencia internacional muestra que los activos alternativos presentan retornos mayores que los activos tradicionales, sin ser necesariamente más riesgosos. Por ejemplo, en el caso de los activos de capital privado en Estados Unidos (*Private Equity*), se observa que su retorno en el largo plazo ha superado en 200 puntos base al retorno del índice NASDAQ y en cerca de 500 puntos base el retorno del índice S&P 500 (Cuadro 2.2). Por otra parte, la volatilidad en frecuencia trimestral de este tipo de activos

es menor que la del índice *MSCI World*³, aunque en frecuencia anual supera a la volatilidad de este último índice (Cuadro 2.3).

CUADRO 2.2

Retorno Medio Anual de *Private Equity*

	1 año	3 años	5 años	10 años	20 años
PEPI	21,9%	0,6%	5,8%	2,8%	11,3%
NASDAQ	51,5%	-0,3%	3,6%	-6,2%	9,1%
S&P 500	42,3%	-6,1%	-0,2%	-2,4%	6,5%

Nota: Los retornos son para períodos de 1, 3, 5, 10 y 20 años terminando el 31 de marzo de 2010. PEPI: *US Private Equity Performance Index* (Thomson Reuters).

Fuente: CFA Institute

CUADRO 2.3

Desviación Estándar Anualizada de Retornos de *Private Equity*, 1981-2009

	Frecuencia trimestral	Frecuencia anual
<i>Private equity</i>	15,6%	25,9%
<i>MSCI World</i>	19,0%	19,8%

Fuente: CFA Institute

Para abrir nuevas opciones con una apropiada combinación riesgo-retorno, la nueva ley modifica el Decreto Ley 3.500 que regula la industria de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), generando nuevas alternativas de inversión para ellas en distintos ámbitos, resguardando los intereses de los afiliados⁴. Así, se incorpora la posibilidad de efectuar inversiones en activos alternativos y también en bonos

3 *MSCI World* es un índice accionario que comprende empresas de todo el mundo y es usado como *benchmark* para las inversiones de distintos fondos a nivel global.

4 Los cambios se hacen extensivos para los fondos de cesantía, modificando la Ley N° 19.728.

de fondos de inversión, eliminando algunas trabas regulatorias que las limitaban. Además, se autoriza que los fondos de pensiones inviertan en acciones de empresas concesionarias de obras de infraestructura de uso público.

Complementariamente, se faculta a la Superintendencia de Pensiones para efectuar análisis de riesgos y supervisar la gestión de riesgos que realizan las AFP y la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), impartir instrucciones para que estas entidades corrijan las deficiencias observadas por el regulador, y requerir todos los antecedentes que le permitan tomar debido conocimiento de su gestión de riesgos.

En el caso de la inversión en activos alternativos, la ley fija un techo entre 5% y 15% dependiendo del subfondo, entregando al Banco Central la responsabilidad de determinar el límite específico. Por su parte, la Superintendencia de Pensiones deberá proponer al Consejo Técnico de Inversiones, quien decidirá en última instancia, el conjunto de reglas que regirán este tipo de operaciones y los tipos de activos que podrán ser incluidos en este límite.

2.3. MEJOR REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LOS MERCADOS DE VALORES Y SEGUROS

Debido a la rápida evolución del sistema financiero y a la necesidad de contar con mecanismos de regulación efectivos, se ha hecho evidente la necesidad de fortalecer a la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS). En 2013, la anterior administración envió al Congreso un proyecto de ley que buscaba fortalecer a esta entidad, transformando su gobierno corporativo en un cuerpo colegiado denominado Comisión de Valores y Seguros (CVS), al que se dotaría progresivamente de mayores facultades regulatorias. La iniciativa también propuso robustecer la capacidad de

fiscalización del regulador, introducir mejoras al procedimiento sancionatorio, contar con un mecanismo más expedito de revisión judicial de las sanciones e incorporar la herramienta de colaboración eficaz o delación compensada.

En noviembre de 2014, tras varios escándalos en el mercado financiero local, el Ministerio de Hacienda convocó a un grupo de expertos con el objetivo de analizar el proyecto de ley en tramitación y recibir propuestas de mejoramiento con miras a avanzar hacia una institucionalidad eficiente y eficaz en sus roles de regulación y fiscalización del mercado⁵. A partir de las recomendaciones de este grupo de expertos, se ingresó en mayo de 2015 una serie de indicaciones al proyecto de ley original, las que fueron discutidas en profundidad en comisiones especializadas del Senado y plasmadas finalmente en una indicación sustitutiva que incorporó al proyecto todas aquellas mejoras surgidas del trabajo legislativo. Este intenso trabajo permitió la aprobación de una institucionalidad robusta y eficiente, que al cierre de este informe cumplía su última etapa legislativa, debatiéndose en una comisión mixta integrada por diputados y senadores.

Las principales medidas contenidas en el proyecto de ley y su posterior tramitación, que fortalecen a la SVS, incluyen la extensión de la protección legal a todos los funcionarios y un régimen de post empleo. En el ámbito normativo se introduce la obligación de evaluar el impacto regulatorio de las disposiciones y ponerlas en consulta pública, además de establecer una norma de coordinación con los demás organismos reguladores sectoriales. También se introducen mejoras al procedimiento sancionatorio, para potenciar

⁵ El grupo estuvo liderado por Luis Cordero e integrado además por Fernando Coloma, Matías Larraín y Guillermo Tagle.

su efectividad y profundizar las garantías de debido proceso, posibilitando la revisión judicial oportuna de las decisiones de esta entidad fiscalizadora. Para ello, entre otras medidas:

- Se separan las funciones de investigación (Fiscal) y sanción; se contempla un mecanismo más expedito de revisión judicial de las sanciones impuestas por el regulador, al poder pedir la revisión directamente ante la Corte de Apelaciones (en lugar de Juzgado de Letras, como es hoy); se incluye una reseña detallada de cada una de las etapas y diligencias del procedimiento sancionador y se contempla un procedimiento simplificado para aquellas infracciones de menor entidad.
- Asimismo, siempre y cuando se cumpla con los supuestos establecidos en la ley y se cuente con la autorización de un Ministro de la Corte de Apelaciones, se podrá solicitar acceso a información sobre operaciones bancarias de personas determinadas en el marco de los procesos de investigación o procedimientos sancionatorios que inicie, y tendrá mayores facultades intrusivas (ingresar a recintos privados, registrar e incautar objetos y documentos, entre otras).
- Se reconocen mecanismos de colaboración eficaz como herramientas de persecución administrativa y criminal de infracciones, en la forma de autodenuncia y delación compensada. Estos mecanismos, especialmente el de delación compensada, permiten intensificar la detección y sanción de ilícitos difíciles de perseguir, además de tener importantes efectos disuasivos hacia el futuro.

Además, se obliga a los intermediarios de valores, las bolsas de valores y productos, las administradoras de fondos y las administradoras de cartera, a autorregularse con la finalidad de implementar buenas

prácticas en materias de gobierno corporativo, ética empresarial, transparencia e información a los accionistas, y competencia leal entre los distintos actores de mercado. Los participantes podrán cumplir con su obligación de autorregularse participando en el Comité de Autorregulación Financiera (que se crea en este proyecto), o bien de forma individual. Las normas de autorregulación deberán depositarse en o ser aprobadas por la SVS según sea el caso.

2.3.1. Creación de la Comisión para el Mercado Financiero

Durante la tramitación del proyecto, y en vista del futuro envío de una reforma a la actual Ley General de Bancos, quedó en evidencia que la búsqueda de mecanismos para el manejo de riesgos que puedan afectar a todo el sistema financiero, constituía una preocupación ineludible.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Hacienda estimó necesario hacer modificaciones al proyecto de ley para hacer extensivos los avances institucionales incorporados en dicha iniciativa, al conjunto del mercado financiero. La propuesta del Ejecutivo es una solución general y conjunta para modernizar, reformar y adecuar la institucionalidad del actual sistema de regulación y supervisión del mercado financiero, manteniendo los avances que dicha iniciativa incorporaba en materias de fortalecimiento institucional, transparencia normativa y robustez del proceso sancionador.

En concreto, la propuesta establece la creación de un organismo colegiado denominado Comisión para el Mercado Financiero (CMF), cuyo objetivo será, en el ejercicio de sus potestades de regulación, supervisión y sanción, contemplar una visión general y sistémica del funcionamiento del mercado financiero, velando por el correcto y adecuado desarrollo del

mismo, facilitando la participación de los agentes de mercado y promoviendo el cuidado de la fe pública y de la estabilidad financiera. Esta entidad abarcará en una primera etapa al mercado de valores y seguros -reemplazando a la SVS- y, posteriormente, con ocasión de la reforma a la LGB, se analizarán los términos en que pasará a regir también para el sistema bancario.

La CMF tendrá una estructura de gobernanza colegiada de cinco miembros, quienes serán personas de reconocido prestigio profesional o académico en materias relacionadas con el mercado financiero.

En suma, la propuesta del Ejecutivo formula un diseño institucional que concilia de manera adecuada las ventajas que posee la supervisión sectorial y especialista de cada sector del mercado, con la posibilidad de tener una visión sistémica que entregue coherencia y continuidad a las decisiones normativas y sancionatorias que recaigan sobre los distintos actores financieros. Mediante esta modificación, se prepara un marco institucional susceptible de ser completado por las demás entidades encargadas de supervisar la industria financiera, con el objeto de discutir en su mérito la mejor manera de incorporarlas a este nuevo esquema.

2.4. LEY GENERAL DE BANCOS

La actual Ley General de Bancos (LGB) data de mediados de los años 80 y se diseñó como respuesta a la crisis de la deuda de comienzos de esa década. La única modificación sustantiva se realizó en 1997 y consistió en alinear la regulación nacional a los estándares internacionales de adecuación de capital contenidos en Basilea I, aunque sólo considerando el riesgo de crédito al ponderar los activos.

Pese a que Chile cuenta en la actualidad con un sistema bancario sólido, que absorbió adecuadamente las turbulencias externas tras la crisis financiera global de los años 2008-2009, su regulación ha quedado rezagada con respecto a las mejores prácticas internacionales. En efecto, durante los últimos 15 años se registra a nivel internacional una serie de avances regulatorios, los que se aceleraron luego de las crisis bancarias ocurridas tanto en Estados Unidos como Europa. Dichos avances apuntan a mejorar el gobierno corporativo de los reguladores, fortalecer la situación patrimonial y de liquidez, así como la gestión de los bancos, y contar con instrumentos adecuados para resolver la situación de las instituciones en problemas, mitigando los efectos negativos que puedan tener sobre la economía.

En relación al gobierno corporativo, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CSBB), instancia en la cual se acuerdan mejores prácticas en esta materia, sugiere que los supervisores bancarios deben ser organismos independientes, tanto de los poderes del Estado como de la industria. Para ello, se requiere que cuenten con independencia regulatoria, de supervisión, institucional y presupuestaria⁶.

En materia de requerimiento de capital y gestión de riesgos, la banca internacional ha incorporado exigencias de más y mejor capital, teniendo en vista consideraciones sistémicas, cíclicas y del tipo de negocio realizado por la industria. Para estos efectos, el CSBB ha continuado unificando criterios en torno a temas de solvencia y liquidez de los bancos, avanzando desde los estándares de Basilea I a Basilea II en 2004 y a Basilea III en 2010.

⁶ Basel Committee on Banking Supervision (2012). "Core Principles for Effective Banking Supervision," Bank for International Settlements. Estos principios básicos también son empleados por el FMI y el Banco Mundial en su Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP, por sus siglas en inglés) para comprobar la eficacia de los sistemas y prácticas de supervisión bancaria en los distintos países.

Las lecciones de la crisis financiera originaron la necesidad de establecer nuevos mecanismos de resolución bancaria luego de que ese episodio develara los problemas de riesgo moral en el sistema, incubados, en parte, por la provisión pública de una red de seguridad financiera. En efecto, este tipo de red, si bien apunta a dar estabilidad al sistema financiero, al mismo tiempo puede generar incentivos inadecuados y efectos adversos sobre el mismo. Por ello, se debe establecer un marco regulatorio integral que balancee adecuadamente los posibles costos y beneficios de las distintas herramientas disponibles para la resolución de bancos en problemas.

La existencia de brechas entre las mejores prácticas internacionales en materia de regulación bancaria y la regulación local no es conveniente, ya que promueve un arbitraje regulatorio que conlleva, entre otras cosas, el riesgo de generar burbujas crediticias. Además, el sistema financiero chileno arriesga su competitividad en el escenario mundial al no alcanzar los estándares internacionales de gestión, calidad y cantidad de capital que los inversionistas exigen.

Es por ello que se hace necesario actualizar la LGB con el objeto de fortalecer la resiliencia del sistema bancario y mejorar su competitividad. En este contexto, el Ministerio de Hacienda convocó un Grupo de Trabajo conformado por expertos del ámbito bancario y de regulación financiera, quienes elaboraron un informe que recoge un conjunto de recomendaciones de carácter unánime⁷.

Las propuestas del Grupo de Trabajo apuntan a cerrar las brechas existentes entre la LGB y los estándares de Basilea III; dotar de mayor independencia al supervisor bancario, otorgándole mayor discrecionalidad para llevar a nivel normativo elementos que actualmente son materia de ley; y ampliar el set de herramientas disponibles para la resolución bancaria, distinguiendo las etapas de regularización temprana, resolución y liquidación. La instancia también emitió recomendaciones sobre temas adicionales, que estimaron que eventualmente podrían ser tratados en un proyecto de ley separado. Estas últimas propuestas se refieren a avanzar hacia un sistema de supervisión consolidada, perfeccionamiento de la regulación de la denominada “banca en la sombra”, y creación de un sistema de información consolidada sobre deudores.

Con respecto al primero de estos temas adicionales, el Ministerio de Hacienda ha considerado relevante dar los primeros pasos que permitan sostener una perspectiva integral sobre el sistema financiero, proponiendo el establecimiento de una Comisión para el Mercado Financiero, ya descrita.

Atendidas las recomendaciones del Grupo de Trabajo y de diversos organismos internacionales, y teniendo también en cuenta la experiencia internacional, así como las características distintivas del sistema financiero chileno, el Ministerio de Hacienda, en consulta con la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) y el Banco Central de Chile (BCCCh), ha trabajado un proyecto de ley para mejorar el marco legal del sistema bancario en torno a tres pilares: aspectos institucionales, adecuación a los estándares de Basilea III y nuevas herramientas de solución para bancos en problemas.

7 La instancia fue presidida por Raphael Bergoing e integrada por Vittorio Corbo, Kevin Cowan, Carlos Martabit, Christian Larraín, José Manuel Mena y Diego Peralta. En ella participaron también representantes del Banco Central de Chile y la SBIF. El Ministerio de Hacienda apoyó el trabajo a través de una Secretaría Ejecutiva.

RECUADRO 2.1

Consejo de Estabilidad Financiera

El Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) es un organismo consultivo dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya función consiste en facilitar la coordinación técnica y el intercambio de información entre sus participantes en materias relativas a la prevención y el manejo de situaciones que puedan importar riesgo para el sistema financiero, con el objeto de contribuir a cautelar la estabilidad financiera de la economía nacional. El CEF está integrado por el Ministro de Hacienda, quien lo preside; el Superintendente de Valores y Seguros, el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras y el Superintendente de Pensiones. El Consejo cuenta con la asesoría permanente del Banco Central en todas las materias vinculadas a sus funciones.

La Ley N° 20.789, promulgada en noviembre de 2014, fortaleció el marco institucional del CEF al otorgarle rango legal y establecer la obligación de sesionar al menos mensualmente. Asimismo, entre otras materias, determinó la creación de una Secretaría Técnica permanente radicada en el Ministerio de Hacienda, y la facultad de organizar grupos de trabajo para hacer análisis y seguimiento de los temas relacionados con la estabilidad financiera.

Entre julio de 2015 y julio de 2016, el CEF sesionó en 12 ocasiones y paralelamente han funcionado dos instancias de trabajo permanentes: el Grupo de Análisis de Riesgos y el Grupo de Legislación y Regulación. El primero tiene por objetivo monitorear los riesgos para la estabilidad del sistema financiero de origen tanto doméstico como externo; el segundo realiza un seguimiento de las iniciativas normativas y legislativas del ámbito de la estabilidad financiera.

Entre los temas abordados por el CEF durante los últimos 12 meses cabe resaltar los siguientes:

- Evaluación del nivel de endeudamiento corporativo y los riesgos que éste supone para la economía.
- Examen de los efectos del *Brexit* sobre los mercados internacionales y locales, y sus consecuencias para el crecimiento de la economía local.
- Diagnóstico del impacto sobre Chile y los inversionistas institucionales nacionales de la realidad del mercado financiero chino, el estado macro y financiero de Brasil en el marco de la incertidumbre política que experimentó, la crisis en Grecia y el escenario financiero del sector bancario europeo.
- Revisión del estado del sistema de cajas de compensación de asignación familiar, especialmente en cuanto a la intervención de la Caja La Araucana y su efecto sobre el resto de la industria.
- Evaluación de los efectos sobre el sistema financiero chileno de episodios puntuales como fueron la problemática del banco de inversión BTG Pactual tras el arresto de su máximo ejecutivo en Brasil; la solicitud de protección concursal en España por parte de la empresa de energía e ingeniería Abengoa, que tenía inversiones en Chile; el estado financiero de la AFP Planvital ante la segunda

adjudicación consecutiva de la licitación de la cartera de afiliados; y el comportamiento de la cadena de pagos y el efecto en la industria aseguradora luego del terremoto en la zona centro-norte el 16 septiembre de 2015, así como la sensibilidad de las compañías de seguros a los daños producidos por el temporal que afectó la zona centro de Chile.

- Monitoreo del sector inmobiliario en vista de los cambios regulatorios y legales que entraron en vigencia en 2016.
- Diagnóstico de las implicancias sobre la estabilidad financiera de los recientes casos de empresas de inversión investigadas por posibles actividades fraudulentas.
- Estudio del estado de la banca y de la industria aseguradora del país, en particular del nivel de capitalización del sistema bancario, y los desafíos que enfrentan las compañías de seguros de vida en Chile.

En todos estos casos, se concluyó que los efectos sobre el sistema financiero chileno eran acotados y que se debía seguir monitoreando cada una de las situaciones, de forma de evitar a tiempo consecuencias negativas sobre la estabilidad del mercado.

En el plano regulatorio, destaca el informe que hicieron las superintendencias respecto del avance en la implementación de la ley que crea el CEF, la cual facilita la supervisión consolidada de los conglomerados financieros. Al respecto, la Superintendencia de Valores y Seguros emitió una norma que establece los requerimientos de información financiera relativos a la solvencia de los accionistas controladores de las compañías de seguros. Por su parte, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras publicó una circular sobre solicitudes de información financiera relativas a la solvencia de los accionistas controladores de entidades bancarias. En tanto, la Superintendencia de Pensiones divulgó una norma sobre requerimientos de información referidos a entidades pertenecientes al grupo empresarial de las AFP.

En el tiempo que lleva en funcionamiento, el CEF ha sido una instancia que ha permitido una coordinación eficaz y oportuna entre los organismos reguladores y fiscalizadores del mercado financiero, resguardando su normal funcionamiento.

RECUADRO 2.2**Manejo Financiero del Gobierno**

El manejo de los activos y pasivos del Gobierno es un aspecto esencial de las finanzas públicas. Permite, mediante operaciones financieras, hacer más eficiente el financiamiento de las obligaciones fiscales y contribuir a la liquidez y profundidad del mercado financiero local.

Por el lado de los activos, el país cuenta con recursos importantes que se acumularon, principalmente, en la segunda parte de la década pasada con los excedentes resultantes de la aplicación de la regla de balance estructural. Estos recursos son administrados con el objetivo de lograr una buena rentabilidad sujeto a un adecuado grado de liquidez y nivel de riesgo. Por su parte, la política de endeudamiento del Fisco cumple un doble rol, permitiendo, por un lado, financiar sus operaciones; y por otro, generar curvas de rendimiento de referencia para que las empresas privadas nacionales puedan obtener financiamiento en mejores condiciones crediticias.

a. Manejo de Activos

Chile cuenta con dos fondos soberanos, el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), donde se ahorran los superávits fiscales¹. Los recursos del FEES pueden ser usados para financiar al Gobierno en períodos en que los ingresos caen por causa del ciclo. Por otra parte, el FRP acumula recursos para solventar el gasto futuro que deba realizar el Gobierno como responsable del pilar solidario del sistema de pensiones chileno. Ambos fondos son administrados bajo una institucionalidad que tiene por objetivo asegurar un marco adecuado de gestión. El Ministro de Hacienda representa al Fisco en la administración de estos caudales y fija las políticas de inversión, en tanto que el Banco Central, actuando como agente fiscal, ejecuta las operaciones financieras. Para asesorar al Ministerio de Hacienda en la política de inversión de los fondos, existe un grupo externo compuesto por profesionales independientes de amplia trayectoria en los ámbitos económicos y financieros, denominado Comité Financiero².

El objetivo de la política de inversión del FEES es maximizar el valor acumulado del fondo, sujeto a un bajo nivel de riesgo y una liquidez adecuada que permita disponer de los recursos en forma oportuna cuando sea necesario. En el caso del FRP, el objetivo de la política de inversión es maximizar el retorno esperado sujeto a una tolerancia al riesgo máxima definida como la probabilidad del 95% de que el fondo no sufra, en un año, pérdidas superiores al 10% de su valor en dólares.

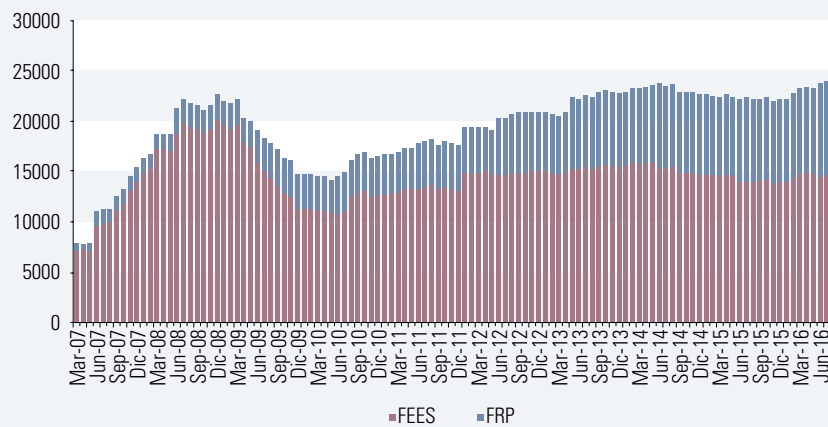
1 La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) establece que el FRP debe recibir anualmente los superávits fiscales que se generen el año previo, con un aporte mínimo de 0,2% del PIB y un máximo de 0,5% del PIB. Por su parte, el FEES recibe el saldo positivo que resulte de restar al superávit efectivo los aportes al FRP, descontando cuando corresponda, las amortizaciones de deuda pública.

2 Para más detalles ver <http://www.hacienda.cl/fondos-soberanos.html>

Desde su inicio y hasta el cierre estadístico de este informe, el FEES ha recibido aportes por US\$ 21.766 millones y se han efectuado retiros por US\$ 10.853 millones. Del total de retiros efectuados, US\$ 9.278 millones fueron usados para financiar el plan de estímulo fiscal y déficit fiscal del país del año 2009; y US\$ 1.575 millones se han usado para financiar los aportes requeridos por ley al FRP en los años 2010 y de 2014 a 2016. En el caso del FRP, desde su inicio ha recibido aportes por US\$ 7.867 millones y, de acuerdo a lo previsto, no se han efectuado retiros del fondo. Con ello, a julio de 2016 el valor de mercado de los fondos soberanos alcanzaba US\$ 24.043 millones, de los cuales US\$ 14.694 millones correspondían al FEES y US\$ 9.348 millones al FRP (Gráfico 2.2).

GRÁFICO 2.2

Evolución de los Fondos Soberanos
(US\$ millones)



Fuente: Ministerio de Hacienda

Desde su creación y hasta fines de julio de 2016, las inversiones del FEES y del FRP habían generado ganancias netas por US\$ 3.782 y US\$ 14.824 millones, respectivamente. Lo anterior se ha traducido en rentabilidades anualizadas en dólares desde el inicio de 3,05% para el FEES y 3,91% para el FRP, y de 5,32% y 6,18%, respectivamente, cuando se miden en moneda nacional (Cuadro 2.4).

CUADRO 2.4

Rentabilidad en Fondos Soberanos
(Porcentaje)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
En dólares											
Anual	FEES	8,99	7,65	2,47	1,83	3,41	1,02	-1,25	-1,67	-1,78	8,56
	FRP	8,86	7,62	2,28	1,81	3,41	4,87	1,02	1,75	-3,62	9,44
Desde el inicio (anualizada)	FEES	8,99	9,56	6,93	5,54	5,09	4,37	3,52	2,83	2,30	3,05
	FRP	8,86	9,47	6,79	5,44	5,01	4,99	4,39	4,05	3,14	3,91
En pesos											
Anual	FEES	0,91	34,53	-17,03	-5,68	14,75	-7,20	8,18	14,29	14,68	2,56
	FRP	0,78	34,50	-17,22	-5,71	14,75	-3,34	10,46	17,71	12,84	3,45
Desde el inicio (anualizada)	FEES	0,91	18,75	4,66	1,85	4,38	2,31	3,08	4,38	5,44	5,32
	FRP	0,78	18,66	4,53	1,75	4,30	2,93	3,96	5,59	6,29	6,18

Nota: A partir de este año, el Ministerio de Hacienda informa las cifras de retorno históricas calculadas por el banco custodio J.P. Morgan, las cuales pueden diferir levemente con respecto a las de informes anteriores, que eran calculadas por la cartera. Este cambio, que no supera los 3 puntos base anualizados desde el inicio en cada fondo, afecta principalmente los retornos de los años 2007, 2008 y 2009. En 2007 las rentabilidades se calculan a partir del 31 de marzo del año. En 2016 las rentabilidades corresponden al valor acumulado al 30 de junio.

Fuente: Ministerio de Hacienda

En relación a los riesgos de mercado de los fondos, el FEES presentó al cierre de julio una volatilidad de 4,38%³ y un *ratio de Sharpe* -razón que se utiliza para medir la rentabilidad del fondo en relación a su riesgo- de 0,38⁴. Por otra parte, el *tracking error ex post*⁵, indicador utilizado para medir el grado de cercanía del portafolio con respecto a su comparador o *benchmark*, al cierre de julio era de 13 puntos base. En el caso del FRP, la volatilidad fue de 4,77%, el *ratio de Sharpe* de 0,69 y el *tracking error ex post* de 15 puntos base.

La actual política de inversión del FEES, implementada a partir de agosto de 2013, sigue un mandato pasivo que establece que se debe invertir un 92,5% del fondo en instrumentos de renta fija soberanos y un 7,5% en acciones. A su vez, se determina una composición de monedas para el portafolio de renta fija consistente en un 40% en dólares, 25% en euros, 20% en yenes y 7,5% en francos suizos; monedas de reserva contra las cuales típicamente el peso se deprecia en los momentos en que podrían necesitarse recursos del fondo. En el caso del FRP, la política de inversión implementada a comienzos de 2012 establece que la cartera debe estar compuesta por 48% de bonos soberanos, 17% de bonos soberanos indexados a la inflación, 15% de acciones y 20% de bonos corporativos. La composición de monedas es similar a la del FEES, aunque se amplía permitiendo la inversión en libras esterlinas, y dólares canadienses y australianos.

3 Corresponde a la desviación estándar de los retornos mensuales de los últimos tres años –al cierre de junio- expresada en forma anualizada.

4 Cifra proporcionada por el banco custodio J.P. Morgan

5 Calculado como la desviación estándar de los excesos de retornos mensuales de los últimos 3 años del portafolio –al cierre de junio- en relación al *benchmark*, expresada en forma anualizada.

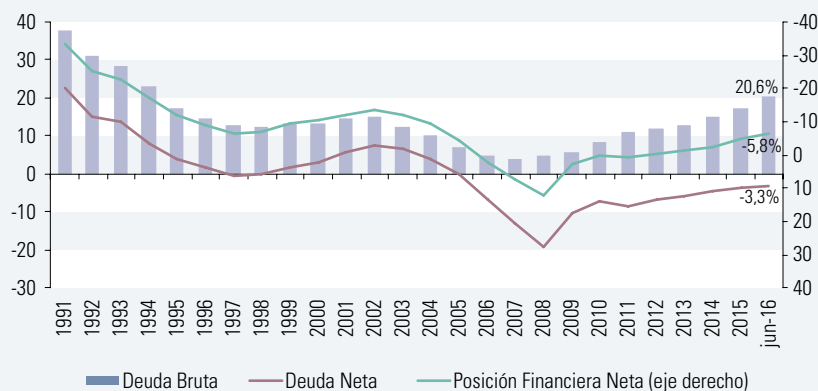
Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la definición e implementación de la actual política de inversión del FRP, el Ministerio de Hacienda ha considerado de relevancia actualizarla. Para ello, y luego de un proceso de selección competitivo y de la recomendación del Comité Financiero, se decidió contratar a la consultora Mercer, cuya principal tarea será proponer una composición estratégica de activos de largo plazo para este fondo. Los resultados de este estudio servirán de insumo para que el Ministerio de Hacienda evalúe, en conjunto con el Comité Financiero, si es recomendable modificar la actual política de inversión del FRP, de manera de asegurar su consistencia con el objetivo del fondo y su sustentabilidad en el tiempo.

b. Deuda y Manejo de Pasivos

La deuda bruta del gobierno ha venido creciendo de manera sostenida desde fines de la década pasada. Esto refleja los déficits públicos registrados en años recientes, así como la política de manejo de activos y pasivos que ha buscado generar tasas de referencia en la curva de rendimiento de renta fija. A junio de 2016, la deuda bruta del gobierno central había llegado a un 20,6% del PIB, cifra superior al 17,5% observado en diciembre de 2015. A pesar de este aumento en la deuda bruta, el Fisco presenta una posición acreedora neta equivalente a 3,3% del PIB medida por la deuda neta a junio de 2016. En el caso de la posición financiera neta, que excluye algunos activos poco líquidos, esta llegó a -5,1% del PIB en 2015 y a junio de 2016 alcanza -5,8% del PIB (Gráfico 2.3)⁶.

GRÁFICO 2.3

Evolución Deuda y Posición Financiera Neta del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Dipres y Ministerio de Hacienda

⁶ El stock de deuda bruta a junio no considera la operación completa de intercambio de bonos realizada el 23 de junio y liquidada el 28 de junio. Al cierre del mes de junio el DCV sólo registró la colocación de deuda y no la recompra de los bonos, ejecutándose la cancelación de dicha deuda los primeros días de julio. De haberse registrado ambas operaciones, el stock de deuda corregido habría totalizado 19,8% del PIB. La posición financiera neta se calcula a partir del stock de deuda bruta corregido.

La Ley de Presupuestos 2016 autorizó a Tesorería a emitir deuda por un monto total de US\$ 10.500 millones durante el año. De dicha cifra, US\$ 2.000 millones ya se han emitido en los mercados externos y un total de US\$ 8.000 millones se están emitiendo en el mercado local entre los meses de junio y noviembre de acuerdo al calendario previsto, tanto en pesos como en UF. A eso se agregan US\$ 500 millones que se usarán para contratar créditos con multilaterales.

En enero de 2016 se colocó un bono en euros por € 1.200 millones (equivalentes aproximadamente a US\$ 1.300 millones) con vencimiento en 2026, y un bono en dólares por US\$ 1.349 millones con vencimiento en 2026. Las tasas de rendimiento obtenidas fueron 1,966% para el bono en euros (tasa cupón de 1,750%), lo que significa un *spread* de 110 puntos base sobre el *mid swap* en euro (tasa de referencia de los instrumentos de largo plazo en euros). En el caso de la emisión en dólares, la tasa obtenida fue de 3,407% (tasa cupón de 3,125%), implicando un *spread* de 130 puntos base sobre la tasa del Tesoro de Estados Unidos al mismo plazo.

Junto a la emisión del bono en dólares se ejecutó una recompra por un monto nominal de US\$ 602 millones de bonos en dólares emitidos anteriormente, con vencimientos en los años 2020, 2021, 2022 y 2025⁷. Debido a que dichos bonos estaban perdiendo su calidad como referencia, esta operación permitió generar y reordenar la curva y aumentar el tamaño de la emisión del nuevo bono denominado en dólares a 10 años, fortaleciendo su carácter referencial.

En el caso de la deuda doméstica, la estrategia de manejo de pasivos se enmarca dentro de la política general del Ministerio tendiente a mejorar la liquidez y profundidad del mercado de renta fija chileno, la que también incluye la reciente modificación legal que facilita la instalación de custodios internacionales. Con esto se busca apoyar la inclusión de los instrumentos locales del Fisco en los índices internacionales de inversión en renta fija, lo que fortalecería el interés por estos papeles, aumentando su liquidez y comprimiendo así las tasas de interés locales⁸.

En este contexto, durante 2015 se realizaron distintos cambios en la modalidad de colocación de los bonos de la Tesorería, incluyendo la concentración del monto total de cada bono en una sola subasta. De esta forma, se crea un bono líquido desde la primera emisión, haciéndolo atractivo para aquellos inversionistas que requieran transar montos significativos de dicho papel.

Durante este año se ha efectuado un importante programa de intercambio de papeles de manera de ordenar las curvas de rendimiento local, tanto en UF como en pesos. El programa considera el intercambio de aquellos bonos cuyo monto emitido y liquidez es relativamente bajo (bonos no referenciales) por

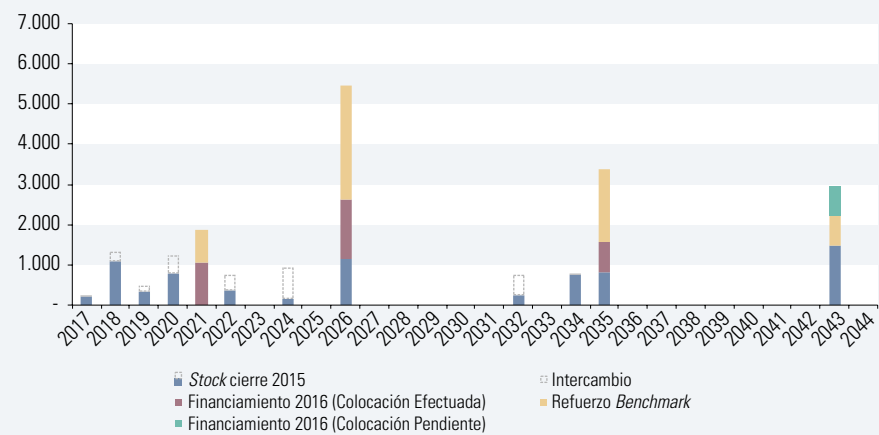
7 Cabe señalar que el día en que se hizo la recompra, hubo inversionistas que ofrecieron papeles por un monto de US\$ 650 millones. Sin embargo, posteriormente, durante el período de cierre de las operaciones, sólo llegaron inversionistas por un total de US\$ 602 millones.

8 Hoy los bonos del Estado se encuentran sub representados en los índices globales y sólo incluyen al bono global en pesos emitido en el mercado externo en 2010.

la reapertura de bonos existentes, cuyo monto de emisión y liquidez es relativamente mayor (bonos referenciales). Con este plan se han creado cuatro puntos referenciales en cada curva, en los plazos de vencimiento aproximadamente de 5, 10, 20 y 30 años, los cuales constituyen referencias líquidas y profundas para el mercado local (Gráfico 2.4 y Gráfico 2.5).

GRÁFICO 2.4

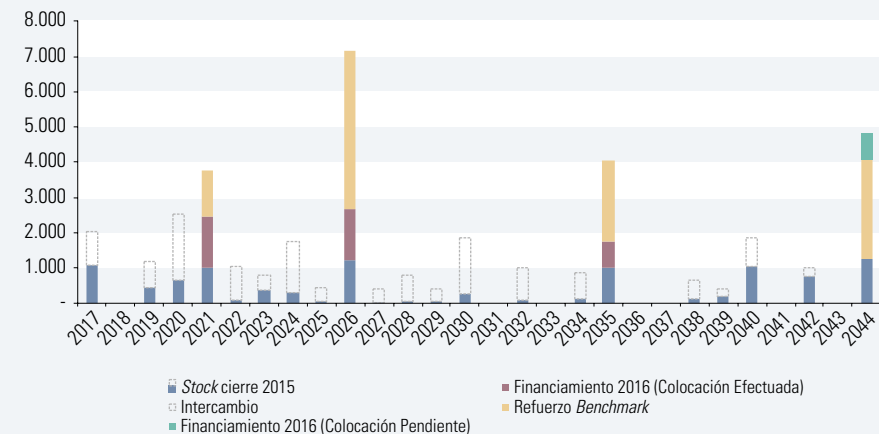
Perfil de Vencimiento Bonos de Tesorería en Pesos Posterior al Programa de Intercambio (US\$ millones)



Fuente: Ministerio de Hacienda

GRÁFICO 2.5

Perfil de Vencimiento Bonos de Tesorería en UF Posterior al Programa de Intercambio (US\$ millones)



Fuente: Ministerio de Hacienda

Sin considerar el programa de recompra, el calendario 2016 contempla emisiones por US\$ 3.800 millones aproximadamente en pesos, y en torno a US\$ 4.200 millones a colocar en UF. Los puntos de emisión escogidos corresponden a aquellos plazos definidos como referenciales; vale decir vencimientos en los años 2021, 2026, 2035 y 2043 para la curva en pesos, y vencimientos en los años 2021, 2026, 2035 y 2044 para la curva en UF. Al igual que las recompras, estas colocaciones se realizan mediante reaperturas de bonos ya existentes, con el fin de fortalecer el monto en circulación (Cuadro 2.5).

CUADRO 2.5

Montos de Colocaciones Bonos en Pesos y UF

Instrumento	Monto colocado (millones de pesos)	Instrumento	Monto colocado (miles de UF)
BTP 2021	700.000	BTU 2021	37.500
BTP 2026	990.000	BTU 2026	37.500
BTP 2035	490.000	BTU 2035	18.900
BTP 2043	490.000	BTU 2044	18.900

Fuente: Ministerio de Hacienda

Como resultado de las operaciones anteriores, incluyendo las de intercambio, se estima que a fines de 2016 la deuda del gobierno estará compuesta en un 49% en UF, 34% en pesos y 16% en moneda extranjera; versus el cierre de 2015 cuando la participación fue de 58%, 27% y 14%, respectivamente.

— CAPÍTULO 03 —

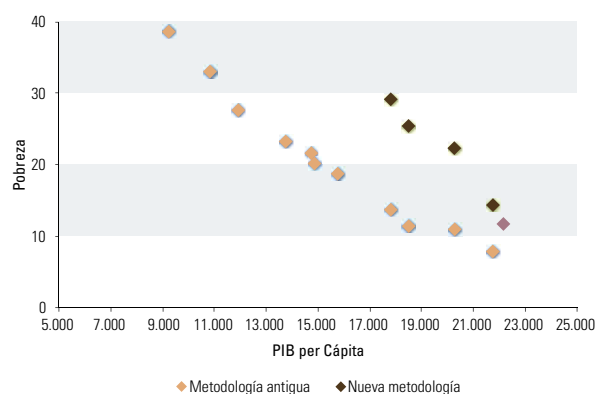
POLÍTICAS PARA UNA MAYOR PRODUCTIVIDAD



Las economías son más productivas cuando son capaces de generar más bienes y servicios con los recursos disponibles. Esto es fundamental para un crecimiento robusto de largo plazo, que aumente el ingreso del país y permita generar mejoras sostenidas en la calidad de vida de las personas, con mejores empleos, salarios más altos y más recursos para que el Estado provea de bienes y servicios públicos. Esto es clave para continuar reduciendo la pobreza, aunque esto también requiere de políticas sociales activas y focalizadas, con un diseño adecuado (Gráfico 3.1).

GRÁFICO 3.1

Pobreza y PIB per cápita en Chile
(Porcentaje, dólares constantes de 2011 a PPC)



Nota: A partir de la versión 2013 de la encuesta Casen la medición tradicional de pobreza se reemplaza por una nueva metodología que impone estándares más exigentes de lo que se considera un mínimo nivel de vida aceptable para los chilenos.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Banco Mundial

En los últimos años se ha observado una desaceleración de la productividad a nivel global. Con altibajos, la gran mayoría de las economías avanzadas han visto un descenso persistente en las tasas de crecimiento de su productividad desde la década de los 70, lo que se ha intensificado con posterioridad a la crisis financiera. Más recientemente, un fenómeno similar se ha dado en las economías emergentes, lo que se ha traducido

en disminuciones en sus tasas de crecimiento y caídas en sus niveles potenciales de actividad. En estos casos, el menor dinamismo de la productividad es particularmente llamativo por cuanto todavía existen importantes brechas respecto de los países avanzados.

Chile también se encuentra transitando por un período de bajo crecimiento de su productividad. Ésta se incrementó a tasas elevadas en la década de los 90, pero desde la década pasada su ritmo de expansión ha disminuido. En parte importante, esto responde a la caída de la productividad en la minería como consecuencia de la baja sistemática en la ley del mineral. En el resto de sectores también se observa una merma similar, pero de menor intensidad.

La baja expansión de la productividad es un tema de preocupación no sólo porque limita la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía, sino también por su relación con la equidad. En efecto, los datos para el mundo muestran que el decaimiento de la productividad en los últimos años se ha dado junto con aumentos en la desigualdad o, al menos, con la mantención de niveles muy elevados.

Existen diversos mecanismos mediante los cuales la productividad y la equidad se interrelacionan. Uno de los más directos se refiere al capital humano. Si más personas tienen acceso a una educación de calidad, hay más posibilidades de innovar y de que las nuevas tecnologías se difundan, con lo que la productividad se eleva. Por otra parte, un sistema de educación inclusivo, con oportunidades de acceso equitativas, es fundamental para reducir de manera persistente la desigualdad. Otro vínculo se asocia al funcionamiento de los mercados. Cuando estos son poco competitivos, con barreras de entrada -ya sean tecnológicas, financieras o regulatorias-, los recursos productivos quedan inmovilizados en sectores y empresas poco eficientes. Esto afecta la producti-

vidad agregada y genera diferencias salariales que redundan en mayor inequidad.

Hace varios años Chile efectuó y consolidó grandes reformas estructurales que le permitieron dar saltos cualitativos en sus niveles de productividad. Hoy, el tipo de transformaciones necesarias para seguir avanzando en este ámbito es de menor impacto. Se requiere de un conjunto amplio de políticas que interactúen entre sí y se complementen, para de este modo generar cambios sustantivos en la productividad. Estas políticas abarcan un espectro amplio de áreas, incluyendo el fomento a la innovación, estímulo a la competencia en los mercados, inversión en capital humano, expansión del financiamiento para las empresas, más y mejor infraestructura, y mayor eficiencia del Estado.

Para instalar el desafío de mejorar la productividad en el centro del debate público, la Presidenta Michelle Bachelet declaró 2016 como el Año de la Productividad, marco bajo el cual se ha impulsado un conjunto de medidas para avanzar hacia una economía más diversificada y productiva, que complementan los esfuerzos iniciados en 2014 con la Agenda de Productividad Innovación y Crecimiento. Este tópico fue también el tema central de la reunión ministerial anual de la OCDE, que este año Chile tuvo el privilegio de presidir.

Elevar la productividad es una problemática de largo plazo, que trasciende al Gobierno y que involucra a diversos actores. La creación en 2015 de la Comisión Nacional de Productividad (CNP), entidad autónoma y permanente asesora del Gobierno en estas materias, es un paso sustantivo en esta dirección. Tanto la CNP como la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) han formulado diversos planteamientos en torno al mejoramiento de la productividad, parte de los cuales han sido recogidos por el Ejecutivo.

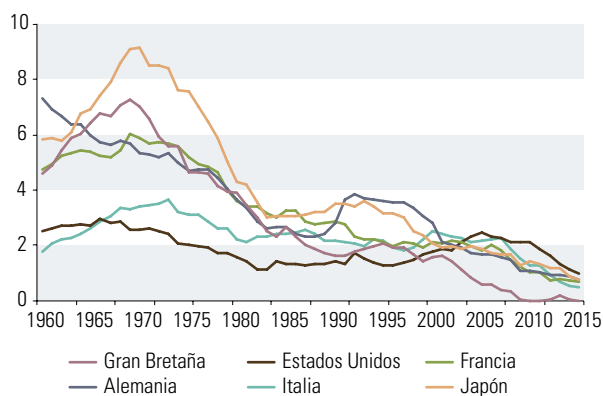
3.1. LA PRODUCTIVIDAD EN CHILE Y EL MUNDO

Después de crecer a tasas elevadas en las décadas de los 60 y 70, la productividad en las economías desarrolladas se ha desacelerado de forma importante en los años más recientes. Este fenómeno comenzó a ser más evidente en los años 90 y luego con más intensidad desde la crisis financiera de 2008-2009, sobre todo en el caso de Estados Unidos (Gráfico 3.2). Algo similar se ha observado en las economías emergentes en las últimas dos décadas, aunque la desaceleración ha sido algo menos pronunciada (Gráfico 3.3).

La desaceleración de la productividad llama aún más la atención en las economías emergentes, debido a que su nivel es aún bajo y existe amplio espacio para crecer. En efecto, ya que su productividad media del trabajo es cercana a la mitad de la de países desarrollados, la brecha por cerrar es significativa (Gráfico 3.4).

GRÁFICO 3.2

Productividad Laboral en Economías Desarrolladas
(Promedio móvil 10 años de la variación anual, porcentaje)

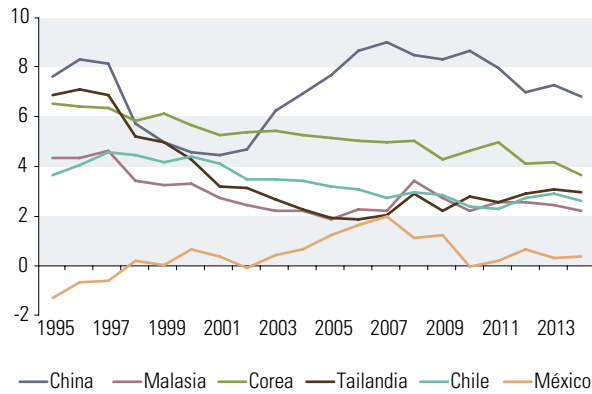


Nota: PIB por hora trabajada.

Fuente: The Conference Board

GRÁFICO 3.3

Productividad Laboral en Economías Emergentes
(Promedio móvil 10 años de la variación anual, porcentaje)



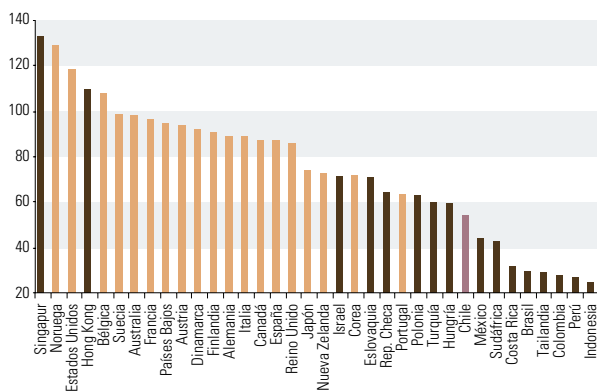
Nota: PIB por hora trabajada. En el caso de China, corresponde al PIB por persona empleada.

Fuente: The Conference Board

En el caso de la economía chilena, la productividad se expandió a tasas altas durante la década de los años 90, cuando las reformas estructurales se consolidaron y la economía se integró plenamente al comercio mundial de bienes y de capital. Durante ese período, el alza de la Productividad Media del Trabajo superó el 4%, mientras que la Productividad Total de Factores (PTF) se expandió en torno a 2%. Desde los años 2000 en adelante, el desempeño del primer indicador bajó a la mitad de lo exhibido en la década anterior, mientras que la PTF total se estancó con un crecimiento prácticamente nulo (Gráfico 3.5). En este caso, gran parte de la desaceleración se explica por la incidencia negativa de la productividad de la minería, que se contrajo a causa de la caída en la ley del mineral (Gráfico 3.6). Al excluir la minería, se observa que la desaceleración de la PTF en los otros sectores ha sido más tenue.

GRÁFICO 3.4

Productividad Media del Trabajo en Perspectiva
(US\$ miles de 2015 a PPC)

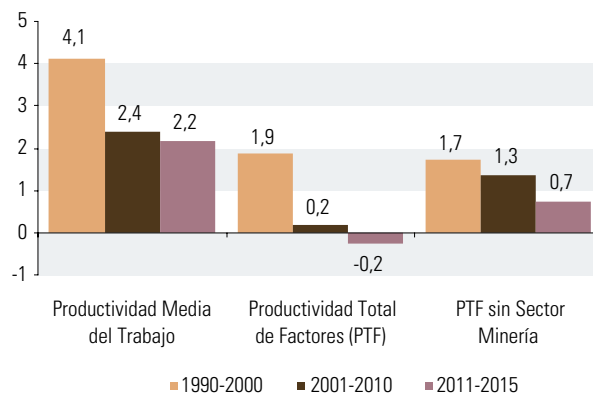


Nota: En naranja los países desarrollados y en café los países en desarrollo y emergentes.

Fuente: The Conference Board

GRÁFICO 3.5

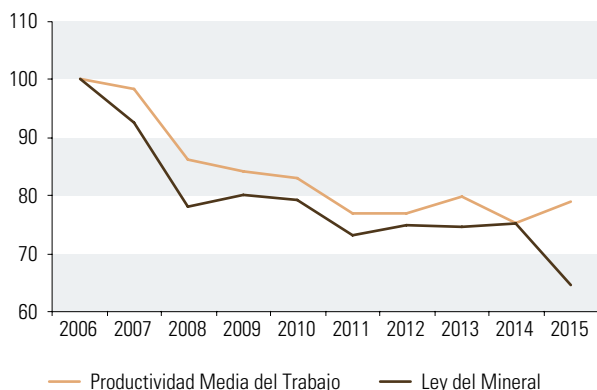
Crecimiento Promedio de la Productividad en Chile
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: The Conference Board y Ministerio de Hacienda

GRÁFICO 3.6

Productividad en la Minería y Ley Promedio del Mineral
(Índice, 2006 = 100)



Fuente: Cochilco

El proceso de desaceleración de la productividad a nivel global se ha dado en un contexto de rápidos cambios tecnológicos, empresas y países que se suman a las cadenas globales de valor e incrementos sostenidos del nivel educacional de la fuerza de trabajo. Todos estos factores se asocian tradicionalmente con aumentos de productividad, por lo que su menor ritmo de expansión plantea una serie de interrogantes. Los organismos internacionales y el mundo académico han planteado diversas hipótesis para explicar este fenómeno e indagar si responde a situaciones transitorias o es más bien un tema estructural.

Desde una perspectiva de largo plazo, una de las hipótesis sostiene que los cambios tecnológicos recientes tendrían una menor capacidad de generar transformaciones productivas. A diferencia de otras disrupciones cualitativas del pasado, como por ejemplo la invención de la electricidad, la revolución de la era digital no generaría el impulso suficiente para traducirse en innovaciones asociadas relevantes. Esta hipótesis supone que la desaceleración de la produc-

tividad es estructural y persistirá en las próximas décadas, afectando la capacidad de crecimiento de todas las economías¹.

Otra hipótesis plantea que el fenómeno obedece simplemente a problemas de medición. Debido al rápido cambio tecnológico, la cuantificación del PIB no estaría capturando adecuadamente la producción de bienes y servicios asociados a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), lo que subestimaría tanto el nivel como el crecimiento de la productividad².

Una tercera hipótesis sostiene que la desaceleración de la productividad sería resultado de una disminución en el ritmo de adopción de innovaciones³. En esta línea, estudios recientes de la OCDE plantean factores tanto cíclicos como estructurales que dificultan que el rápido cambio tecnológico se traduzca en mejoras continuas en la productividad, tal como ocurrió en el pasado. Un factor sería la débil inversión en capital físico de los últimos años. Gran parte de las nuevas tecnologías están incorporadas en el nuevo capital, por lo que su difusión requiere de un proceso de inversión dinámico.

Otro factor que podría estar incidiendo sería el funcionamiento inadecuado de los mercados. Se ha observado que el bajo crecimiento de la productividad agregada muestra una gran heterogeneidad dentro de los países, así como entre empresas y regiones. Esto significa que la frontera de productividad ha

1 Gordon, R.J. (2012). "Is US Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds," NBER Working Paper 18315.

2 Ver Syverson (2016) para una discusión más detallada de los problemas asociados a esta hipótesis (Syverson, C. (2016). "Challenges to Mismeasurement Explanations for the U.S. Productivity Slowdown," NBER Working Paper 21974).

3 Andrews, D., C. Criscuolo y P. Gal (2015). "Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries," OECD Productivity Working Paper No. 2.

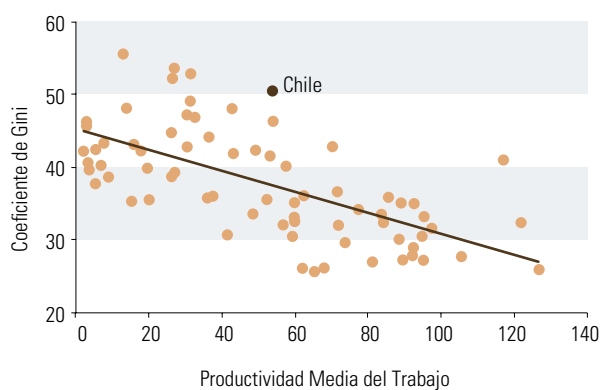
seguido expandiéndose, pero que por distintos obstáculos -entre ellos, la falta de financiamiento y de competencia en los mercados- las ganancias no se han difundido a toda la economía. Esto exigiría políticas que remuevan las barreras a la difusión tecnológica y de conocimientos, junto con continuar apoyando el progreso técnico y la innovación.

3.2. PRODUCTIVIDAD E INCLUSIÓN

Análisis teóricos y empíricos muestran que, a través de diversos mecanismos, la productividad y la equidad están relacionadas (Gráfico 3.7). Por ejemplo, en países con alta desigualdad, los segmentos más rezagados de la población no tienen la capacidad de invertir en capital humano, lo que dificulta sus opciones de acceder a empleos de calidad y salarios elevados, perpetuando la desigualdad⁴. En general, un menor nivel de capital humano reduce la capa-

GRÁFICO 3.7

Productividad y Distribución del Ingreso
(Índice, US\$ miles de 2015 a PPC)



Fuente: Banco Mundial y The Conference Board

cidad de innovación de la economía como un todo y dificulta la adopción de nuevas tecnologías, lo cual redundaría en un menor crecimiento de la productividad. Los negativos impactos de los déficits de capital humano en la productividad se amplifican en un contexto donde el desarrollo tecnológico avanza muy rápidamente.

Otro vínculo entre productividad y equidad está dado por la capacidad de la economía de reasignar recursos a sus fines más productivos. Cuando esto no se logra, ya sea por restricciones tecnológicas, financieras o regulatorias, los recursos quedan atrapados en sectores o en empresas poco eficientes. Esto limita las posibilidades de expansión de las firmas más productivas y hace que las brechas entre empresas y sectores se amplíen y perpetúen, con el consiguiente impacto en desigualdad.

Por lo mismo, un ambiente de negocios más competitivo promueve una reasignación más eficiente de los recursos y genera los incentivos para que las empresas incorporen conocimiento, nuevas tecnologías y mejoren sus procesos. Por su parte, permite que las habilidades de los trabajadores se utilicen mejor, se estimula la calidad de los empleos y se disminuyen las brechas salariales.

Mayor productividad no sólo requiere una adecuada posibilidad de reasignar el factor trabajo a sus usos más productivos. También es fundamental que exista una relación equilibrada y colaborativa entre trabajadores y empleadores, que permita alcanzar acuerdos de mutuo beneficio y contribuya a un adecuado clima laboral, fundamental para una mayor innovación al interior de las empresas. Por ello, el Gobierno ha impulsado una serie de medidas como parte de una Agenda Laboral, que busca, entre otras cosas, fomentar relaciones laborales modernas y balanceadas (Recuadro 3.1).

4 OCDE (2015). "In It Together: Why Less Inequality Benefits All".

3.3. POLÍTICAS PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD

Cuando los países están en sus etapas iniciales de desarrollo, existe un conjunto de reformas estructurales que posibilitan dar saltos cualitativos en productividad y crecimiento, como son la apertura comercial, la liberalización de mercados y las reformas macroeconómicas que den estabilidad, entre otras. Sin embargo, cuando los países ya han transitado esa fase de reformas, no es fácil encontrar políticas que por sí solas tengan un efecto profundo y de gran alcance. Más bien, se requiere implementar un conjunto amplio de políticas, en diversos ámbitos, que se complementen e interactúen entre sí para generar cambios relevantes.

En este sentido, el Estado juega un papel muy importante al regular adecuadamente los mercados y fomentar la competencia, proveer de bienes públicos que faciliten nuevas inversiones e innovación y coordinar a los actores relevantes cuando sea requerido.

En la fase de desarrollo en que se encuentra Chile, se ha identificado una serie de ámbitos donde, mediante la acción pública, se pueden generar importantes

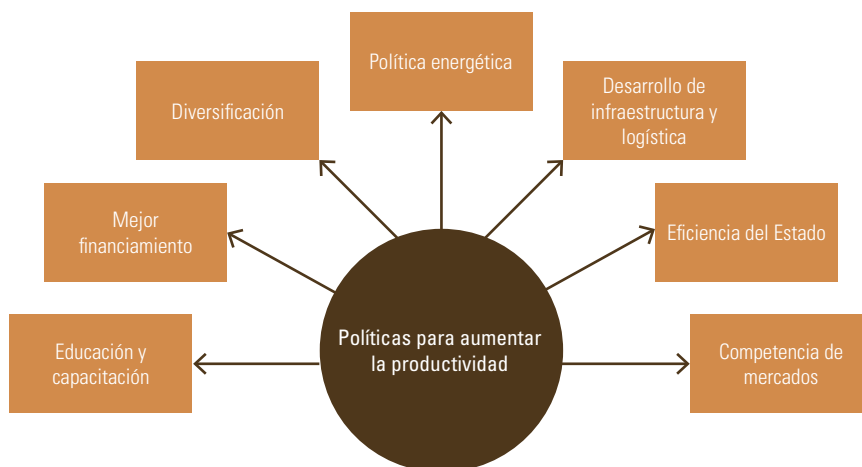
estímulos a la productividad. Entre ellos, destacan la educación y capacitación, acceso al financiamiento, diversificación productiva, innovación, energía, infraestructura, eficiencia del Estado y un adecuado funcionamiento de los mercados (Figura 3.1).

Consciente de lo anterior, la agenda de Gobierno desde sus inicios ha estado orientada a impulsar políticas en cada uno de estos espacios. Una de las tres reformas estructurales impulsada por la Presidenta Michelle Bachelet es la Reforma Educacional, que busca una mejora en la calidad y equidad en todos los niveles del sistema educativo. Complementariamente, la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento lanzada en mayo de 2014 y liderada por el Ministerio de Economía, se planteó como objetivo avanzar en un financiamiento más amplio para las empresas, diversificar la economía, aumentar la eficiencia del Estado y generar mayor competencia en los mercados. A la fecha, la gran mayoría de sus 47 medidas han sido implementadas.

A estos esfuerzos se suma la Agenda de Energía, también lanzada en los primeros 100 días de gobierno, cuyos objetivos se encuentran en buena parte cum-

FIGURA 3.1

Políticas para Aumentar la Productividad



plidos. En concreto, se han logrado rebajas en el costo de la electricidad, aumentos de las inversiones en energía, y una de las licitaciones de electricidad para clientes regulados más exitosas de los últimos quinquenios. También ha sido relevante el impulso a la política de concesiones en materia de infraestructura vial y de la cadena logística mediante el reforzamiento de su marco institucional.

Con el objeto de contribuir a estimular la productividad, a finales de marzo el Gobierno lanzó un plan de 22 medidas, administrativas y legislativas, en torno a tres ejes: expandir el financiamiento para las empresas, diversificar la economía a través de la promoción de las exportaciones de servicios y simplificar trámites. Estas medidas surgieron fruto de la colaboración entre el Gobierno y el sector privado, de iniciativas para promover la productividad impulsadas con anterioridad y de propuestas entregadas por entes reguladores. Al cierre de este informe, 86% de las iniciativas contempladas en este paquete han sido cumplidas.

A continuación se describen algunas de las políticas que ha impulsado el Gobierno en cada una de las áreas identificadas.

3.3.1. Educación y Capacitación

La educación ha sido uno de los pilares fundamentales de la agenda del Gobierno, lo que se ha materializado en una reforma que busca un cambio profundo en todos los ámbitos del sistema, incluyendo aspectos institucionales y financieros, de manera de elevar la calidad de la educación y hacerla más equitativa.

La reforma contempla cuatro iniciativas legales: la Ley de Inclusión, que busca dar acceso equitativo al sistema escolar y asegurar que los recursos fiscales se utilicen exclusivamente para fortalecer la formación;

el proyecto de ley que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública, que fortalece institucional y financieramente este ámbito; la Ley de la Nueva Carrera Docente, que aspira a elevar la calidad de la educación optimizando las condiciones para el desempeño de los profesores e incentivos adecuados; y el proyecto de ley de Educación Superior, que modifica la institucionalidad y el financiamiento de este nivel para permitir un acceso más equitativo a una educación de calidad. Todo esto se suma al fuerte énfasis que el Gobierno ha dado al desarrollo de infraestructura para la educación preescolar.

Por la envergadura de los cambios involucrados, las transformaciones en educación absorben incluso más que los recursos adicionales generados por la Reforma Tributaria aprobada en 2014 y su posterior perfeccionamiento en 2015. Junto con la reforma al sistema educativo, el Gobierno ha implementado el programa de capacitación +Capaz, que busca aumentar la empleabilidad de jóvenes, mujeres adultas y personas con discapacidad.

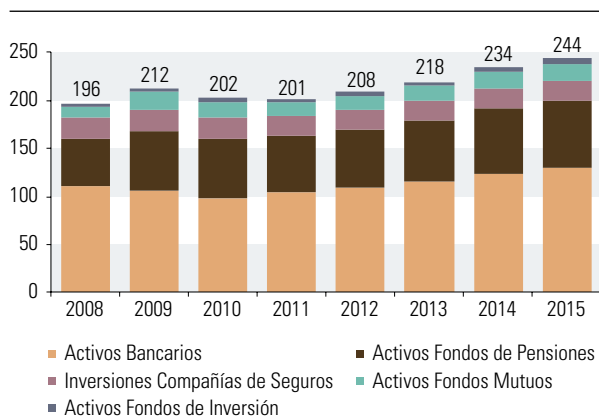
3.3.2. Mejor Financiamiento

El mercado financiero chileno es bastante profundo. Los activos de los fondos de inversión, los fondos de pensiones, los fondos mutuos, las inversiones de las compañías de seguros y los activos bancarios representan en total en torno a US\$ 605 mil millones, lo que equivale a cerca de 2,5 veces el tamaño del PIB de Chile (Gráfico 3.8). Aunque este monto es relevante y pese a que existe un sofisticado sistema de intermediación financiera, el financiamiento no siempre está disponible en condiciones adecuadas para empresas de menor tamaño con alto potencial de desarrollo.

Una serie de medidas contenidas en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento se orientan precisamente a apoyar el financiamiento de este tipo de

GRÁFICO 3.8

Activos del Sistema Financiero
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a SBIF, SVS y SP

empresas. Se aprobaron dos leyes para la capitalización de BancoEstado y el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape) –por US\$ 450 millones y US\$ 50 millones, respectivamente–, con el objeto de aumentar sustantivamente la oferta de crédito y expandir las garantías a las empresas de menor tamaño, para que accedan a bajas tasas en el sistema bancario.

El financiamiento también fue un eje importante del conjunto de medidas lanzadas en marzo de este año, varias de las cuales se recogieron en la iniciativa legal despachada del Congreso en agosto. Entre éstas, se amplían las posibilidades de inversión de las compañías de seguro y de las AFP, subiendo el límite de inversión de las primeras en el exterior, y permitiendo que ambas instituciones puedan invertir directamente en proyectos de infraestructura de uso público. Ambas medidas no sólo permitirán reducir el costo de financiamiento para este tipo de proyectos, sino también contribuirán a mejorar las pensiones de los afiliados, elevando el rendimiento de las inversiones de los fondos de pensiones y las compañías de seguros (Capítulo 2).

Otras medidas contempladas en la ley se refieren a una nueva línea de crédito para intermediarios financieros no bancarios (cooperativas de ahorro y crédito, empresas de *leasing*, *factoring*, microfinancieras) y el establecimiento de un plazo máximo de acuse de recibo de la copia de la factura, con el fin de reducir el riesgo operacional del *factoring* y así aumentar el financiamiento disponible para empresas de menor tamaño.

3.3.3. Diversificación Productiva e Innovación

Como parte de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, se crearon 37 programas estratégicos en siete sectores productivos: Minería, Turismo, Alimentos, Construcción, Economía Creativa, Pesca y Acuicultura, y Tecnología y Servicios en Salud. Estas iniciativas buscan promover el diálogo y coordinación entre los sectores público, privado y la academia, para generar una visión y diagnóstico común, de modo de concordar una hoja de ruta con acciones concretas que mejoren su competitividad. Con ello se busca fomentar la diversificación productiva e impulsar sectores con alto potencial de desarrollo y crecimiento.

Aunque el nivel de avance de estos programas es diverso, varios cuentan con sus hojas de ruta aprobadas, han identificado brechas productivas específicas y se han propuesto medidas concretas que se materializan en una cartera de proyectos con recursos asignados y en ejecución. Para financiar estas acciones, el Fondo de Inversión Estratégica (FIE), creado en 2015, ha aprobado recursos para cofinanciar 110 proyectos por más de \$ 106.000 millones a la fecha.

Junto a estas medidas, se adjudicaron cinco Centros de Extensionismo Tecnológico de estándar internacional, que tienen como objetivo poner nuevas herramientas tecnológicas y procesos de innovación al al-

cance de las empresas de menor tamaño. Todos ellos prestarán servicios a más de 2.000 pequeñas y medianas empresas en los sectores de alimentos, turismo, minería y manufactura. Durante 2016 se financiarán y adjudicarán siete nuevos centros que permitirán cumplir con el desafío de llegar al año 2018 con más de 6.000 empresas beneficiadas anualmente a través de los distintos mecanismos de apoyo. Esto más que duplica los logros concretados en 2013.

Entre las medidas adoptadas en 2016 se incluye también la expansión del Programa de Cobertura Pro-Inversión para financiamiento de largo plazo y de proyectos tecnológicos e innovadores. Este plan busca apoyar la materialización de ideas productivas ampliando el número de empresas y el tipo de operaciones que son objeto de los programas de garantía de créditos de CORFO.

Reconociendo la relevancia de sectores específicos, se adoptaron medidas para potenciar el turismo sustentable, trazabilidad y calidad agropecuaria, proveedores mineros y la diversificación acuícola y pesquera.

Este año se han impulsado medidas para promover el comercio de servicios. Este es un sector de alto potencial y representa una oportunidad de diversificación productiva muy relevante. Además, debido a que se compone de actividades intensivas en capital humano, permite que muchas más personas puedan ser parte de los beneficios del crecimiento.

Así, entre las 22 medidas lanzadas por el Gobierno a finales de marzo se incluye una serie de modificaciones tributarias que permitirán aumentar la competitividad de las exportaciones de servicios desde Chile, al evitar que se exporten impuestos. Además, se simplificarán procedimientos mediante la adopción de un nuevo sistema de codificación internacional para servicios y la implementación de una plataforma que

centralice toda la información y regulación atinente a esta actividad (Capítulo 4).

3.3.4. Política Energética

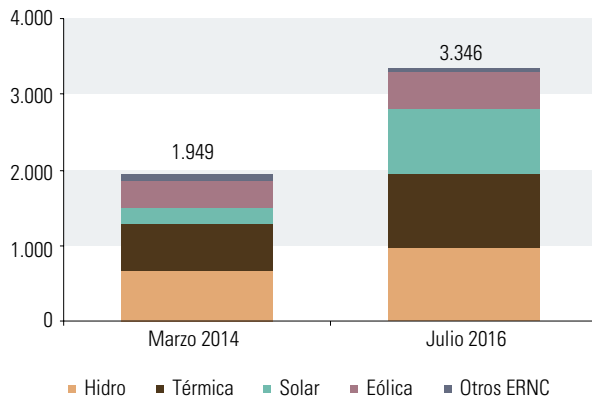
El Gobierno ha concentrado grandes esfuerzos en enfrentar las carencias en materia de energía, que constituían un cuello de botella importante para la productividad. Durante los primeros 100 días se lanzó una agenda que buscaba lograr un suministro de energía seguro, eficiente, con precios razonables y que aprovechara los recursos renovables de forma sustentable.

Para eso se definieron metas específicas: reducir los costos marginales de la electricidad en un 30%; abaratar en 25% los precios de las licitaciones de suministro eléctrico de la próxima década para hogares, comercios y pequeñas empresas; impulsar el desarrollo de energías renovables no convencionales (ERNC) para cumplir la meta de un 20% de inyección de esa fuente en el sistema el año 2025; reducir en un 20% el consumo proyectado al 2025; transformar a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) en un actor protagónico en los desafíos energéticos del país; y desplegar una Estrategia de Desarrollo Energético al 2035 y al 2050 validada por la sociedad.

Como parte de la Agenda, se han tramitado y aprobado importantes leyes que modifican el marco regulatorio del sector para fomentar la competencia, estimular la inversión y favorecer una mayor equidad. Entre ellas destacan la Ley N° 20.805, que perfecciona el sistema de licitaciones de suministro eléctrico para clientes regulados, y la Ley N° 20.936, que establece un nuevo modelo de transmisión eléctrica y crea el Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional. El objetivo es crear un sistema de transmisión eléctrica robusto, que deje de ser una barrera de entrada a la generación, que fomente la competencia

GRÁFICO 3.9

Centrales en Construcción (SIC + SING)
(MW)



Fuente: Ministerio de Energía

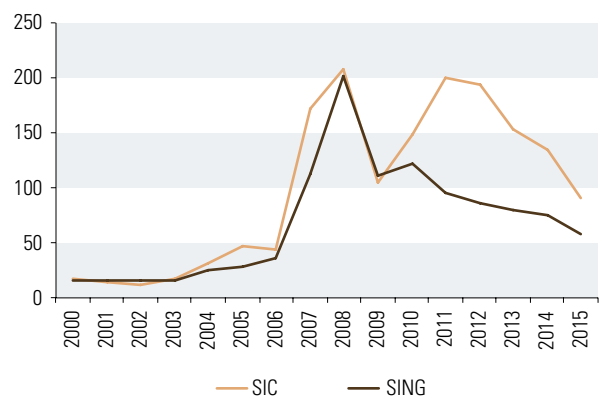
entre las generadoras y que potencie el desarrollo de ERNC (Recuadro 3.2).

Durante 2016 también se aprobó la ley que amplía el giro de ENAP, entregándole la facultad para incursionar en el mercado eléctrico y para desarrollar proyectos de generación. Además, la Ley de Equidad Tarifaria en Servicios Eléctricos estableció mecanismos de subsidio cruzado, en función de la densidad de generación local, para disminuir diferencias en las tarifas residenciales entre localidades a un rango que no sea superior a 10%. En la medida que las localidades que concentran una mayor generación eléctrica reciban estas compensaciones, disminuyen los costos de la instalación de centrales de generación eléctrica y se promueve un mayor respaldo de las comunidades a este tipo de proyectos.

A la fecha se ha logrado gran parte de las metas de esta Agenda y el sector energético es hoy uno de los más dinámicos e innovadores de la economía. En este contexto, la inversión sectorial se ha expandido de manera sustantiva: a julio de 2016, se encuentran en

GRÁFICO 3.10

Costo Marginal de la Electricidad
(US\$/MWh)



Fuente: CDEC-SIC y CDEC-SING

construcción 52 centrales de generación equivalentes a 3.345 MW (US\$ 9.200 millones), lo que representa un alza de 72% en la capacidad de generación y de 56% en la inversión respecto a marzo de 2014 (Gráfico 3.9). A eso se agregan 32 proyectos de transmisión en construcción, equivalentes a 2.449 km, que significan una inversión total en torno a US\$2.400 millones.

Este notorio incremento de la inversión en el sector, sumado a condiciones globales más favorables y cambios regulatorios que ampliaron la competencia, han generado caídas significativas en los costos de la energía (Gráfico 3.10). Diversos estudios para Chile muestran que los efectos positivos de una baja en el precio de la electricidad, tanto en el PIB como en el consumo y la inversión, son de una magnitud relevante. Por ejemplo, una disminución en el precio de la energía de 10% podría generar un aumento del PIB del orden de 0,4%⁵.

5 Bertinatto, L. et al. (2015). "Efectos Reales de Cambios en el Precio de la Energía Eléctrica". Documentos de Trabajo N° 759, Banco Central de Chile.

3.3.5. Desarrollo de Infraestructura

La infraestructura es un componente fundamental para el desarrollo del país y la base para proveer una serie de servicios necesarios para el crecimiento. Además, una infraestructura de calidad contribuye a reducir la inequidad al facilitar la movilidad laboral y mejorar el acceso a los centros productivos para los segmentos más desventajados de la población.

Según el último informe de competitividad del Foro Económico Mundial, después del terremoto de 2010 la calidad de la infraestructura de Chile disminuyó de manera sostenida hasta el bienio 2014-2015. Sin embargo, gracias al énfasis del Gobierno, tal situación se ha revertido, logrando en las últimas dos mediciones mejoras significativas en el ranking global (Gráfico 3.11).

Para asegurar la inversión requerida en infraestructura y cerrar las brechas existentes, se ha seguido

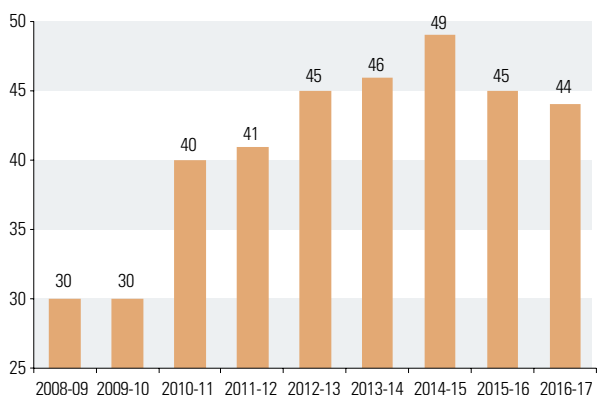
impulsando el mecanismo de concesiones. Para ello, se elaboró una cartera de proyectos amplia y se establecieron metas ambiciosas, lo que se tradujo en un repunte significativo en la adjudicación de proyectos en los últimos años (Gráfico 3.12).

Junto con lo anterior, el Gobierno ha trabajado en fortalecer el marco institucional de las concesiones. El segundo trimestre de este año se envió un proyecto de ley que crea una sociedad anónima del Estado denominada Fondo de Infraestructura, cuyo objetivo es generar una nueva institucionalidad que permita fomentar y expandir la inversión mediante concesiones (Recuadro 3.3).

Además, se está tramitando un proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas (DGCOP), que perfecciona el modelo de desarrollo, la fiscalización y aprobación de nuevos proyectos, así como el marco para la renegociación de contratos en etapas de construcción y explotación. La iniciativa legal

GRÁFICO 3.11

Calidad de la Infraestructura
(Índice de competitividad global, posición en el ranking mundial)

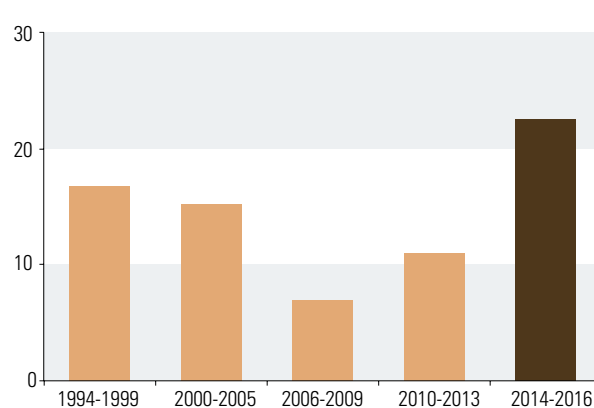


Nota: Una posición más alta indica peores condiciones en infraestructura.

Fuente: Foro Económico Mundial

GRÁFICO 3.12

Inversión en Concesiones
(Millones de UF, promedio por período)



Nota: Corresponde al monto promedio adjudicado en cada período. Para 2016 se considera el monto adjudicado a septiembre.

Fuente: Dipres

establece que la DGCOP asumirá las funciones de estudio, monitoreo y evaluación del sistema de concesiones.

3.3.6. Eficiencia del Estado

Una mayor eficiencia del Estado es condición necesaria para una economía más productiva. Entre otros desafíos, el Estado debe brindar servicios de calidad y oportunos, aumentar su coherencia regulatoria, incorporar tecnología para aportar a la eficiencia y el ahorro de recursos, y construir incentivos que estimulen el emprendimiento y transparenten los mercados. Todo ello redundará en una mejorada satisfacción de los usuarios y también en un desenvolvimiento más armónico de la iniciativa privada. Los avances en este ámbito son relevantes y se dirigen al fortalecimiento institucional, la gobernanza de servicios y empresas públicas, la transparencia y probidad, el gobierno digital y las condiciones de trabajo en el sector, entre otros aspectos (Capítulo 7).

Como parte del conjunto de 22 medidas, en marzo se propusieron tres iniciativas que apuntan a la eficiencia y simplificación de trámites. Estas incluyen el fomento del uso de la herramienta tecnológica del SII, que ya está operativa, y que brinda a la banca acceso electrónico a la información tributaria de las empresas cuando soliciten créditos. También se comprometió impulsar un proyecto de ley que crea una plataforma electrónica integrada para trámites notariales y de conservadores de acceso centralizado, y priorizar la iniciativa legal que promueve el uso de la firma electrónica avanzada.

Con el fin de mejorar la institucionalidad ambiental y adecuarla a la nueva realidad del país, ampliando los espacios de participación ciudadana y facilitando la aprobación de proyectos en plazos razonables, en abril de 2015, la Presidenta Michelle Bachelet creó la Comisión Asesora Presidencial para evaluar el Sistema de

Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). La Comisión culminó su trabajo con la formulación de 25 propuestas, organizadas en torno a los distintos ejes estratégicos fijados para su trabajo. Entre las propuestas principales destacan: la creación de un nuevo mecanismo de evaluación ambiental de proyectos considerados clave, con una etapa anterior al SEIA; el perfeccionamiento de ciertos aspectos procedimentales del SEIA y una mayor definición de los roles de los actores que participan del mismo; el fortalecimiento del rol de administrador del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la revisión de las competencias otorgadas a otros órganos, así como la forma en que son ejercidas; la ampliación de los espacios de participación de la ciudadanía, además de la creación de un método de Relacionamento Temprano que permita a titulares y comunidades dialogar antes del sometimiento al SEIA, y el perfeccionamiento de las normas referidas a la Consulta Indígena; el reconocimiento de que la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) entrega derechos a sus titulares, y la optimización de los instrumentos concebidos para su modificación, refundido, caducidad, fraccionamiento y revisión.

3.3.7. Mayor Competencia

Un aspecto fundamental para la productividad y el crecimiento de la economía es el buen funcionamiento de los mercados, para lo cual la competencia es clave. Cuando se la fomenta, los recursos se asignan de manera eficiente y se generan los incentivos adecuados para que las empresas incorporen conocimiento, nuevas tecnologías y procesos. Para los trabajadores, se suman opciones de acceder a empleos de calidad y lograr mejoras salariales significativas, todo lo cual redundará en aumentos de productividad y equidad.

En la agenda del Gobierno ha sido prioridad avanzar en fortalecer la regulación para construir mer-

cados más competitivos. El proyecto de ley de fortalecimiento del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), que se encuentra en su segundo trámite constitucional, incrementará la transparencia y confianza en los mercados al dotar a este servicio de facultades fiscalizadoras, sancionatorias y normativas que permitirán proteger de forma efectiva los derechos de los consumidores.

El tercer trimestre del año se promulgó la Ley que Perfecciona el Sistema de Defensa de la Libre Competencia, situando al sistema chileno a la altura de las más destacadas prácticas de los países de la OCDE. Entre otras medidas, con la nueva regulación se sanciona con pena de cárcel a quienes participen de una colusión; se introduce un control preventivo y obligatorio de fusiones u operaciones de concentración; y para disuadir efectivamente, se contempla un aumento en el

límite máximo de las multas para quienes incurran en prácticas anticompetitivas (Recuadro 3.4).

Los mercados financieros son esenciales para una asignación eficiente de los recursos y para incentivar la inversión. Así, para optimizar la institucionalidad que vela por su buen funcionamiento y estabilidad, ha continuado la tramitación del proyecto de ley que fortalece la Superintendencia de Valores y Seguros y se han introducido indicaciones para crear la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). Este será un organismo colegiado investido de funciones y atribuciones regulatorias y sancionatorias, con una visión general y sistémica del mercado financiero, que vele por el correcto y adecuado desarrollo del mismo. Por último, se ha continuado avanzando en las definiciones destinadas a elaborar un proyecto para una nueva ley de bancos (Capítulo 2).

RECUADRO 3.1**Agenda Laboral**

Un adecuado marco regulatorio para las relaciones laborales juega un papel muy importante para un crecimiento inclusivo, basado en ganancias sostenidas de productividad y su justa distribución. El Gobierno ha desplegado una Agenda Laboral con una serie de iniciativas que buscan fomentar relaciones laborales modernas y equilibradas al interior de las empresas, favorecer el diálogo y la cooperación entre las partes, mejorar los mecanismos de capacitación e inserción laboral, y adaptar la regulación en casos de sectores específicos.

Para aumentar la productividad no sólo se requiere una legislación laboral que facilite la reasignación de recursos hacia sus usos más productivos, sino también que promueva relaciones equilibradas y facilite el diálogo, la colaboración y la búsqueda de acuerdos mutuamente beneficiosos entre empleadores y trabajadores. También es importante un marco regulatorio que resguarde derechos y que fomente la confianza. Es en este contexto que el Gobierno impulsó la Ley N°20.940 que moderniza el Sistema de Relaciones Laborales, promulgada en agosto de 2016, cuyos objetivos son ampliar y mejorar la cobertura y calidad de la negociación colectiva al interior de la empresa. La iniciativa busca generar un sistema de incentivos y un marco institucional que favorezca el diálogo e incremente la autonomía de las partes con el objeto de alcanzar acuerdos de mutuo beneficio; fortalecer la participación sindical y promover un movimiento sindical de calidad que contribuya al desarrollo del país, de las empresas y de los trabajadores.

El nuevo marco normativo para la negociación colectiva incorpora un conjunto de mecanismos para que las partes desarrollen procesos de negociación más técnicos y con un campo más amplio de materias sobre las cuales discutir, negociar y construir acuerdos. De esta forma, se amplía el derecho a información, se simplifica el procedimiento de la negociación colectiva, se reconoce el principio de la buena fe y se incluye la posibilidad de que las partes puedan establecer algunos acuerdos sobre adaptabilidad de jornadas, lugares de trabajo y otros temas de interés común como conciliación de trabajo y familia, servicios de bienestar, planes de igualdad de oportunidades y equidad de género, mecanismos de solución de controversias, y programas de capacitación y reconversión productiva, entre otros.

Esta nueva legislación introduce también un sistema de garantías e incentivos destinados a lograr una negociación más equilibrada. Con este objeto, se amplían las categorías de trabajadores que pueden negociar, se moderniza el sistema de mediación y arbitraje, se reconoce y regula el derecho a huelga efectiva y también su proceso de término. Esto, junto con proteger la libertad de trabajo de aquéllos que no están en huelga y la facultad del empleador de realizar las adecuaciones necesarias para garantizar

ese derecho. De igual modo, se establecen garantías de servicios mínimos para las empresas en huelga y se sancionan los actos de fuerza que se produzcan durante su ejercicio. Entre otros cambios, la nueva ley también avanza en acciones positivas en materia de género, mejoras en la protección a la actividad sindical a través de un nuevo catálogo de ilícitos y sanciones; y aumento de las normas sobre transparencia sindical, uso de fueros y representatividad.

La Agenda Laboral del Gobierno va más allá de esta ley. También se ha desplegado el programa de capacitación +Capaz, que busca mejorar la productividad de los hombres menores de 30 años y de las mujeres de entre 18 y 64 años con inserción laboral precaria. Diversos estudios muestran que estos dos grupos son los que enfrentan las mayores barreras al momento de acceder a empleos de calidad o realizar un emprendimiento. Este programa se suma a otras políticas activas de inserción laboral que se encuentran en marcha como la formación en oficios, el Subsidio al Empleo Joven, el Bono de Trabajo de la Mujer y los programas de apoyo al emprendimiento. Según recomendaciones de la OCDE, Chile requiere invertir más en este tipo de iniciativas para promover la participación laboral femenina y la incorporación de los jóvenes, especialmente de aquéllos que no lograron terminar la educación secundaria.

Asimismo y con el objeto de ampliar las oportunidades de trabajo para aquellas personas con mayores dificultades para acceder al mercado laboral, el Gobierno presentó en julio de 2016 un conjunto de indicaciones al proyecto de ley que incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral y modifica la ley N° 20.422, para establecer que al menos el 1% de la dotación de las empresas y los servicios públicos corresponda a personas con discapacidad. En la actualidad esta iniciativa se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado y se espera que antes de fin de año se convierta en ley.

Por otra parte, en septiembre se publicó en el Diario Oficial el Decreto Supremo N°47 que aprueba la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, a través de la cual los actores del mundo del trabajo, junto al Gobierno, definieron y acordaron avanzar en un conjunto de compromisos orientados hacia una cultura preventiva que controle y reduzca los riesgos laborales y modernice la institucionalidad en esta materia. Los principales compromisos se adoptaron en los ámbitos normativo y fiscalizador; de formación, capacitación y especialización; políticas de género; y reducción en los indicadores de siniestralidad.

Finalmente, se encuentra en etapa de preparación el Estatuto del Trabajador Agrícola de Temporada o Estatuto del Temporero, a través del cual se busca avanzar en la protección de los derechos de los trabajadores del mundo rural, compatibilizándolos con los desafíos que enfrenta el sector productivo, y las particularidades territoriales y estacionales de esta actividad económica.

RECUADRO 3.2

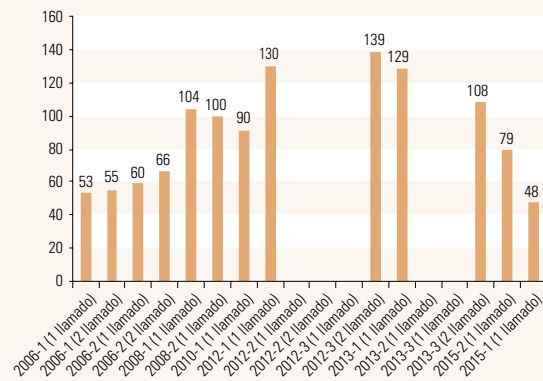
Política Energética y Licitación Eléctrica

El 17 de agosto pasado se dieron a conocer los resultados del proceso de licitación de suministro eléctrico a clientes regulados 2015-01, donde participaron 84 empresas con ofertas económicas. En el proceso se adjudicaron 12.430 GWh anuales, volumen de energía que representa el 23% de la demanda regulada proyectada para la próxima década. Los contratos adjudicados tendrán una duración de 20 años, entrando en vigencia entre los años 2021 y 2022.

El precio promedio resultante del proceso fue US\$ 47,6 por MWh, sustancialmente menor que el de licitaciones previas y superaron ampliamente los desafíos propuestos por la Agenda de Energía de 2014. En ella se había propuesto como objetivo reducir en 25% los precios respecto a los resultados obtenidos en la licitación 2013-01/1º llamado (US\$ 129 por MWh). Con la licitación se logró una reducción de 63%.

GRÁFICO 3.13

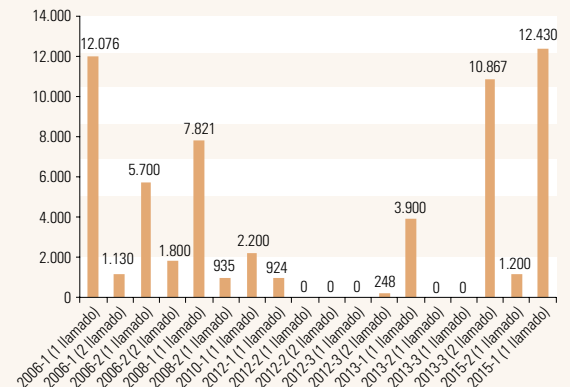
Precio Medio de Adjudicación
(US\$/MWh)



Fuente: CNE

GRÁFICO 3.14

Energía Adjudicada en cada Licitación
(GWh-año)



Fuente: CNE

El éxito de las últimas licitaciones es fruto en gran medida del diseño de una política pública consistente, con amplia validación social, política y técnica. En ella, se fortalece el papel del Estado como promotor de la competencia y coordinador del esfuerzo privado. En este contexto, destacan tres leyes tramitadas y aprobadas por el actual Gobierno: la Ley N° 20.805, que perfecciona el sistema de licitaciones de suministro eléctrico para clientes regulados; la Ley N° 20.936, que reforma el sistema de transmisión eléctrica y crea un organismo coordinador independiente para el sistema eléctrico nacional; y la Ley N° 20.897, que amplía el giro de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), entregándole la facultad para incursionar en el mercado eléctrico y desarrollar proyectos de generación.

La Ley N° 20.805, aprobada en enero de 2015, se hace cargo de la falta de competencia existente en los procesos de licitaciones eléctricas para clientes regulados. Esta falta de competencia se había traducido en la ausencia de nuevos participantes y en precios cada vez mayores. La ley introdujo una serie de cambios, dentro de los cuales destacan los siguientes:

- Se traspasa la responsabilidad de elaborar las bases de licitación desde las distribuidoras a la autoridad regulatoria.
- Se modifica el diseño de las licitaciones, ofreciendo una cartera de distintos productos, con distintos plazos, volúmenes y bloques horarios, que resulte óptima desde el punto de vista de una evaluación de riesgo-retorno para las generadoras.
- Se permite mayor flexibilidad para definir los plazos, con el fin de que las licitaciones se adecuen a necesidades del mercado. Además, se establecen licitaciones de largo plazo (con al menos cinco años de antelación) y se aumenta el período máximo de los contratos a 20 años, lo que es más acorde con los tiempos de financiamiento de las nuevas centrales de generación.
- Se elimina el esquema de precio máximo de las ofertas y, en cambio, se establece un precio de reserva oculto durante el proceso de licitación. De esta forma se evita repetir licitaciones obteniendo precios techo mayores.
- Se permite que los oferentes, en el caso de que enfrenten problemas inimitables para la instalación de sus centrales, puedan poner término anticipado al contrato o postergar por hasta dos años el inicio del suministro. Las razones deben ser verificadas por un tercero imparcial y deben realizarse con al menos tres años de antelación al inicio del suministro.
- Se da mayor flexibilidad al criterio de evaluación económica de las ofertas, considerando, por ejemplo, fórmulas de indexación de los contratos.

La Ley N° 20.936, aprobada en julio de 2016, establece un nuevo sistema de transmisión eléctrica, más robusto y que permite mayor competencia entre los generadores, mejorando los estándares de seguridad y calidad de servicio. Dentro de los principales cambios introducidos con esta ley destacan:

- Se crea por ley un organismo coordinador independiente, sin fines de lucro, ad-hoc, dotado de personalidad jurídica propia. Este organismo tendrá como base las funciones que hoy desempeñan los Centros de Despacho Económico de Carga (CDEC) en cuanto a garantizar una operación segura, económica y de acceso abierto, pero además deberá asumir nuevas labores, entre ellas colaborar con las autoridades correspondientes en el monitoreo de la competencia en el mercado eléctrico, y garantizar un exigente estándar de transparencia en el manejo de la información.
- Se incorpora un nuevo proceso quinquenal de planificación energética a cargo del Ministerio de Energía, para un horizonte de 30 años. Dicho proceso debe entregar los lineamientos generales

relacionados con escenarios de evolución del consumo y de la oferta de energía eléctrica, que el país podría enfrentar en el futuro.

- Se extiende el alcance del acceso abierto a todas las instalaciones de transmisión, no permitiéndose denegar su uso por razones de capacidad, salvo en las instalaciones dedicadas. Para este último caso, se establece que deben permitir la conexión a sus instalaciones a quien lo solicite, sin afectar el destino original del uso de las capacidades de transmisión, pero permitiendo el uso temporal de las holguras disponibles en el sistema.
- Se transparenta el pago de la transmisión, asignándolo 100% a los clientes finales a través de un cargo único. De este modo, se asegura que el costo de la transmisión eléctrica sea remunerado sin los riesgos de sobrecostos pero, a su vez, fortaleciendo el escenario de competencia en generación.
- Se establece que la Comisión Nacional de Energía (CNE) fijará, cada cuatro años, la tasa de descuento que deberá utilizarse para determinar la anualidad del valor de inversión de las instalaciones de transmisión.
- Se dispone que la CNE defina los servicios complementarios, considerando las necesidades de seguridad y calidad de los sistemas eléctricos y sus características tecnológicas, de acuerdo a la propuesta formulada por el Coordinador del Sistema.

Finalmente, la Ley N° 20.897, promulgada el 1 de febrero de 2016, habilita a ENAP a participar, a través de sociedades, en actividades relacionadas con la generación eléctrica y transporte necesario para la conexión a un sistema eléctrico, así como en todas las actividades comerciales e industriales relacionadas o necesarias para dicha participación. Además, se permite que la empresa pueda desarrollar proyectos en su etapa previa a la construcción, sin limitaciones respecto a la participación societaria.

RECUADRO 3.3**Fondo de Infraestructura**

En marzo de este año, el Ejecutivo ingresó al Congreso Nacional un proyecto de ley para crear una empresa pública denominada Fondo de Infraestructura (FDI), cuyo objetivo es potenciar el desarrollo de obras de infraestructura mediante concesiones.

El ambicioso programa de concesiones de infraestructura iniciado por el Estado de Chile a mediados de los años 90 ha contribuido a disminuir significativamente las brechas existentes en la materia. Después de más de dos décadas, hoy se plantean nuevos desafíos para el funcionamiento de este mecanismo. Esto porque han comenzado a finalizar una serie de concesiones de obras adjudicadas años atrás, que constituyen activos del Estado cuyo valor residual es positivo. Además, sus flujos financieros netos pueden generar una fuente relevante de recursos en el futuro.

En este escenario, los costos de transacción que implican generar nuevas concesiones de infraestructura se traducen en incentivos de corto plazo para ampliar los contratos en obras ya existentes. Si bien tales modificaciones contractuales responden a necesidades ciertas, en algunos casos se podría mejorar la eficiencia de la inversión mediante el traspaso de los flujos financieros de algunos activos del sistema a otros proyectos de alta rentabilidad social y económica.

El objetivo del FDI es precisamente contar con una institucionalidad que permita enfrentar estos desafíos y de esta manera potenciar la inversión en infraestructura por medio de concesiones. El FDI es una sociedad anónima del Estado cuyo objeto será la construcción, ampliación, reparación, conservación, explotación, desarrollo, financiamiento o inversión, referidas a proyectos de infraestructura, incluidos servicios anexos. Esta sociedad permitirá al Estado rentabilizar de manera adecuada sus activos en infraestructura, incorporando a su haber los flujos financieros netos que se generarán a lo largo de toda su vida útil una vez que las concesiones culminan, junto con permitir el traspaso de parte de los recursos de una obra de infraestructura a otra.

El diseño del proyecto de ley contempló compatibilizar dos criterios fundamentales: mantener un manejo fiscal responsable y velar por una gobernanza coherente para el desarrollo de la infraestructura, con una visión de Estado. Para ello, el proyecto de ley propone que el FDI cuente con un gobierno corporativo independiente que velará por la solvencia de la empresa y con un mandato claro enfocado en rentabilizar financieramente la inversión. La administración la ejercerá un directorio de cinco miembros nombrados por el Presidente de la República, dos de los cuales a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y los tres restantes a partir de una terna elaborada, para cada cargo, por el Consejo de Alta Dirección Pública. Estos últimos directores tendrán la calidad de independientes. El Fisco será representado en la junta de accionistas por los Ministros de Hacienda y de Obras Públicas; CORFO, por su parte, será representado por quien designe el consejo directivo del Sistema de Empresas Públicas (SEP). El FDI se

regirá por las normas de las sociedades anónimas abiertas, y quedará sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) y de la Contraloría General de la República.

Para asegurar la coherencia de las decisiones de inversión del Fondo con la política de Estado en materia de infraestructura, cuyas definiciones están en su gran mayoría en las manos del Ministerio de Obras Públicas, la empresa deberá someter a la aprobación de la junta de accionistas un Plan de Negocios Quinquenal (PNQ). El Plan contendrá un detalle de los proyectos de inversión que financiará y establecerá el mecanismo mediante el cual serán concesionados. El FDI debe ser una empresa solvente. Por lo mismo, en el ejercicio de sus atribuciones, deberá orientarse a la sostenibilidad financiera de su cartera de proyectos y a producir utilidades. Se contempla un procedimiento especial de evaluación para determinar los proyectos de infraestructura que el Fondo considere de interés social y que requieren de un aporte especial del Fisco (subsidio). Este mecanismo regula las condiciones de su aprobación y los criterios que deben tenerse presentes, a fin de garantizar la debida transparencia y velar por el principio de neutralidad competitiva.

El capital inicial del Fondo se aportará con bienes fiscales y nacionales de uso público bajo fórmulas jurídicas que permitan radicar su administración en el Fondo. Este capital se irá constituyendo en el tiempo conforme se hagan los traspasos correspondientes y su valor final dependerá del conjunto de bienes que se traspase. Podrá emitir instrumentos de deuda, instrumentos de garantías y otros instrumentos financieros autorizados expresamente.

RECUADRO 3.4

Ley de Fortalecimiento del Sistema de Defensa de la Libre Competencia

En agosto de 2016 fue promulgada la Ley de Fortalecimiento del Sistema de Defensa de la Libre Competencia. Se trata de una norma fundamental para asegurar que en los mercados de Chile prime una competencia basada en el mérito, la innovación y la productividad de las empresas, garantizando que los consumidores puedan acceder a bienes y servicios de mayor variedad y mejor calidad, al menor precio posible.

Para poner a Chile al nivel de las jurisdicciones más destacadas en la materia, la nueva ley contempla cinco cambios fundamentales: endurecimiento de sanciones contra la colusión; nuevos mecanismos para que las víctimas de infracciones anticompetitivas puedan ser indemnizadas de los perjuicios que se les causen; establecimiento de un control preventivo y obligatorio de operaciones de concentración; nuevas facultades para que la Fiscalía Nacional Económica pueda llevar adelante estudios sobre la evolución competitiva de los mercados; y mejoras institucionales y procedimentales.

a. Endurecimiento de Sanciones Contra la Colusión

La nueva ley modifica radicalmente las sanciones que el sistema contemplaba para la colusión, que es la conducta anticompetitiva más grave porque elimina la competencia, dañando el bienestar de los consumidores y afectando gravemente la confianza de la ciudadanía (Cuadro 3.1).

En primer lugar, se tipifica la colusión como un delito penal. La sanción para quienes cometan el delito es de tres años y un día a diez años, con pena de cárcel efectiva de al menos un año. Asimismo, se contempla la pena de inhabilitación absoluta para desempeñar cargos de director o gerente en sociedades anónimas abiertas o sujetas a normas especiales, en empresas del Estado o en las que éste tenga participación, así como cualquier cargo directivo en asociaciones gremiales o colegios profesionales, por un plazo de siete años y un día a diez años.

En segundo lugar, en línea con lo que ocurre en las jurisdicciones más desarrolladas (EE.UU. y Europa), regirá un nuevo límite flexible para las multas aplicables en contra de quienes se coludan. El monto máximo de la sanción podrá ascender hasta una suma equivalente al doble del beneficio económico reportado por la infracción, o hasta el 30% de las ventas del infractor correspondientes a la línea de productos y/o servicios asociada a la infracción durante el período por el cual ésta se haya prolongado. Con ello, se espera que aumente sustantivamente la disuasión, que en el pasado se ha visto impedida debido a la existencia de un tope máximo fijo en el monto de las multas aplicables.

Como un castigo adicional para casos de colusión, se agrega la prohibición de contratar a cualquier título con órganos de la administración del Estado, autónomos o con entidades en las que el Estado efectúe aportes, con el Congreso Nacional y el Poder Judicial. También se añade la prohibición de adjudicarse

cualquier concesión otorgada por el Estado. En todos estos casos, la prohibición puede imponerse hasta por el plazo de cinco años contados desde que la sentencia definitiva quede firme.

CUADRO 3.1

Sanciones en Materia de Colusión

Sanción	Ley Antigua	Nueva Ley
Presidio	No contempla	Tres años y un día a diez años, con presidio efectivo de al menos un año
Inhabilitación para desempeñar cargos directivos o gerenciales	No contempla	Siete años y un día a diez años
Multas	Hasta 30.000 UTA	Hasta el doble del beneficio económico obtenido por el infractor o hasta el 30% de las ventas de la línea de productos y/o servicios asociada a la infracción
Prohibición de contratar con el Estado	No contempla	Hasta por cinco años

b. Medidas en Favor de las Víctimas de Infracciones Anticompetitivas

La nueva ley contempla un régimen más expedito para que las víctimas de ilícitos anticompetitivos puedan ser indemnizadas de los perjuicios que se les causen. Se establece que será el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia quien resuelva las demandas por indemnización de perjuicios, una vez que el proceso destinado a verificar las infracciones haya terminado con sentencia condenatoria.

c. Control Preventivo y Obligatorio de Operaciones de Concentración

La nueva ley también viene a llenar un importante vacío en nuestra legislación de defensa de la libre competencia. Recogiendo la recomendación efectuada por un Informe de la OCDE¹, se introduce un régimen de control de operaciones de concentración que otorga garantías a todos los actores involucrados, genera decisiones en forma transparente y predecible, y transmite seguridad jurídica a quienes pretenden llevar a cabo importantes proyectos de negocios.

El análisis de las operaciones de concentración que superen un determinado umbral monetario será llevado a cabo por la Fiscalía Nacional Económica en forma preventiva, antes de su perfeccionamiento.

1 OCDE (2014). "Evaluación del Régimen de Control de Concentraciones en Chile".

to por los agentes económicos que tomen parte en ellas. En caso que una operación sea prohibida por la Fiscalía, las partes podrán solicitar que la decisión sea revisada por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

d. Estudios Sobre la Evolución Competitiva de los Mercados

Recogiendo otra recomendación efectuada por la OCDE², la reforma le confiere a la Fiscalía Nacional Económica la facultad de realizar estudios sobre la evolución competitiva de los mercados, para lo cual podrá recabar información tanto de particulares como de instituciones públicas. Las agencias de competencia más relevantes del mundo tienen esta facultad, la cual ha demostrado ser muy útil para mejorar los estándares competitivos de las políticas públicas y regulaciones.

e. Mejoras Institucionales y Procedimentales

La nueva ley también contempla una serie de mejoras institucionales y procedimentales al sistema, dentro de las cuales cabe destacar la dedicación exclusiva de los ministros titulares del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y las sanciones de presidio desde 61 días a tres años para quienes, con el fin de dificultar, desviar o eludir el ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica, oculten información solicitada por dicho organismo o le proporcionen información falsa.

2 OCDE (2015). "Competencia y Estudios de Mercados en América Latina".

— CAPÍTULO 04 —

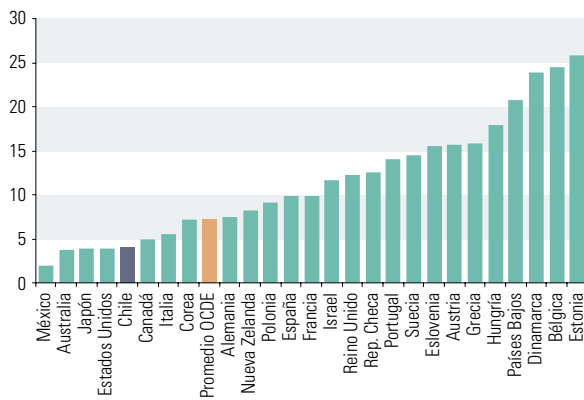
EXPORTACIONES DE SERVICIOS



Las exportaciones de servicios han sido las más dinámicas del comercio mundial en la última década. Desde mediados de los años 2000, éstas han crecido a tasas elevadas, en torno a 6,5% nominal en promedio, y hoy representan aproximadamente 23% del total de exportaciones a nivel global según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta fuerte expansión se debe a una serie de factores, entre ellos, el avance de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que ha contribuido a reducir los costos de transacción y los tiempos para el tratamiento de la información, permitiendo el desarrollo de una serie de operaciones de forma remota. Las empresas, por su parte, han reorganizado sus procesos productivos, con unidades especializadas y externalización de procesos y servicios, lo que ha favorecido el intercambio a nivel global. Así, una serie de servicios considerados como no transables hasta hace un tiempo, hoy pueden comerciarse internacionalmente. A lo anterior se suma la homogeneización de los patrones de consumo a nivel global y los cambios regulatorios que han tendido a dismantlar barreras para este tipo de exportaciones, principalmente dentro de los acuerdos de la OMC.

GRÁFICO 4.1

Exportaciones de Servicios en Países OCDE, 2015
(Porcentaje del PIB)



Fuente: OMC

Gracias a su desarrollo, las exportaciones de servicios se han transformado en uno de los motores más importantes del crecimiento de varias economías del mundo. En cerca de la mitad de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), éstas representan hoy más de 10% del PIB y en algunos casos alcanzan incluso más de 20% (Gráfico 4.1). En Chile también han tenido un desarrollo importante en los últimos años, creciendo a una tasa nominal promedio de 4,3% desde 2006, algo por debajo del ritmo de expansión nominal de las exportaciones de bienes. Sin embargo, si se excluyen los servicios de transportes, afectados por la desaceleración global del comercio en años recientes, el crecimiento de las exportaciones de servicios se eleva a una tasa promedio de 8,8%. A pesar de estas cifras, este sector aún representa una fracción menor del total de las exportaciones chilenas y del PIB.

Chile tiene un enorme potencial para impulsar las exportaciones de servicios las que, tal como ha ocurrido en otras economías, pueden convertirse en una importante fuente de crecimiento. En el contexto del término del súper ciclo de precios de los *commodities*, con un tipo de cambio real depreciado y donde nuevos rubros exportadores deben jugar un papel más importante en la dinámica económica, este sector tiene una gran oportunidad de dar un salto. Por otra parte, considerando que en varios tipos de servicios el insumo más importante es el capital humano -que se reparte de manera más homogénea que el capital físico y donde el Gobierno está invirtiendo grandes recursos a través de la reforma educacional (Capítulo 5)-, un papel más preponderante del mismo en el crecimiento puede contribuir a hacerlo más inclusivo.

Entre las ventajas comparativas que tiene Chile para potenciar las exportaciones de servicios, figura la existencia de una serie de tratados comerciales y

acuerdos tributarios con gran parte de las economías del mundo, en los que se regula y facilita este tipo de comercio. Además, dentro de la región, Chile es uno de los más avanzados en materia de conexión digital, uso de TIC y capital humano, todos insumos clave en este sector. Por último, por su ubicación geográfica, el huso horario brinda una situación privilegiada por sobre otras economías del mundo en el comercio con Estados Unidos, principal destino chileno en las exportaciones de servicios, y el segundo mayor importador de servicios a nivel mundial con 10,3% según la OMC.

El Gobierno ha venido trabajando sistemáticamente en promover el sector exportador de servicios en distintos ámbitos. Durante 2015, una mesa de trabajo especial con representantes del sector público y privado identificó una serie de medidas para facilitar el desarrollo de este rubro. Varias de estas iniciativas fueron incluidas en el paquete de 22 medidas para impulsar la productividad que se anunció en marzo de este año, y se relacionan con la simplificación de trámites y la homologación tributaria para equiparar a este sector con el del exportador de bienes. Al cierre de este informe, todas las medidas administrativas enfocadas en el comercio de servicios habían sido cumplidas y las de carácter normativo fueron aprobadas en el marco de la ley que establece un conjunto de medidas para impulsar la productividad.

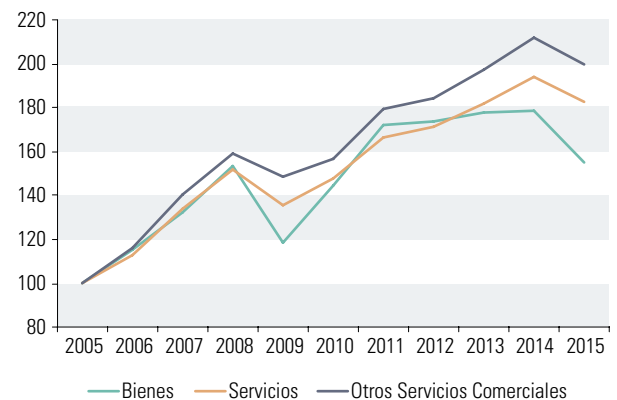
4.1. EXPORTACIONES DE SERVICIOS EN CHILE Y EL MUNDO

El comercio de servicios ha tenido una fuerte expansión global. En la última década su valor se incrementó a una tasa promedio de 6,5%, por sobre el crecimiento de 5,6% de las exportaciones de bienes en igual período, y alcanzó US\$ 4,83 billones en 2015

(Gráfico 4.2)¹. Con esto, las exportaciones de servicios pasaron de representar 19,8% del total de exportaciones en 2006, a cerca de 23% en 2015.

GRÁFICO 4.2

Comercio Mundial de Bienes y Servicios
(Índice nominal 2005=100)



Fuente: OMC

Considerando los montos de exportación de servicios a nivel global, la Unión Europea y Estados Unidos reúnen en conjunto más de 56% del total el año 2015. Les siguen Japón, China e India, con cerca de 13%. Un caso distinto ocurre en Latinoamérica, donde éstas representan sólo 3,4% de las exportaciones, según la OMC, correspondientes a US\$ 165.000 millones.

Excluyendo los servicios públicos, los tres principales componentes de las exportaciones de servicios son Transporte, Viajes y la categoría denominada Otros servicios comerciales (Gráfico 4.3). Transporte está estrechamente ligado al comercio de bienes y consiste fundamentalmente en operaciones de traslado de carga y de pasajeros. Viajes, por su parte,

¹ En la escala numérica utilizada tradicionalmente en español un billón corresponde a un millón de millones.

está relacionado con todas las transacciones ligadas al turismo realizadas en destino. La categoría Otros servicios comerciales ha ido tomando cada vez más relevancia en las últimas décadas y ha pasado a representar hoy 56,4% del total de las exportaciones de servicios a nivel mundial. Se compone de actividades tales como servicios financieros, y de informática y comunicación; servicios por regalías y derechos por licencias; y un componente denominado Otros servicios empresariales, que es el más relevante, alcanzando 42% de participación al interior de esta categoría.

En Chile también se ha observado un destacado avance de las exportaciones de servicios, en especial de la categoría Otros servicios comerciales. Las exportaciones totales de servicios se han expandido a una tasa de 4,3% promedio durante la última década, llegando a representar en torno a US\$ 10.000 millones, algo menos de 14% del total de exportaciones del país. Hasta 2011 se incrementaron año tras año, con excepción de 2009 cuando por efecto de la crisis internacional tuvieron una contracción transitoria. Sin embargo, desde 2011 se han disminuido debido a la caída en la exportación de servicios de transporte. Como se mencionó, este tipo de exportaciones está muy vinculado a la de bienes y ha sufrido las consecuencias de la desaceleración global del comercio de los últimos años y el fin del *boom* de *commodities* (Gráfico 4.4).

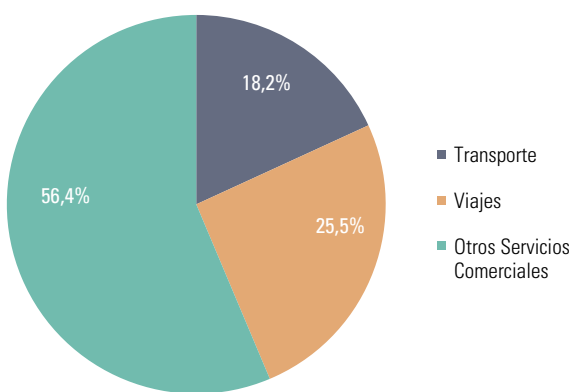
Al igual que en el resto del mundo, las exportaciones chilenas de Otros servicios comerciales han crecido con fuerza a una tasa promedio en torno a 9,5% en la última década, alcanzando cerca de US\$ 4.000 millones en 2015, según datos de la OMC. Su principal destino es Estados Unidos con US\$ 271 millones en 2015, seguido por Perú con US\$ 242 millones.

Uno de los ítems más importantes de la categoría Otros servicios comerciales son los servicios de te-

lecomunicaciones, informática e información, cuya participación en 2015 llegaba a 11,5% de las exportaciones de esta subcategoría. Este tipo de operaciones ha sido particularmente favorecido por el

GRÁFICO 4.3

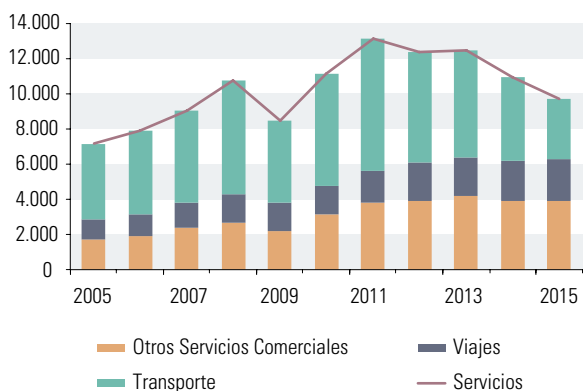
Exportaciones de Servicios, 2015
(Participación por componente a nivel mundial)



Fuente: OMC

GRÁFICO 4.4

Evolución de las Exportaciones de Servicios en Chile
(US\$ millones)

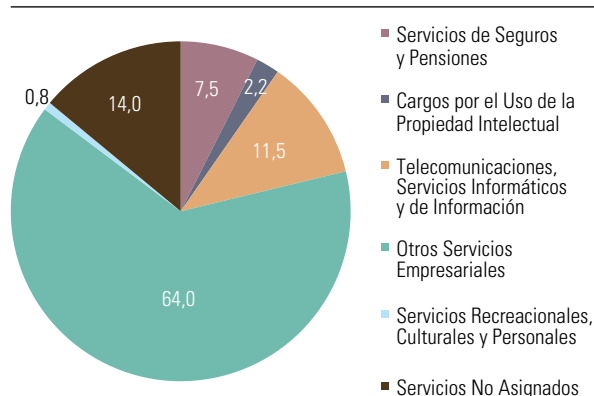


Fuente: OMC

desarrollo tecnológico en torno a las TIC. Sin embargo, el componente más relevante de esta categoría son Otros servicios empresariales, que reúne una gama amplia de servicios altamente intensivos en capital humano entre los que destacan las asesorías, los servicios de investigación y desarrollo, los servicios de ingeniería y los de arquitectura (Gráfico 4.5). Este es el componente de las exportaciones de servicios que más ha crecido en la última década, con una tasa promedio de 10,7%. Se estima que hoy estas exportaciones alcanzan montos de más de US\$ 2.500 millones.

GRÁFICO 4.5

Composición de Otros Servicios Comerciales de Chile, 2015
(Porcentaje del total)



Fuente: Banco Central de Chile

4.2. POTENCIALIDADES DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS CHILENAS

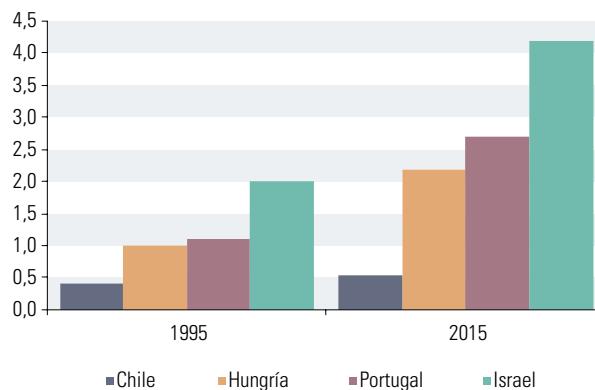
Las exportaciones de servicios pueden pasar a constituir una fuente importante de mayor dinamismo económico para Chile. Otras economías, con una serie de características similares a la chilena, han logrado expandir de manera sustancial su sector exportador de servicios y han basado en él su crecimiento reciente. Así, por ejemplo, países como Hungría, Por-

tugal o Israel, que cuentan con tamaños de población y características geográficas similares a Chile, han logrado exportaciones de servicios de más de US\$ 2.000 por habitante, e incluso más de US\$ 4.000 en el caso de Israel (Gráfico 4.6). Esto se compara, por ejemplo, con los US\$ 2.700 per cápita de exportaciones de cobre logradas por Chile en 2011, año donde su precio alcanzó valores máximos. Lo anterior da cuenta del amplio espacio que hay para crecer sobre la base del desarrollo del sector de servicios.

Chile cuenta con una serie de ventajas comparativas para potenciar las exportaciones de servicios, en particular la categoría Otros servicios comerciales. A comienzos de la década de los 90, Chile comenzó un activo proceso de integración comercial con el mundo a través de diversos tratados comerciales, que regularon de manera particular el comercio de servicios de forma de permitirle al país despegar en este negocio. El primero de ellos fue el Acuerdo General del Comercio de Servicios de la OMC. Posteriormente, Chile firmó tratados con Canadá en 1997, México

GRÁFICO 4.6

Exportaciones de Servicios per Cápita
(US\$ miles por habitante)



Fuente: Banco Mundial

y Centroamérica en 1998, donde se contemplaron cláusulas especiales para los servicios. El último en entrar en vigencia fue el Acuerdo con Hong Kong en 2014. De los 26 acuerdos comerciales que tiene Chile a la fecha, 19 contienen especificaciones respecto del comercio de servicios.

Un segundo elemento que le da a Chile una posición favorable para el impulso de las exportaciones de servicios es la amplia gama de tratados que evitan la doble tributación con las principales economías del mundo. Hoy, esos tratados cubren economías que conjuntamente representan en torno a 70% del PIB mundial.

Una tercera ventaja dice relación con el capital humano, ya que muchas de las categorías de exportaciones de servicios son intensivas en este factor. Si bien en esta materia Chile aún presenta brechas respecto de otras economías de la OCDE, se están haciendo grandes esfuerzos por mejorar el sistema educacional en

todos los ámbitos y con ello aumentar su capital humano (Capítulo 5). Por otra parte, Chile se encuentra sobre la mayoría de las economías de la región que podrían constituirse como competidores ante mercados importantes, como Estados Unidos. A nivel escolar, cuenta con los mejores resultados de la región en la prueba PISA de lenguaje y matemáticas, además de la mayor cobertura de educación terciaria con cerca de 87% y dos de las diez mejores universidades del continente en ciencias e ingeniería (Cuadro 4.1).

Una de las razones del fuerte crecimiento del comercio de servicios, en particular de las exportaciones de Otros servicios comerciales, es la expansión de las TIC. En esta materia la economía chilena también presenta ventajas sobre otras de la región. De acuerdo a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Chile destaca dentro de Latinoamérica como el país con mayor conexión a internet, con 76 usuarios por cada 100 habitantes (Gráfico 4.7), proporción similar

CUADRO 4.1

Ranking de Universidades en Latinoamérica

Ranking Sudamérica	Ingenierías			Ciencias Naturales		
	Ranking Global	Universidad	País	Ranking Global	Universidad	País
1	99	U. de Sao Paulo	Brasil	122	U. de Sao Paulo	Brasil
2	133	U. Nacional Autónoma de México	México	171	U. Nacional Autónoma de México	México
3	137	P.U.C. Chile	Chile	184	U. de Buenos Aires	Argentina
4	164	U. Estadual de Campinas	Brasil	219	U. Estadual de Campinas	Brasil
5	173	U. de Chile	Chile	246	U. Federal do Rio de Janeiro	Brasil
6	218	U. de Buenos Aires	Argentina	260	U. de Chile	Chile
7	218	U. Nacional de Colombia	Colombia	342	P.U.C. Chile	Chile
8	223	U. Federal do Rio de Janeiro	Brasil	352	I. Politécnico Nacional	México
9	240	I. Politécnico Nacional	México	387	U. Federal de Minas Gerais	Brasil
10	250	I. Tecnológico de Monterrey	México	398	U. Federal do Rio Grande do Sul	Brasil

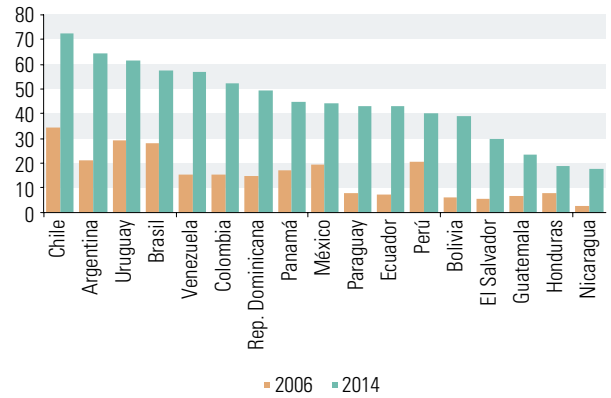
Fuente: QS World University Ranking 2015

a la de los países desarrollados. Asimismo, las suscripciones a banda ancha fija han crecido de manera sustantiva, pasando de 6,18 por cada 100 habitantes en 2006, a 14,08 por cada 100 habitantes en 2014.

Una de las ventajas respecto de otras economías del mundo que intercambian servicios con Estados Unidos es el huso horario. Muchas veces los servicios requieren del contacto instantáneo y en tiempo real entre las partes, especialmente en el caso de las comunicaciones y las tecnologías de la información. Esto se facilita enormemente cuando se comparte el huso horario. En este aspecto, Chile también posee ventajas respecto de otras economías (Figura 4.1).

GRÁFICO 4.7

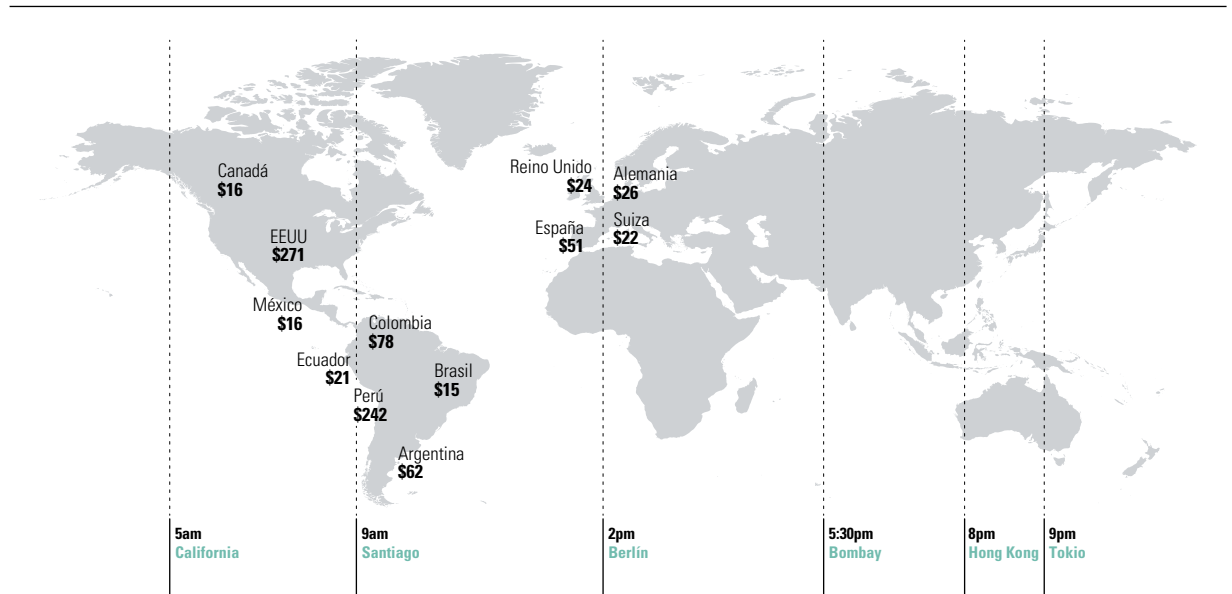
Uso de Internet
(Usuarios de Internet por cada 100 habitantes)



Fuente: UIT

FIGURA 4.1

Destino de Exportaciones de Otros Servicios Comerciales y Huso Horario, 2015
(US\$ millones)



Nota: Otros Servicios Comerciales está compuesto de Servicios Empresariales, Profesionales y Técnicos del componente Otros Servicios Empresariales y Servicios de Informática y de Información del componente Telecomunicaciones, Servicios Informáticos y de Información.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile

4.3. MEDIDAS PARA IMPULSAR LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS

Dada la importancia y proyección del comercio de servicios, y el potencial que posee el país en esta materia, el Gobierno ha trabajado sistemáticamente diversas políticas para impulsar su desarrollo.

El año 2015 se conformó el Comité Técnico Público Privado de Exportación de Servicios, liderado por el Ministerio de Hacienda, y conformado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía, CORFO, InvestChile, Banco Central de Chile, Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) y de la Cámara de Comercio de Santiago. La tarea del Comité es proponer y monitorear estrategias de corto, mediano y largo plazo para el fomento de este sector. Con el fin de darle continuidad y proyección a su trabajo, en agosto de 2016 se institucionalizó esta instancia mediante Decreto Supremo N° 871. El Comité se reúne al menos una vez al mes para revisar los avances de su agenda. A su alero se crearon subgrupos de trabajo en temas como regulación tributaria y aduanera, capacitación y certificación de competencias, y calidad de información estadística.

En esta primera etapa, el Comité se ha enfocado en identificar barreras al comercio de servicios y en proponer mejoras para la articulación de los instrumentos públicos, en colaboración con el sector privado. Del trabajo realizado hasta ahora, se han identificado una serie de iniciativas de carácter administrativo y legal. Varias de éstas fueron incluidas en el paquete de 22 medidas para impulsar la productividad y la diversificación de la economía, lanzado el pasado 30 de marzo. Todas las disposiciones administrativas referidas a las exportaciones de servicios incluidas en este paquete ya han sido implementadas, y las legislativas fueron aprobadas en agosto en el marco de la ley que establece un conjunto de medidas para impulsar la productividad.

El Comité continúa trabajando en varias iniciativas adicionales, entre las cuales destacan, la mejora de los registros estadísticos de la exportación, de tal manera de poder disponer de información oportuna y de calidad; la mejora de los datos tributarios y aduaneros que deben manejar los exportadores sobre su actividad, para reducir los niveles de incertidumbre sobre la aplicación de la regulación; el potenciamiento del uso del portal web de exportación de servicios como herramienta de trabajo y vía de comunicación con el sector; la creación de una marca país de servicios; y una búsqueda de modos de financiamiento de acuerdo a las características del sector. También figuran en la agenda de trabajo, entre otras acciones, articular y definir con mayor precisión los esfuerzos fiscales con foco en la exportación de servicios tanto en el ámbito de promoción y fomento como en temas de capacitación y competencias; y participar en iniciativas internacionales con la Alianza del Pacífico y otros países.

4.3.1. Medidas Administrativas

Las medidas administrativas identificadas por el Comité apuntan a la simplificación y agilización de procedimientos y a mejoras en los sistemas de registros de información para dar mayor certeza regulatoria. De la lista propuesta, las incluidas en el paquete de 22 medidas de marzo ya fueron implementadas, mientras que las demás estarán operativas durante el último trimestre de 2016. En concreto:

1. Se mejoró el sistema de registro del Servicio Nacional de Aduanas, mediante la adopción del sistema de codificación internacional de la Asociación Latinoamericana de Exportadores de Servicios (ALES).
2. Se estableció una tabla que correlaciona los códigos de exportación de servicios del Servicio

- Nacional de Aduanas, con la del Servicio de Impuestos Internos (SII), para efectos de aclarar el tratamiento tributario.
3. Se identificó el tratamiento en materia de impuestos para cada actividad del listado de servicios calificados por el Servicio Nacional de Aduanas, para orientar al exportador y así mejorar los niveles de certeza tributaria.
 4. Se implementó el Convenio de Apostilla, que permitirá certificar en un solo trámite los documentos para utilizar en el extranjero, reemplazando la serie de diligencias necesarias en la actualidad. Esto se traducirá en un importante ahorro de tiempo y dinero para las personas, y en particular para los exportadores de servicios.
 5. Se incorporó el trámite de exportación de servicios en el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX)², que permitirá realizar la operación de manera remota a través de una plataforma informática.
 6. Se puso en marcha un formulario simplificado para exportación en SICEX, adaptado especialmente a las características de los servicios. Esto facilitará el trámite ante el Servicio Nacional de Aduanas y elevará la calidad de información de este tipo de operaciones.
 7. Se implementó la solicitud electrónica para la calificación de exportación de servicios ante Aduana. Esto agilizará tanto ese trámite como la incorporación de nuevas actividades de venta al exterior que no han sido analizadas por el Servicio.
 8. Se creó y puso en operación la plataforma electrónica www.chilexportaservicios.cl con distintas funcionalidades, incluyendo la centralización de toda la información relacionada a la regulación y procedimientos para exportar servicios.
 9. Se modificarán los regímenes de los almacenes extraportuarios para facilitar el desarrollo de los servicios logísticos. Esto se realizará una vez que sea aprobado el proyecto de ley de Modernización del Servicio Nacional de Aduanas, que actualmente está en segundo trámite legislativo en el Congreso Nacional.
 10. Se adoptaron medidas para facilitar el movimiento de personas y reconocimiento mutuo de títulos en la Alianza del Pacífico, a través de distintas iniciativas impulsadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dentro de ellas, destaca la creación e implementación de un registro voluntario de profesionales de los países que integran este bloque, que tendrá como objetivo facilitar el ejercicio profesional.
 11. Se están adaptando los actuales mecanismos de financiamiento y promoción de CORFO a la realidad de los exportadores de servicios, tales como el programa de cobertura de Comercio Exterior (COBEX), que estará implementado a partir de diciembre de 2016 y el que presta apoyo financiero a emprendedores con potencial exportador (*Scale Up*) que ya está disponible.

4.3.2. Medidas Legales

La ley que contiene un conjunto de medidas para estimular la productividad, que actualmente está en proceso de promulgación, incluyó cuatro medidas legislativas para fomentar la exportación de servicios. Estas se enfocan principalmente en la homologación

² SICEX es una ventanilla única que permite realizar el trámite a través de un solo portal de manera electrónica.

del tratamiento tributario de este tipo de exportaciones con las de bienes, evitando que en la práctica se exporten impuestos y así ganar competitividad. Las nuevas disposiciones legales se orientan a los siguientes objetivos:

1. Ampliar la gama de actividades que podrán acceder a la calificación de exportación de servicios, lo que les permite quedar exentos del pago de IVA. Actualmente, Aduana sólo considera como exportación los servicios que son prestados en Chile y utilizados en el extranjero. Mediante esta modificación legal se incorporarán otros modos de prestación de servicios como, por ejemplo, aquéllos que se entregan y se consumen en el extranjero, los que hoy no están considerados dentro de las cuatro formas en que se clasifica el comercio de servicios.
2. Eliminar la doble tributación en la exportación de algunos servicios, haciendo viable que los exportadores accedan al beneficio tributario que otorga el derecho a imputar como crédito los impuestos directos pagados en el exterior. Antes de esta ley, sólo aquellos servicios catalogados como asesorías técnicas y prestaciones similares podían optar a este beneficio.
3. Eliminar el incremento del impuesto adicional aplicado al software y a los servicios de ingeniería pagados en el exterior cuando se trata de empresas relacionadas. Antes de la ley, en estos casos las remuneraciones debían pagar una tasa de impuesto adicional de 30% en el caso de programas computacionales y de 20% en los servicios de ingeniería. La ley rebajó ambos a 15%.
4. Ampliar la exención del impuesto adicional a las sumas pagadas en el exterior cuando se trate de servicios de ingeniería y servicios técnicos utilizados en una exportación de servicios. De este modo, se elimina la obligación del exportador de retener el impuesto adicional de 35% cuando contrate un servicio técnico en el exterior, como insumo para la prestación de un servicio exportable.

— CAPÍTULO 05 —

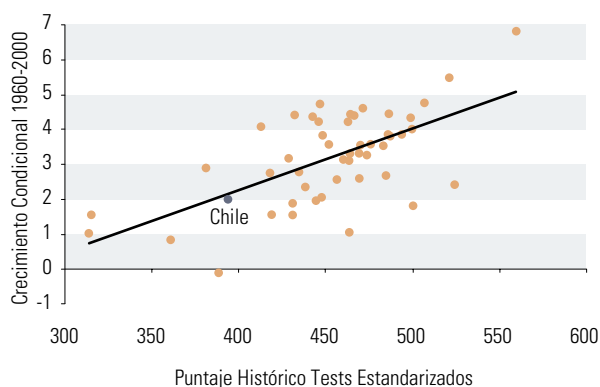
CAPITAL HUMANO



La educación es una pieza clave para avanzar hacia un desarrollo inclusivo. Una educación de calidad es fundamental para contar con adecuados niveles de capital humano que permitan incrementar la innovación, la productividad y el progreso. Esto es particularmente relevante para las nuevas formas de crecimiento en el mundo, donde el capital basado en el conocimiento juega un papel esencial. En efecto, diversos estudios muestran que las habilidades efectivas de las personas y su nivel de preparación se correlacionan significativamente con el crecimiento económico de largo plazo de los países (Gráfico 5.1).

GRÁFICO 5.1

Capital Humano y Crecimiento Económico entre Países, 1960-2000



Nota: Crecimiento considera el PIB per cápita entre 1960 y 2000, condicionando en el PIB per cápita en 1960 y los años de escolaridad promedio en 1980. Puntaje histórico corresponde a medida construida por Hanushek y Woessman (2015), en base a doce tests internacionales aplicados entre 1964 y 2003.

Fuente: Elaboración propia en base a metodología de Hanushek y Woessman (Hanushek, E.A. y L. Woessmann (2015). "The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth", MIT Press).

Complementariamente, el acceso amplio y equitativo a una educación de calidad constituye un poderoso mecanismo para la inclusión social. Generar tales condiciones es el mejor camino para aumentar la

movilidad social y producir cambios perdurables en la distribución de ingresos.

El sistema educacional chileno ha mostrado avances importantes en estos objetivos, siendo el nivel de cobertura alcanzado en todos los segmentos el logro más notable en los últimos 20 años. Sin embargo, la calidad promedio del sistema, medida de acuerdo al desempeño en tests estandarizados, es aún baja si se la compara con la de los países de la OCDE. Además, la segregación es elevada y el acceso a establecimientos de calidad no es equitativo.

La necesidad de enfrentar los desafíos que esto plantea ha situado a la educación como el pilar más importante de la agenda del Gobierno. Una de las tres reformas estructurales comprometidas por la Presidenta Michelle Bachelet al iniciar su mandato fue precisamente la educacional, que contempla modificaciones de fondo al sistema, incluyendo aspectos institucionales y financieros en las distintas etapas del ciclo formativo. Asimismo, la reforma contempla cambios importantes a la carrera docente, clave para un aumento sustantivo de la calidad. Por su magnitud y los cambios involucrados en los sistemas de financiamiento, la reforma educacional requerirá de recursos incluso mayores que los generados por la reforma tributaria aprobada en 2014 y perfeccionada en 2015.

La reforma educacional tiene cuatro componentes fundamentales que se recogieron en igual número de proyectos de ley, dos de los cuales ya han sido aprobados y promulgados: la Ley de Inclusión, que busca dar acceso equitativo al sistema escolar y garantizar que los recursos públicos se orienten exclusivamente hacia una formación que cumpla estándares reconocidos; y la Ley de Nueva Carrera Docente, orientada a incrementar la calidad de los profesores, con un sistema más exigente e incentivos adecuados. Además, hay dos iniciativas que actualmente se discuten en el Con-

greso: el proyecto de ley que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública, que fortalece institucionalmente este sector al que accede una fracción muy importante de niños y niñas de familias de los primeros deciles; y el proyecto de ley de Educación Superior, que instaura un nuevo diseño institucional para garantizar una mejor calidad, y que modifica el sistema de financiamiento para permitir un acceso más equitativo. Lo anterior se complementa con un esfuerzo fiscal significativo para fortalecer la institucionalidad y ampliar la cobertura de la educación parvularia.

Con la reforma al sistema educativo se dará un salto cualitativo en el nivel del capital humano del país, lo cual permitirá que Chile pueda desarrollar todo su potencial de crecimiento. Los cambios no serán inmediatos y se irán haciendo visibles con el tiempo.

En todos sus aspectos, la reforma involucra un financiamiento significativo. Se espera que al año 2018 los

recursos adicionales destinados a educación alcancen a 1,5% del PIB, incluyendo aquéllos proyectados por los Informes Financieros de los proyectos de ley en tramitación. Por su parte, el costo completo de la reforma en régimen llegaría a 3,5% del PIB, una parte del cual sustituirá el cuantioso financiamiento privado de la educación (Gráfico 5.2). Por lo tanto, se trata de un esfuerzo de carácter histórico en el ámbito de la educación y por su tamaño es probablemente la reforma más ambiciosa impulsada en Chile en las últimas décadas.

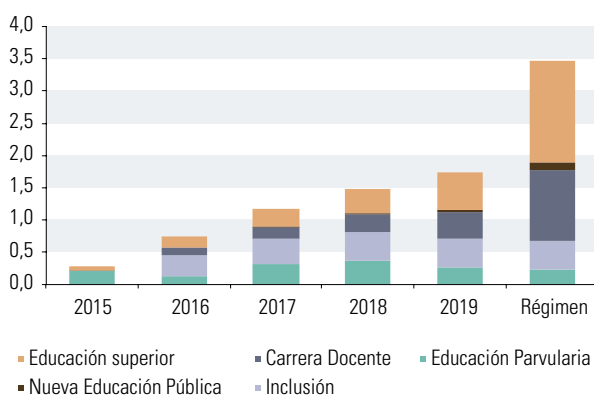
5.1. EDUCACIÓN PARVULARIA

El cuidado, la estimulación y la educación temprana de calidad inciden positiva y significativamente en el desarrollo cognitivo y en las capacidades sociales de las personas a lo largo de sus vidas. La evidencia internacional muestra que la educación tiene su mayor impacto durante los primeros años de la niñez. Por ejemplo, análisis realizados a partir del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE, muestran que los estudiantes de 15 años de edad que accedieron a educación parvularia, logran, en general, mejores resultados, independientemente de su origen socioeconómico (Gráfico 5.3).

Debido a esta evidencia, la OCDE recomienda fuertemente expandir la cobertura e incrementar la calidad de la educación preescolar en los segmentos más vulnerables. Esto reduce las limitantes que el contexto socioeconómico en el que se nace impone a las capacidades de las personas, lo que contribuye de manera sustantiva a aumentar la movilidad social y reducir la desigualdad¹.

GRÁFICO 5.2

Gasto Contemplado en la Reforma Educacional según Componentes
(Porcentaje del PIB)



Nota: Las cifras para los proyectos de Ley de Nuevo Sistema de Educación Pública y Educación Superior, así como la Ley de Carrera Docente, se refieren a los gastos incluidos en los respectivos Informes Financieros. Las cifras para Educación Parvularia corresponden a gasto contemplado en proyección financiera.

Fuente: Dirección de Presupuestos

¹ OCDE (2014) "PISA in Focus: Does pre-primary education reach those who need it most?".

En el caso de Chile, durante los últimos años la inversión pública en educación parvularia se ha focalizado principalmente en la población más pobre, a través de la provisión de cuidado y estimulación temprana. Esto se ha realizado a través de la red de salas cunas y jardines infantiles de servicios públicos como la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra para niños de edad menor o igual a tres años. La inversión pública en este segmento, sumada a la oferta de prestadores privados han impulsado un aumento de la cobertura, que llega al 83% de los menores de 4 años, cifra levemente inferior al promedio OCDE (Gráfico 5.4).

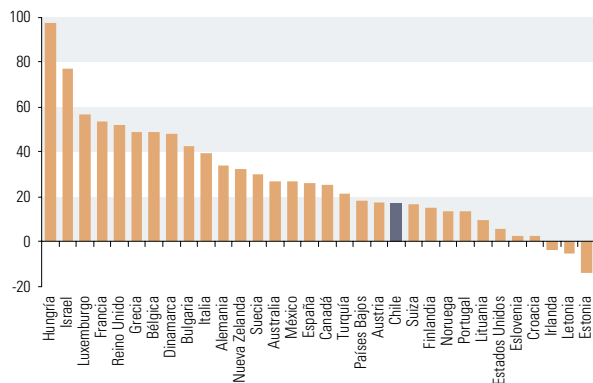
Junto con avanzar en cobertura, el esfuerzo del último tiempo ha estado enfocado en instaurar una institucionalidad que garantice estándares mínimos de calidad. En abril de 2015 se promulgó la Ley N° 20.835, que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia dentro de la Superintendencia de Educación. La primera tiene por rol diseñar políticas, mientras que la segunda está a cargo

de la fiscalización de los establecimientos públicos y privados en el cumplimiento de la normativa. Simultáneamente, se promulgó la Ley N° 20.832, que define los procedimientos para autorizar el funcionamiento de las unidades de educación parvularia. El nuevo marco normativo, según lo previsto en las propias leyes, estará plenamente vigente en 2019, cuando haya terminado el proceso de instalación de la nueva institucionalidad y se vuelva obligatorio haber obtenido una autorización para operar. De esta forma, con las nuevas leyes se fortalece y ordena un sector al que el Estado ha dedicado un monto importante y creciente de recursos.

Durante este Gobierno, los recursos destinados a educación parvularia a través de la Ley de Presupuestos tendrán un incremento significativo respecto de períodos anteriores (Gráfico 5.5). Este mayor gasto público se orienta a tres áreas: construcción de nuevos jardines infantiles y salas cuna públicas para aumentar la cobertura, fortalecimiento institucional y mejoras progresivas en las condiciones laborales del personal que atiende a los menores.

GRÁFICO 5.3

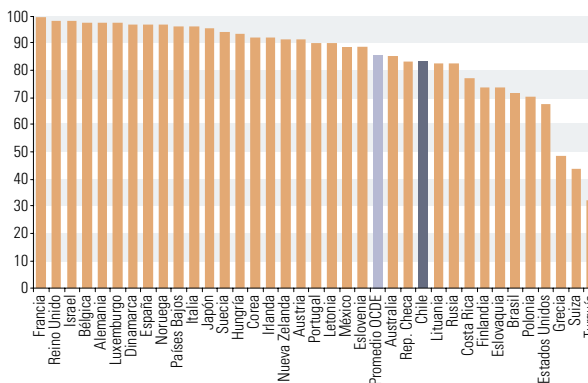
Brecha Puntaje PISA 2012 según Asistencia a Educación Parvularia
(Diferencias puntaje promedio de lectura entre quienes asistieron a educación parvularia y quienes no, controlando por factores socioeconómicos)



Fuente: OCDE, Education at a glance (2015)

GRÁFICO 5.4

Tasa de Matrícula a los Cuatro Años, 2014
(Porcentaje)



Fuente: OCDE, Education at a glance (2016)

Para 2017, el presupuesto contempla recursos por más de 1.380.000 millones de pesos (JUNJI; Integra; Subsecretaría de Educación Parvularia; y subvenciones escolares y programas de alimentación para el nivel parvulario), lo que corresponde a un incremento de 10,7% en términos reales. Con esto, los recursos para este sector concentrarán aproximadamente 14,6% del presupuesto total en educación, lo que corresponde a más de 0,8% del PIB, consolidando a Chile como uno de los países de la OCDE con mayor gasto público en educación parvularia (Gráfico 5.6).

5.2. EDUCACIÓN ESCOLAR

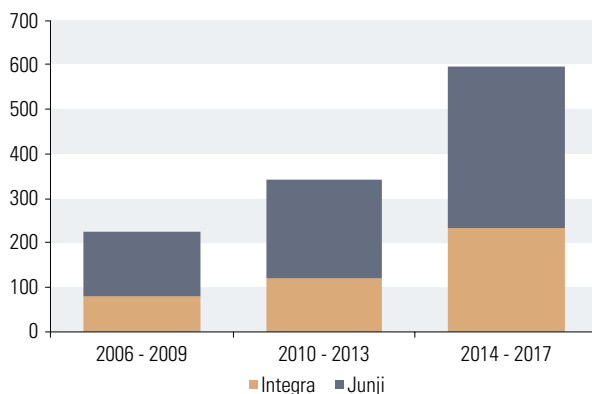
La reforma educacional se hace cargo de los problemas de calidad y equidad del sistema escolar mediante dos importantes transformaciones. La primera es la Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar, promulgada en mayo de 2015, que regula la admisión, elimina gradualmente el financiamiento compartido y prohíbe

el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. A ella se suma el proyecto de ley que crea un Nuevo Sistema de Educación Pública (NEP), que al cierre de este informe se encontraba en su segundo trámite constitucional en el Congreso. Esta iniciativa propone una nueva institucionalidad, especializada en el ámbito pedagógico, administrativo y financiero, para gestionar los establecimientos públicos hoy administrados por los municipios.

Una de las características del sistema escolar chileno es su carácter mixto. Por una parte, la educación pública, entregada directamente por el Estado a través de los establecimientos municipales, cubre al 36,5% de los alumnos. El sector privado, por su parte, provee educación a través de dos modalidades: los establecimientos privados, que cubren sólo al 7,6% de la matrícula, y los establecimientos particulares subvencionados, que cubren al 54,6% de los alumnos. Además, existe un grupo de establecimientos que reciben financiamiento público y son administrados por corporaciones privadas o gremios, bajo un sistema especial denominado Corporaciones de Administración Delegada, cuya matrícula representa un 1,3% del total.

GRÁFICO 5.5

Gasto Público en Junji y Fundación Integra por Niño en Edad Preescolar
(Promedio anual, miles de pesos de 2016)

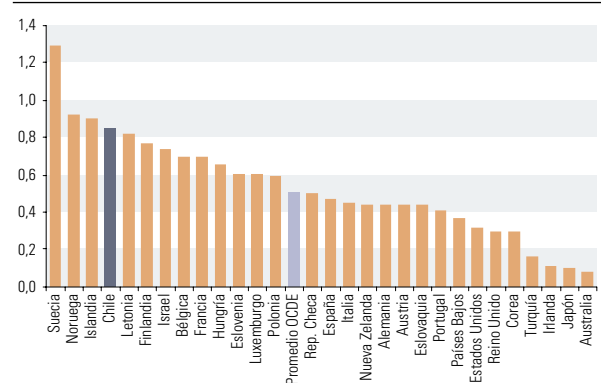


Nota: Montos 2006 a 2015 corresponde a presupuestos ejecutados; 2016, a estimación de presupuesto en ejecución; 2017, a proyecto de Ley de Presupuesto. Incluye transferencias corrientes y de capital. La población en edad preescolar considera al total de niños/as entre 0 y 4 años.

Fuente: Dirección de Presupuestos, INE

GRÁFICO 5.6

Gasto Público en Educación Parvularia, 2013
(Porcentaje del PIB)



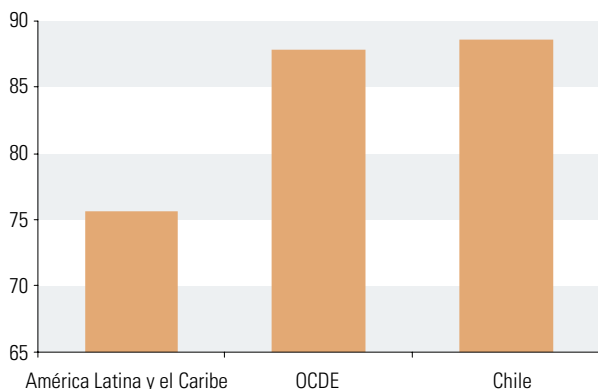
Fuente: OCDE, Education at a glance (2016)

Otra característica del sistema chileno es el aumento significativo de la matrícula en décadas recientes, la que en la actualidad alcanza a un porcentaje elevado de la población en edad escolar. En efecto, en 2013 la tasa neta de matrícula² en educación secundaria llegó a cerca del 90%, incluso por sobre el promedio de países de la OCDE (Gráfico 5.7). Debido a la alta cobertura, sólo 20% de los adultos entre 25 y 34 años tienen educación escolar incompleta, cifra muy por debajo de otras economías latinoamericanas, y cercana al promedio de la OCDE³.

Si bien la cobertura del sistema escolar es alta, la calidad y la equidad del mismo aún presentan brechas importantes. En términos de calidad, los resultados de la última prueba PISA, entregados en febrero de

GRÁFICO 5.7

Tasa Neta de Matrícula en Educación Secundaria, 2013
(Porcentaje de la población objetivo)



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial

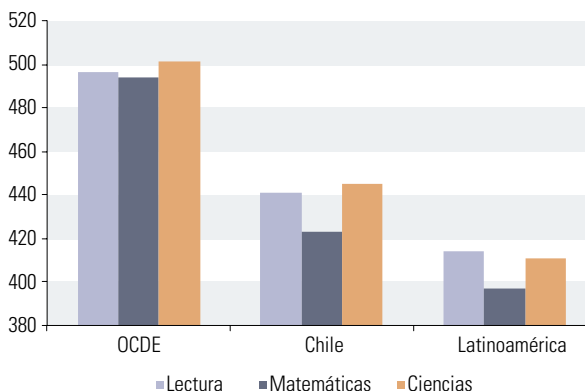
2 La tasa neta de matrícula se define como el número de alumnos matriculados pertenecientes al grupo etario que normalmente asiste al nivel correspondiente, sobre el total de la población en dicho grupo etario. Se distingue de la tasa bruta que considera la matrícula total en el nivel, independiente de la edad, sobre el total de la población en el rango etario que normalmente asiste a dicho nivel. Así, la tasa bruta de matrícula es siempre mayor o igual que la tasa neta, pudiendo incluso superar el 100%.

3 OCDE, Education at a Glance (2016).

este año, muestran que Chile continúa ubicándose por sobre el promedio de otros países de Latinoamérica, pero bastante por debajo del promedio de los países de la OCDE. La diferencia más grande se verifica en matemáticas, donde la brecha de puntaje respecto de la OCDE supera el 15% (Gráfico 5.8 y Gráfico 5.9).

GRÁFICO 5.8

Rendimiento en Lectura, Matemáticas y Ciencias, 2012
(Puntajes PISA 2012)

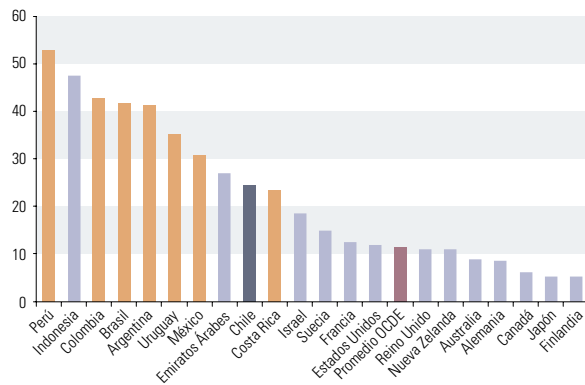


Nota: Latinoamérica representa al conjunto de países de la región que participaron en la prueba PISA, no a la totalidad de la región.

Fuente: OCDE, Informe PISA 2012

GRÁFICO 5.9

Estudiantes de 15 años con Bajo Rendimiento en Lenguaje, Matemáticas y Ciencias.
(Porcentaje)

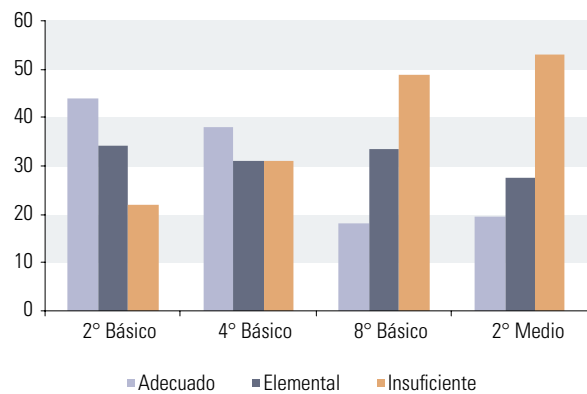


Fuente: OCDE, Informe PISA 2012

Los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) muestran que ha habido progresos en los últimos diez años, pero las brechas son aún significativas. En efecto, aunque los puntajes de matemáticas y lenguaje han aumentado 12 y 10 puntos respectivamente para cuarto básico, en los últimos años se observa un estancamiento de los avances. A ello se suma que un alto porcentaje de los alumnos no alcanza niveles considerados básicos o elementales. Así, por ejemplo, en el caso de lectura una porción muy significativa sólo alcanza la calificación insuficiente. Este problema es más severo en los alumnos de octavo básico y segundo medio, donde casi un 50% de los alumnos carece de los conocimientos y habilidades esperadas para sus edades (Gráfico 5.10).

GRÁFICO 5.10

Estudiantes por Nivel de Aprendizaje en SIMCE de Lectura, 2015.
(Porcentajes)



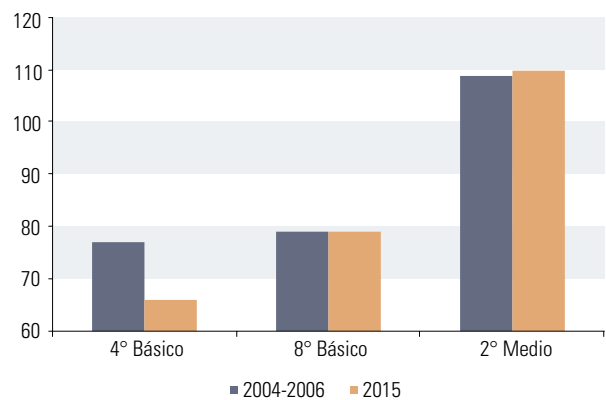
Fuente: SIMCE 2015

Por su parte, los problemas de equidad siguen siendo muy relevantes, lo que se refleja en las disparidades registradas en los puntajes cuando se consideran distintos grupos socioeconómicos (GSE). A modo de ejemplo, el último SIMCE revela que la brecha en ma-

temáticas para cuarto básico fue de 65 puntos aproximadamente, mientras que para segundo medio alcanzó los 110 puntos, lo que representa una diferencia mayor al 30% (Gráfico 5.11).

GRÁFICO 5.11

Brecha Socioeconómica en SIMCE de Matemáticas, 2004-2006 y 2015.
(Puntaje promedio de establecimientos de GSE "alto" menos promedio de establecimientos de GSE "bajo")



Nota: Los resultados de 4º básico, 8º básico y 2º medio corresponden a los años 2005, 2004 y 2006, respectivamente.

Fuente: SIMCE 2004, 2005, 2006 y 2015

5.2.1. Ley de Inclusión

El objetivo de esta ley es modificar el marco regulatorio y de financiamiento de la educación subvencionada elevando sus estándares y volviéndola más inclusiva. Hasta 2015, los colegios subvencionados complementaban su financiamiento mediante un copago de las familias. Esto, combinado con la posibilidad de seleccionar a sus alumnos, generaba importantes distorsiones. En efecto, distintos estudios muestran que el copago limita la libertad de elección de las familias, al segregarlas según su capacidad económica. Además, la facultad de los colegios de seleccionar a los estudiantes según capital cultural, económico y social, entre otras caracterís-

ticas, agrava esos patrones atentando contra la calidad y la inclusión⁴.

Para enfrentar este problema, en mayo de 2014 el Gobierno envió al Congreso el proyecto de ley de Inclusión Escolar, que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Tras un año de discusión y perfeccionamiento, el proyecto fue aprobado y promulgado en mayo de 2015, transformándose en la Ley N° 20.845.

La nueva ley apunta a dar un marco sustentable que permita promover una educación integrada y diversa, eliminando la discriminación arbitraria por características socioeconómicas, académicas o culturales de las familias. Para ello, en régimen, se deroga el financiamiento compartido, con copagos decrecientes en el tiempo que son compensados por aporte estatal. También se crea, para los establecimientos que reciben subvenciones, un nuevo Sistema de Admisión Escolar. Esta plataforma única tiene como meta que los procesos de admisión sean transparentes y no discriminatorios, terminando de forma efectiva con la selección.

Esta ley, actualmente en implementación, mantiene la provisión mixta en el sistema escolar y la autonomía de los sostenedores para realizar sus respectivos proyectos educativos, pero asegura que los recursos públicos que se entreguen vía subvenciones sean destinados exclusivamente al quehacer educacional. Con dicho fin, se establece como requisito para ser

beneficiario de estos aportes que los sostenedores estén constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro y se regulan los fines y uso de los recursos que reciben. Para garantizar su cumplimiento, se crea un marco normativo que impide triangulaciones u otras operaciones mediante contratos con personas relacionadas a los involucrados en los procesos educativos. Además, se establece que, independientemente de su administración, todos aquellos establecimientos que opten por recibir aportes estatales deben ser de propiedad del respectivo sostenedor o del Estado en los plazos que la iniciativa determina.

La ley también define aumentos significativos en los recursos públicos para educación escolar a través de diferentes vías. Se crea una nueva subvención, llamada Aporte por Gratuidad, para todos aquellos establecimientos sin fines de lucro, gratuitos y adscritos a la subvención de educación preferencial. Por esta vía a partir de 2016 se va gradualmente cubriendo el copago, facilitando así la transición al nuevo esquema. Además, se dispone un reforzamiento de la Subvención Escolar Preferencial (SEP).

A junio de este año había 6.088 establecimientos que recibían el Aporte por Gratuidad, con un total de 1.690.904 niños y niñas cubiertos. Se proyecta que al cierre de 2016 esta nueva subvención habrá implicado un mayor gasto fiscal del orden de \$ 90.000 millones, al tiempo que el reforzamiento de la SEP habrá requerido recursos adicionales por \$ 200.000 millones.

5.2.2. Nuevo Sistema de Educación Pública

En un sistema de provisión mixto como el chileno, la educación pública permite asegurar la existencia de proyectos educativos plurales, no excluyentes, gratuitos y laicos. Esta debe ser un referente de excelencia y contribuir a disminuir las desigualdades. En

4 Schneider, M., G. Elacqua y J. Budkey (2006). "School choice in Chile: Is it class or the classroom?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 25: 577-601; Contreras, D., P. Sepúlveda y S. Bustos (2010). "When Schools Are the Ones that Choose: The Effects of Screening in Chile", *Social Science Quarterly*, 91: 1349-1368.

la actualidad existen más de 5.300 escuelas y liceos públicos administrados por las 345 municipalidades del país, en los que estudian cerca de un millón 300 mil alumnos y trabajan directamente alrededor de 77.600 docentes y 56.900 asistentes de la educación.

Uno de los principales problemas de la educación pública escolar en nuestro país está relacionado con el marco institucional para su gestión. Desde los años 80, la educación pública es administrada de manera descentralizada por las municipalidades. A nivel internacional, los países que administran su educación a través de sus municipios de manera exitosa son menos desiguales que Chile, y su matrícula pública es, en casi todos los casos, mayoritaria a nivel país⁵. Por su parte, evidencia reciente muestra que en los países en desarrollo una fuerte autonomía a escala local no garantiza la calidad de los sistemas educativos⁶.

Los problemas de un sistema altamente descentralizado, como el nuestro, están relacionados con la ausencia de horizontes de desarrollo y proyección de largo plazo, carencia de planificación estratégica para el despliegue de nuevos establecimientos conforme las ciudades crecen, asimetrías temporales y territoriales dependiendo de la autoridad municipal de turno, capacidades dispares e insuficientes entre municipios, y alta dependencia al ciclo electoral. A eso se suma una baja rendición de cuentas de los alcaldes respecto de los ámbitos relacionados con la educación y dilución de responsabilidades. Además,

dada la geografía de nuestro país, los municipios difícilmente pueden funcionar como un sistema articulado, lo que dificulta que buenas experiencias se irradien e impide aprovechar economías de escala en una serie de ámbitos.

Esta realidad está en la base de las propuestas contenidas en el proyecto de Ley que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública, que plantea un cambio profundo al marco institucional vigente en este ámbito. Para ello traspassa la responsabilidad por la gestión de la educación desde las municipalidades a nuevos órganos del Estado, más homogéneos y con mayor capacidad, fortaleciendo el rol de los directivos de los establecimientos y generando verdaderas comunidades de aprendizaje, donde las buenas experiencias se amplifiquen y se encuentren soluciones a las deficiencias. Al mismo tiempo, se define el rol de coordinación del nivel central por la marcha general del sistema, el fortalecimiento de la calidad y la mejora de la educación pública.

La nueva institucionalidad queda conformada por el Ministerio de Educación, una nueva Dirección de Educación Pública, Servicios Locales de Educación y Consejos Locales de Educación con participación de la comunidad (Figura 5.1). En la base del sistema se encuentran las escuelas, liceos y jardines infantiles, cuyos directores deberán elaborar instrumentos de gestión, coordinar el trabajo técnico-pedagógico, y propiciar el desarrollo profesional de los docentes y asistentes de la educación. También deberán velar por la integración del establecimiento y su comunidad educativa en la comunidad local.

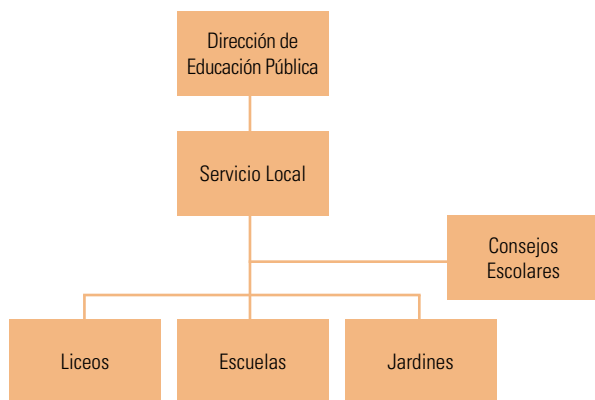
El proyecto de ley crea 68 Servicios Locales de Educación, organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, que funcionan a nivel de agrupación de comunas administrando los establecimientos bajo su cargo e impulsando mejoras en

5 De acuerdo a la OCDE, los países que tienen arreglos institucionales similares al sistema chileno (lineamientos a nivel central y administración a nivel de autoridad local/municipal) son Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Japón, Corea, Noruega, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia. (OECD (2015), Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, OECD Publishing).

6 UNESCO (2015), "La Educación Para Todos, 2000-2015: Logros y Desafíos", Ediciones UNESCO; Hanushek, E., S. Link y L. Woessmann, "Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA", Journal of Development Economics, 104: 212-232.

FIGURA 5.1

Nueva Institucionalidad para la Educación Pública



el aprendizaje. Dentro de sus funciones específicas está apoyar técnica y pedagógicamente a las escuelas y sus equipos directivos; administrar recursos humanos, financieros y materiales de los establecimientos educacionales; desarrollar profesionalmente a docentes, asistentes de la educación y directivos; y fomentar la participación de la comunidad coordinándose con entidades locales o regionales (municipios, universidades, entre otras). Para ello, al alero de cada Servicio se crean Consejos Locales de Educación, órganos colegiados de carácter consultivo y propositivo compuestos, entre otros, por representantes de la comunidad educativa y de los gobiernos locales.

También se crea una Dirección de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación, que se encargará de coordinar y brindar asistencia técnica a los Servicios Locales y deberá proponer, cada cuatro años, la Estrategia Nacional de Educación Pública, que orientará las acciones de los distintos integrantes del sistema. Esta política considerará aspectos tales como cobertura y retención de estudiantes en el sistema; convivencia escolar; apoyos para el aprendizaje; inclusión y atención diferen-

ciada a los estudiantes; implementación curricular; y colaboración y articulación entre los sectores y niveles educacionales.

La creación y funcionamiento de esta nueva institucionalidad tendrá financiamiento directo consagrado en las sucesivas leyes de Presupuestos. Ello incluye la dotación necesaria para atender a poblaciones diferentes según su vulnerabilidad o su ruralidad, entre otros factores críticos. Los recursos que antes se descontaban de las subvenciones escolares para solventar la administración educacional municipal se destinarán al Servicio Local, que podrá distribuirlos para atender diferentes necesidades de sus establecimientos.

La Ley considera una instalación gradual y progresiva del nuevo sistema, permitiendo la acumulación de aprendizajes y la realización de ajustes y mejoras entre una etapa y otra, respetando los derechos de quienes hoy trabajan en el sistema y permitiendo aprovechar al máximo las buenas prácticas que existen en la educación municipal, proyectándolas e integrándolas al nuevo sistema.

La nueva institucionalidad para la Educación Pública considera un gasto adicional en régimen de más de \$ 200.000 millones, de los cuales un 96% corresponde a la operación de los Servicios Locales de Educación. En consideración de la gradualidad dispuesta en la ley, para 2017 se estima un gasto adicional cercano a los \$ 12.000 millones, de los cuales aproximadamente \$ 6.500 millones corresponden a la instauración de la Dirección de Educación Pública y unos \$ 5.500 millones a la puesta en marcha y operación de los primeros Servicios Locales⁷.

7 Montos corresponden a los indicados en el Informe Financiero N° 158, llevados a pesos de 2016.

5.3. EDUCACIÓN SUPERIOR

Una de las características más notables de la educación superior en Chile en los últimos 25 años es el fuerte incremento de la matrícula. La cobertura pasó de 20,9% en 1991 a 86,6% en 2014, incluso por sobre el promedio de la OCDE (Gráfico 5.12).

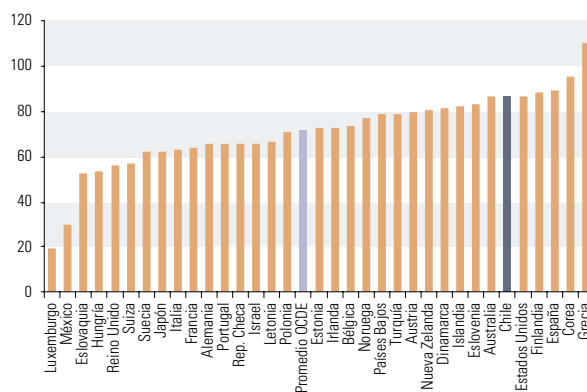
Este aumento en la matrícula refleja, por una parte, la expansión de la oferta por parte de instituciones privadas, tanto universidades no pertenecientes al CRUCH como centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP). Dichas casas de estudio representan hoy el 78% de la matrícula de primer año, mientras que las universidades estatales y las privadas miembros del CRUCH (G9), el restante 22% (Gráfico 5.13). El crecimiento de la matrícula también se explica por las políticas públicas que han generado oportunidades de financiamiento, en términos de becas y créditos, para estudiantes de ingresos medios y bajos.

Las implicancias que tiene el nivel socioeconómico de las familias en el acceso a la educación superior se ven reflejadas en la dispar composición socioeconómica del alumnado en los distintos tipos de instituciones de educación superior. Mientras que en los CFT e IP la mayor parte de los estudiantes provienen de los primeros cinco deciles de ingreso, en las universidades la mayoría pertenece a los segmentos medio o alto; caracterización que es más marcada en las universidades privadas. No obstante, se observa que una fracción importante de los alumnos de estas últimas entidades pertenece a los grupos de menores ingresos (Gráfico 5.14).

Los principales desafíos de la educación superior en la actualidad están relacionados con su calidad y con la posibilidad de un acceso más equitativo. Los resultados de la última Encuesta de Habilidades en

GRÁFICO 5.12

Cobertura a Nivel Terciario, 2014
(Porcentaje)

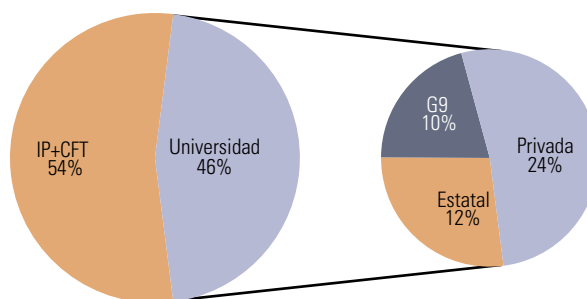


Nota: Corresponde a Tasa de Matrícula Bruta (ver nota al pie N° 2).

Fuente: UNESCO Institute for Statistics

GRÁFICO 5.13

Matrícula de Primer Año por Tipo de Institución de Educación Superior, 2016
(Porcentaje)

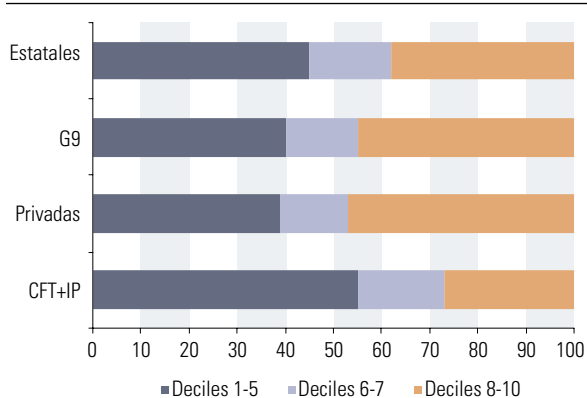


Fuente: Servicio de Información de Educación Superior, Mineduc

Adultos, elaborada por la OCDE, muestran que los mayores de edad en Chile alcanzan puntajes sustantivamente menores que los del promedio de los países miembros de esa organización, independiente del nivel de educación alcanzado.

GRÁFICO 5.14

Distribución Socioeconómica de Alumnos Según Tipo de Institución, 2015
(Porcentaje)



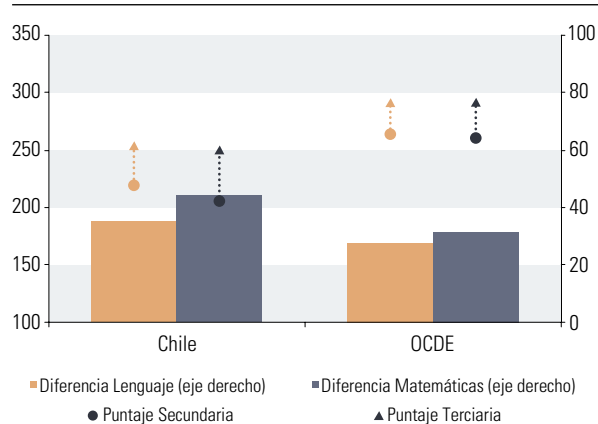
Fuente: Elaboración propia en base a datos 2015 del Sistema de Información de Educación Superior (Mineduc) y Registro Social de Hogares (Ministerio de Desarrollo Social)

Cuando se mide la diferencia entre los puntajes de aquéllos que sólo tienen educación secundaria y los que cuentan con educación terciaria, se observa que esta última produce un incremento sustantivo en los puntajes, superior al que se da en el promedio de la OCDE. Así, la educación terciaria en Chile contribuye a cerrar las brechas que se generan en los primeros niveles formativos, pero su efecto no es suficiente para equipararnos con otros países donde la educación secundaria entrega un mayor nivel de habilidades (Gráfico 5.15).

Por otra parte, los datos agregados esconden la gran heterogeneidad de la calidad en nuestro sistema de educación superior. El sistema de acreditación, que evalúa una serie de procesos e indicadores de la calidad de las instituciones, muestra gran dispersión en los resultados. Las universidades actualmente acreditadas lograron, en promedio, 4,4 años de acreditación, y sólo dos de ellas (el 4% del total) han alcanzado el máximo

GRÁFICO 5.15

Puntajes PIAAC y Diferencia entre la Educación Secundaria y Terciaria
(Puntos)



Fuente: Encuesta de Habilidades en Adultos, PIAAC. OCDE. Junio de 2016

de siete años. Trece universidades no cuentan con ningún tipo de acreditación: nueve de ellas porque la acreditación fue rechazada y cuatro porque simplemente no se han presentado al proceso. En el caso de los CFT e IP, el promedio de años de acreditación es aún más bajo.

Otro de los problemas de la educación superior en Chile está relacionado con su alto costo y con el esquema de financiamiento. Como fracción del PIB, Chile es uno de los países que más gasta en educación terciaria dentro de la OCDE. Por su parte, y a diferencia de otros países de ese bloque, gran parte lo financia el sector privado, lo que significa que recae en los propios estudiantes y sus familias (Gráfico 5.16). Esto se ve reflejado en los elevados aranceles que pagan los estudiantes en Chile comparado con otros miembros de la OCDE (Gráfico 5.17).

Más aun, los aranceles explican más del 40% de los ingresos de las universidades del Consejo de Rectores y aproximadamente el 80% en el caso de los planteles privados no integrantes del CRUCH. Esto refleja

que una parte relevante de los recursos recolectados por concepto de arancel son destinados a funciones no docentes (Gráfico 5.18). El proyecto de Reforma a la Educación Superior se hace cargo de esta realidad, incorporando una regulación de aranceles basada en

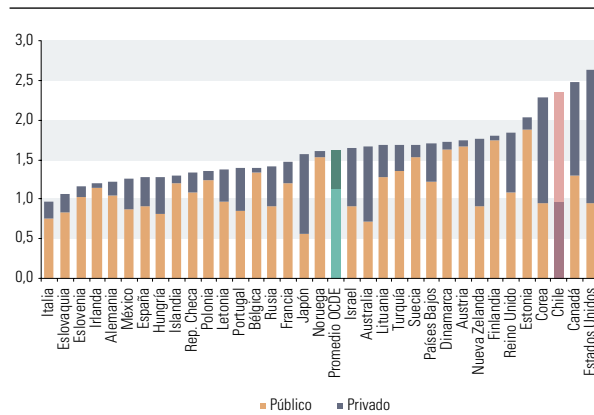
costos y creando un fondo especial para las funciones de investigación y creación artística.

Para reducir las limitaciones de acceso que enfrentan jóvenes con alto potencial y que provienen de grupos vulnerables y medios, en las últimas décadas se ha venido potenciando un sistema de becas de arancel y mantención para alumnos de los deciles de menores ingresos, así como otros ayudas asociados al mérito académico y a situaciones especiales (becas por origen indígena, discapacidad, entre otras). También se desplegó un régimen de créditos para financiar la educación con beneficios como tasas preferentes (Fondo Solidario de Crédito Universitario) o garantía estatal (Crédito con Aval del Estado). Este último ha sido complementado con beneficios de cargo fiscal que reducen la carga del crédito, como el subsidio al interés y el pago máximo en función de los ingresos percibidos.

Además de las becas y créditos, el Gobierno ha venido impulsando un conjunto de cambios que apuntan a facilitar el acceso más allá del financiamiento. Se creó

GRÁFICO 5.16

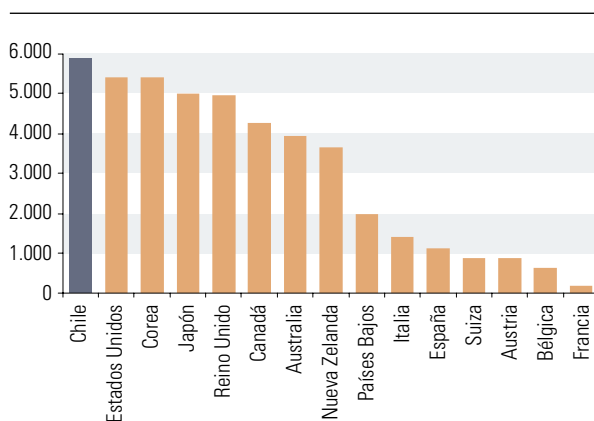
Gasto en Educación Superior, 2013
(Porcentaje del PIB)



Fuente: OCDE, *Education at a glance* (2016)

GRÁFICO 5.17

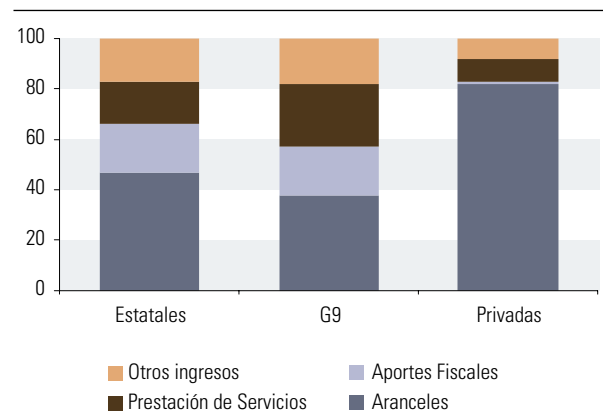
Arancel de Pregrado Promedio en Instituciones Públicas, 2010/2011
(Dólares ajustados por PPC)



Fuente: OCDE, *Education at a glance* (2014)

GRÁFICO 5.18

Composición de Ingresos de las Universidades, 2014
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información de Educación Superior (Mineduc)

el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE, ver recuadro 5.1), que permite a los estudiantes meritorios de los colegios más vulnerables contar con un cupo asegurado en una institución de educación superior. En 2015, en virtud de la Ley N° 20.842, se crearon dos universidades estatales que están en proceso de instalación en las regiones de O'Higgins y Aysén. Además, en marzo de este año se promulgó la Ley N° 20.910, que creó quince Centros de Formación Técnica Estatales, como parte de la estrategia de cobertura territorial de educación pública en todos los niveles. Junto con lo anterior, la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2016 incorporó el primero paso en la implementación de la gratuidad en la educación superior de pregrado, beneficiando a casi 140 mil estudiantes vulnerables que cursan estudios en treinta universidades.

5.3.1. Proyecto de Ley de Educación Superior

El proyecto busca abordar las barreras de acceso a la educación superior relacionadas con las capacidades de pago y los instrumentos de selección de los estudiantes; la debilidad de las normas de calidad y pertinencia que han permitido un crecimiento desregulado de planteles y carreras; las fallas que ha evidenciado el sistema de control de las normas y el resguardo de la fe pública en el uso de los recursos públicos; y el financiamiento de las funciones de investigación y creación artística de las universidades.

Para ello, se propone la creación de la Subsecretaría de Educación Superior como un órgano administrativo de apoyo directo al Ministro de Educación en el diseño, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas para el ámbito universitario y técnico profesional. La Subsecretaría será responsable de un nuevo sistema común de acceso a las instituciones de educación superior y también administrará un sistema

nacional que reunirá información clave para elaborar políticas públicas en este ámbito.

La iniciativa define un Sistema de Aseguramiento de la Calidad que considera un Consejo especializado que sustituye a la actual Comisión Nacional de Acreditación. Su objetivo principal será gestionar y resolver los procesos de acreditación institucional resultantes de la verificación de los estándares de calidad para cada nivel. Esta acreditación será obligatoria para las instituciones autónomas.

También se crea la Superintendencia de Educación Superior para fiscalizar y supervigilar el respeto de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan este nivel, la legalidad del uso de los recursos, y la supervisión de la viabilidad financiera de las instituciones. Se contemplan regulaciones para las entidades que se organicen como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, como la exigencia de que sus controladores y asociados asuman la misma figura legal. Asimismo, se les impone la obligación de destinar sus recursos y reinvertir sus excedentes en fines educativos. Además, se incorporan prohibiciones y regulaciones estrictas a las operaciones con personas relacionadas a la institución de educación superior, con el fin de resguardar la obligación antes señalada.

El proyecto de ley define la misión y responsabilidades de las instituciones estatales de educación superior, regula sus órganos de administración y gestión, además de crear una red que las articule. Se incluye un nuevo fondo exclusivo para estas entidades, que apoyará el cumplimiento de los compromisos acordados entre cada institución estatal y el Estado, que sean necesarios para el desarrollo de país, sus regiones y el fortalecimiento institucional.

En materia de financiamiento, se plantea la gratuidad para los estudios de pregrado mediante el finan-

ciamiento público de las instituciones de educación superior que satisfagan requisitos respecto del nivel de acreditación; persecución de lucro; participación en el Sistema Común de Acceso; y aplicación de políticas y programas de acceso equitativo. Además, las instituciones adscritas deberán regirse según la regulación de aranceles y vacantes establecidas en la ley.

El proyecto también propone un diseño del financiamiento de las funciones de investigación y creación artística para aquellas universidades que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad. La distribución de dichos recursos se realizará considerando su desempeño, medido a través de indicadores de investigación, creación artística e innovación.

El diseño de esta reforma tiene en consideración las posibilidades financieras del país. De esta forma, el compromiso de gratuidad se implementará de manera gradual, iniciando en 2016 la entrega de estudios gratuitos a estudiantes pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos del país, junto con los demás requisitos exigidos para las universidades. Para el año 2017 podrán sumarse como instituciones elegibles para gratuidad los CFT e IP que cumplan los requisitos descritos anteriormente.

Se propone que la gratuidad se amplíe a los estudiantes del sexto decil de menores ingresos matriculados en las instituciones adscritas en 2018. La incorporación de los cuatro deciles de mayor ingreso se concretará en la medida que los ingresos del Fisco aumenten de forma de estructural, circunstancia que será evaluada según el cumplimiento de determinados umbrales en la razón de Ingresos Estructurales a PIB Tendencial (IE/PIBT), tal como se detalla en el Cuadro 5.1.

Las proyecciones de gasto fiscal asociado a gratuidad suponen que los costos están indexados a los salarios y éstos, a su vez, al crecimiento del PIB (Gráfico 5.19). Con

todo, el diseño del proyecto basado en que la cobertura adicional de la gratuidad sea respaldada por una mayor solidez fiscal, es coherente con el hecho de que los países donde existen políticas de este tipo cuentan con ingresos fiscales equivalentes al menos a un 35% de su PIB. La trayectoria descrita en el Cuadro 5.1 considera asimismo que el Estado debe hacerse cargo del financiamiento de otras necesidades sociales que requieren una gran magnitud de recursos públicos, como son salud, vivienda y pensiones, entre otras.

CUADRO 5.1

Cobertura de Gratuidad según Umbrales de la Razón IE/PIBT

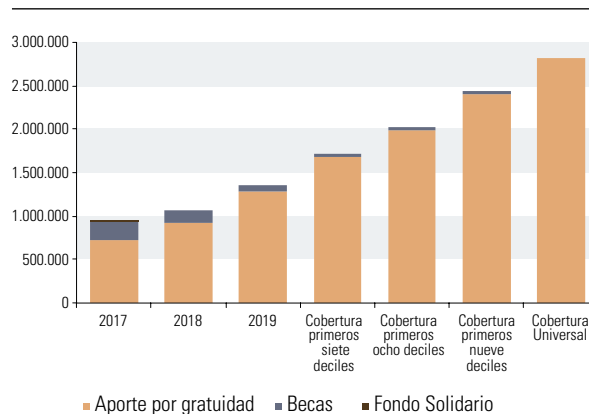
Cobertura	Umbral
Primeros siete deciles	IE/PIBT mayor o igual a 23,5%
Primeros ocho deciles	IE/PIBT mayor o igual a 24,5%
Primeros nueve deciles	IE/PIBT mayor o igual a 26,5%
Universal	IE/PIBT mayor o igual a 29,5%

Nota: El ratio IE/PIBT debe alcanzar el umbral por dos años consecutivos para gatillar la ampliación de cobertura.

Fuente: Proyecto de Ley de Educación Superior

GRÁFICO 5.19

Gasto Fiscal Proyectado para la Gratuidad
(Millones de pesos de 2016)



Fuente: Dirección de Presupuestos

CUADRO 5.2

Mayor Gasto Fiscal por Reforma a la Educación Superior
(Millones de pesos de 2016)

Concepto	2017	2018	2019	Cobertura siete primeros deciles	Cobertura ocho primeros deciles	Cobertura nueve primeros deciles	Gratuidad Universal
Financiamiento institucional para la gratuidad	202.718	324.905	607.600	963.634	1.266.400	1.686.001	2.060.376
Becas de Mantención para Educación Superior	4.642	18.168	65.202	64.828	72.825	76.741	65.929
Fondo para el desarrollo y mejora de las funciones de investigación y creación artística	0	5.000	10.000	50.000	100.000	150.000	200.000
Total Mayor Gasto Fiscal	207.360	348.073	682.802	1.078.462	1.439.225	1.912.742	2.326.305

Nota: Los montos efectivos del Fondo para el desarrollo y mejora de las funciones de investigación y creación artística (FICA) serán determinados en las sucesivas Leyes de Presupuesto. Sin embargo, el proyecto de ley contempla que el FICA sea incrementado anualmente en un monto al menos equivalente al doble de las eventuales disminuciones que se determinen para el Aporte Fiscal Directo.

Fuente: Informe Financiero N°91-04.07.2016, Dirección de Presupuestos

Las becas representarán un gasto fiscal cada vez menor, pues a medida que la gratuidad abarque más deciles, habrá alumnos que pasarán de recibir becas de arancel a ser beneficiarios de gratuidad (Cuadro 5.2).

La proyección del gasto por financiamiento de la gratuidad en régimen es sensible a una serie de supuestos, como la determinación que se haga de los aranceles regulados y las preferencias futuras de los estudiantes en cuanto a instituciones y carreras. Sin embargo, la estimación considerada en el informe financiero es, en orden de magnitud, similar al monto obtenido a partir de ejercicios simples que permiten calcular el costo de la docencia en educación superior. Por ejemplo, computar el arancel promedio efectivo percibido actualmente por las universidades, CFT e IP y aplicarlo sobre la matrícula proyectada para los próximos años de acuerdo a factores demográficos.

5.4. CARRERA DOCENTE

Los profesores cumplen un rol fundamental en el sistema escolar, ya que su desempeño es clave para

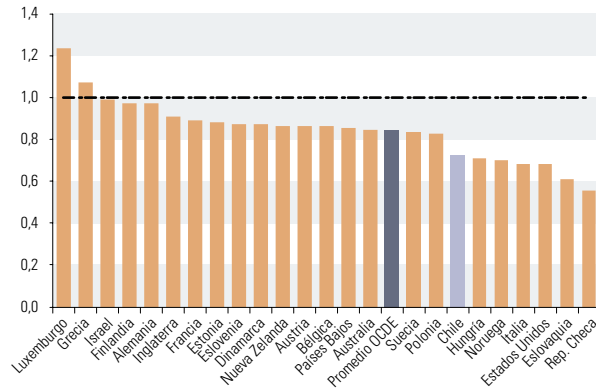
la calidad de la educación que reciben los alumnos y los resultados que ellos obtienen. Es por esto que un elemento central para mejorar la calidad del sistema educacional requiere un cuerpo docente de excelencia. Para ello, es necesario incentivar que postulantes de alta calificación estudien Pedagogía y motivar la capacitación y desarrollo profesional permanente de los profesores, con una adecuada retroalimentación, incentivos y buenas condiciones de trabajo.

Históricamente, los alumnos con los mejores puntajes en las pruebas de acceso a la educación superior no optan por carreras de Pedagogía. Una de las posibles razones es la alta carga de trabajo y las bajas remuneraciones. En general, se observa en casi todos los países que los salarios de los profesores son bajos respecto de otras profesiones con igual calificación. Sin embargo, en Chile esta diferencia se ve acrecentada (Gráfico 5.20).

La ley que crea la Nueva Carrera Docente, promulgada en marzo de este año, se hace cargo de esta realidad estableciendo un conjunto de medidas para mejorar el ejercicio y las condiciones laborales de

GRÁFICO 5.20

Salario de Profesores Relativo al Ingreso de otros Trabajos con Igual Calificación
(Razón)



Nota: Salarios de los profesores de los primeros años de educación secundaria que enseñan plan común en instituciones públicas.

Fuente: OCDE, *Education at a Glance* (2015)

los profesores, definiendo nuevos requisitos para estudiar y ejercer la carrera docente, e incrementando los salarios de entrada junto con aumentos progresivos durante la vida laboral, condicionados a un proceso evaluativo.

Así, entre 2017 y 2023 se elevarán progresivamente los requisitos para acceder a las carreras de Pedagogía, cuya acreditación será obligatoria. Además, los estudiantes serán sujetos a evaluaciones diagnósticas al comienzo de la carrera y un año antes del egreso, cuya rendición será requisito para obtener el título.

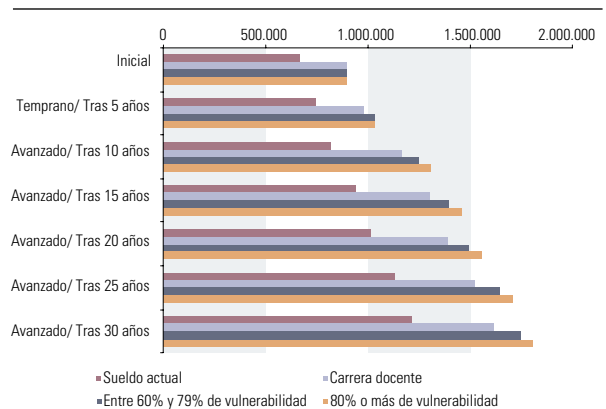
El Sistema de Desarrollo Profesional Docente se estructura en cinco tramos de desarrollo profesional a lo largo de la vida laboral: los tres primeros obligatorios (Inicial, Temprano, Avanzado) y los dos últimos voluntarios (Experto I y II). Para cada tramo se establecen requerimientos mínimos de competencias, experiencia y saberes disciplinarios y pedagógicos, los que se evalúan de manera integral, reconociendo

do las funciones ejercidas fuera del aula, el trabajo colaborativo, la innovación pedagógica, el perfeccionamiento, entre otros aspectos. El paso de un tramo a otro da posibilidades de asumir nuevas responsabilidades y mayores remuneraciones. Se apoyará especialmente a los profesores al inicio de la carrera a través de mentorías y otros sistemas de inducción.

Los educadores que recién se incorporen al mercado laboral en establecimientos adscritos al nuevo sistema, con un contrato de 44 horas, recibirán una remuneración de casi \$ 900 mil, superior en más de 25% a los salarios iniciales actuales. En promedio, las remuneraciones aumentarán en 30% para los docentes que ingresen a esta carrera, pudiendo incluso llegar a duplicarse. Además, se crea una asignación adicional que recibirán quienes se desempeñen en establecimientos con una concentración de más de 60% de alumnos vulnerables (Gráficos 5.21 y 5.22).

GRÁFICO 5.21

Simulación Salario de Profesores que Alcanzan el Tramo de Desarrollo Avanzado.
(Pesos)

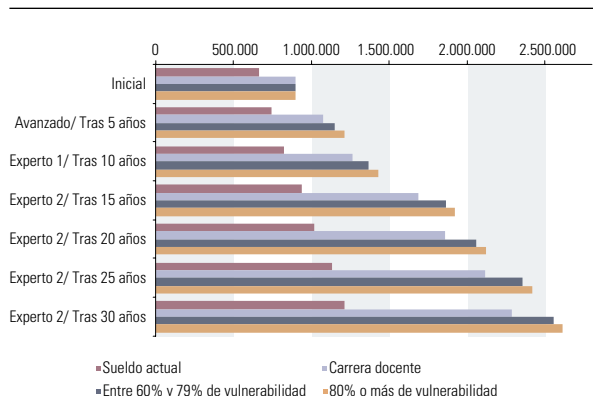


Nota: Simulación para un docente que avanza del tramo inicial al avanzado y permanece en él hasta el fin de su carrera. Vulnerabilidad entendida como porcentaje de concentración de alumnos prioritarios en el establecimiento.

Fuente: Ministerio de Educación

GRÁFICO 5.22

Simulación Salario de Profesores que Alcanzan los Tramos de Desarrollo Experto I y II (Pesos)



Nota: Simulación para un docente que avanza del tramo inicial al avanzado y sigue a los tramos voluntarios. Vulnerabilidad entendida como porcentaje de concentración de alumnos prioritarios en el establecimiento.

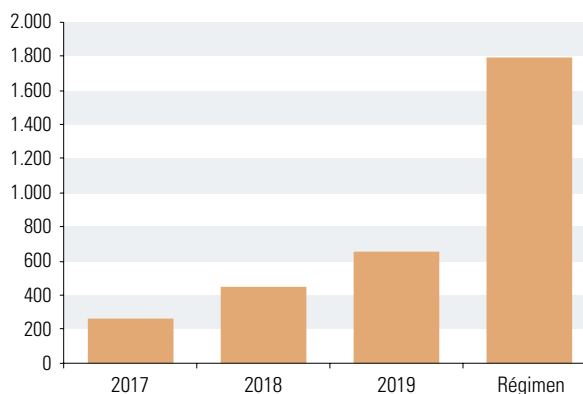
Fuente: *Ministerio de Educación*

Adicionalmente, los docentes contarán con más horas no lectivas (fuera de aula) para destinarlas a capacitación y a preparar docencia. A partir de 2017, el tiempo no lectivo aumentará a 30% de las horas del contrato, subiendo a 35% en 2019. Los profesores que trabajen en establecimientos vulnerables recibirán una bonificación tanto en remuneraciones como en tiempo no lectivo.

La nueva carrera docente involucra recursos sustantivos por parte del Estado. Está contemplado que en 2017 se destinen más de \$ 270 mil millones y que en

GRÁFICO 5.23

Gasto Fiscal Proyectado en Carrera Docente (Miles de millones de pesos de 2016)



Fuente: *Dirección de Presupuestos*

régimen se llegue a \$ 1.800.000 millones, equivalentes a un 1% del PIB (Gráfico 5.23). Este gran esfuerzo financiero del Estado, que mejora las condiciones para el ejercicio de la pedagogía e incorpora incentivos adicionales al desarrollo profesional de los maestros, es la reforma más importante a la carrera docente en los últimos 20 años, y dará paso a un incremento sustancial en la calidad de la educación que reciben los niños y niñas en etapa escolar, contribuyendo de forma efectiva al cierre de brechas y a un desarrollo más inclusivo y sustentable en el largo plazo.

RECUADRO 5.1

Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo

El año 2014 se instauró el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo (PACE), que busca ampliar el derecho a la educación superior de estudiantes de sectores vulnerables, garantizándoles un cupo en ese tipo de instituciones y ayudándolos tras su ingreso para disminuir la deserción.

El programa apoya a los alumnos durante la Educación Media y los guía posteriormente cuando acceden a la Educación Superior, con una etapa de nivelación cuyo objetivo es sostenerlos en el sistema, además de entregar apoyo hasta que logren su titulación. Los estudiantes reciben acondicionamiento académico, orientación vocacional y participan en actividades de que allanan su entrada a la educación superior.

El programa comenzó en 2014 en forma piloto con estudiantes de tercero medio y ha ido escalando durante 2015 y 2016. Los criterios utilizados al momento de incorporar establecimientos al PACE son: mayor concentración comunal de estudiantes prioritarios, según los indicadores de vulnerabilidad que sistematiza la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; una estructura jurídica que no permita el lucro; que el establecimiento reciba la subvención escolar preferencial (SEP); y que los participantes de educación media asistan en régimen diurno.

Para lograr sus objetivos, el programa ejecutó \$ 9.399 millones en 2015 y se proyecta que al cierre de 2016 habrá generado un gasto anual de \$ 10.469 millones. En el Cuadro 5.3 se exponen cifras sobre la trayectoria y cobertura –respecto de estudiantes, establecimientos y comunas– que ha mostrado el PACE desde que se realizó su piloto en 2014.

CUADRO 5.3

Programa PACE

Programa PACE	2014	2015	2016
Establecimientos que se suman por año	69	287	100
Cantidad de establecimientos PACE (acumulados)	69	356	456
Cobertura de estudiantes de Enseñanza Media (cada año)	7.614	56.854	74.562
Comunas con cobertura PACE	34	292	304
Regiones	6	14	15

Fuente: Ministerio de Educación

— CAPÍTULO 06 —

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO



La ciudadanía exige hoy mayores grados de información y participación en la definición de políticas y gestión de los servicios públicos. En términos relativos, Chile tiene buenas evaluaciones en materia de eficacia de su Estado¹, pero los nuevos estándares y expectativas sociales han elevado las exigencias de transparencia y probidad con las que deben actuar las instituciones públicas y sus autoridades, junto con aumentar la demanda de mayor agilidad y calidad en los servicios que brinda el Estado.

Los problemas públicos son cada vez más complejos y multidimensionales. Para abordarlos se necesitan nuevas formas de organización y gestión, que impliquen avanzar hacia instituciones cuyo accionar sea más fluido y eficiente, y menos burocrático y centralista. Al mismo tiempo, un Estado que busca jugar el rol que le exige la economía y la ciudadanía en un nuevo estadio de desarrollo, debe avanzar hacia formas más modernas de gobernanza en las instituciones públicas, dotando de nuevas facultades a las autoridades unipersonales e introduciendo contrapesos a través de arreglos institucionales que refuercen la legitimidad, certeza jurídica y eficacia de la acción estatal. Este enfoque ha guiado los procesos de modernización y el diseño y fortalecimiento de las entidades públicas.

Para entregar mejores servicios a las personas, la innovación tecnológica ofrece posibilidades de acceso a mejores soluciones con costos cada vez menores, lo que abre posibilidades enormes de eficiencia, ahorro de recursos y aumento del conocimiento basado en datos. Una planificación inteligente evita que estas

soluciones se centren sólo en mejoramientos para los usuarios, sin aprovechar la oportunidad de remodelar la gestión operacional para ganar en economías de escala, de ámbito o especialización.

No habrá un mejor Estado sin mejores políticas para las personas que trabajan en él. El concepto mismo de función pública debe ser revitalizado, potenciando una cultura del trabajo probo y bien hecho. Trabajar en el Estado debe ser atractivo y motivo de orgullo. Hay importantes avances que destacar en este ámbito, pero una aproximación más integral y de largo plazo requiere no sólo persistir en los esfuerzos presentes, sino también hacerse cargo de nuevos desafíos.

Un aspecto crucial es seguir progresando en la gestión del desempeño. Los sistemas de control de gestión, que constituyeron una gran innovación para el buen funcionamiento del Estado, se han vuelto formalistas y asignan demasiada importancia a los incentivos por cumplimiento. Se requiere mejorar el sistema actual para focalizarlo en metas estratégicas e indicadores relevantes, sin forzosamente cargarlo con objetivos asociados a bonos económicos institucionales.

En síntesis, avanzar en la modernización del Estado implica aumentar la transparencia institucional, la eficiencia y satisfacción de los usuarios, la gobernanza y continuidad de los procesos de modernización, junto con profesionalizar y promover el talento de las personas que trabajan para el sector público.

1 Ver Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno (2015). "Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de Capacidad Institucional del Estado.

6.1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN DE LAS PERSONAS

6.1.1. Reforma al Sistema de Alta Dirección Pública

Para mejorar el funcionamiento del Estado, las personas son fundamentales. En consecuencia, se deben desarrollar políticas que hagan del mérito y la vocación por el servicio público las condiciones necesarias para desempeñarse en estas funciones, junto con impulsar su permanente perfeccionamiento y profesionalización. Con este objetivo, en octubre de 2016 fue promulgada la Ley N°20.955 que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil. Esta es la reforma más significativa de la función pública que se materializa en más de una década, superando así cuatro intentos fallidos previos.

Hace 13 años, la creación del sistema de Alta Dirección Pública (ADP) fue una reforma innovadora para la modernización de la gestión pública y ha sido un aporte a la transparencia y legitimidad de la selección de sus directivos. Con más de 362 mil postulaciones en sus procesos de selección, se ha validado un estándar exigente de idoneidad que ha permitido renovar los cuadros directivos del Estado, aumentar la participación de la mujer en este nivel y situar a Chile como referente internacional en materia de reclutamiento y selección de cargos públicos.

Entre sus aspectos más relevantes, la nueva ley apunta a separar los procesos de selección y nombramiento de altos directivos públicos del ciclo electoral y los cambios de gobierno, buscando limitar las desvinculaciones no fundadas y contribuir a disminuir la rotación. Para ello, elimina la figura de los directivos transitorios y provisionales (TyP), que podían ser nombrados directamente por la autoridad mientras

se llevaba a cabo el concurso, permitiéndoles participar en ellos. Desde ahora, cuando se produzcan las vacantes, los cargos serán ocupados por subrogantes legales o por directivos de segundo nivel jerárquico del mismo servicio elegidos a través del sistema ADP.

Complementariamente, se establece una cuota de hasta 12 cargos de ADP de primer nivel jerárquico (jefes de servicio) que el Presidente de la República podrá nombrar directamente entre quienes cumplan los perfiles correspondientes, facultad que podrá ejercer exclusivamente en los primeros tres meses de su mandato. Para evitar que los procesos de selección y la remoción de altos cargos se contaminen con la disputa propia de los períodos electorales, se deberá requerir el acuerdo del Consejo de ADP, con una mayoría de cuatro quintos de sus miembros, para llevar a cabo concursos en los ocho meses finales de un gobierno. Además, en los primeros seis meses de un nuevo gobierno se exigirá una comunicación previa y fundada al mismo Consejo antes de solicitar la renuncia de un alto directivo público de segundo nivel jerárquico.

Con la entrada en vigencia de la reforma al sistema y otros cambios aprobados por el Congreso, se amplían a 126 los servicios públicos que tendrán cargos directivos adscritos al sistema ADP, incorporándose la Dirección del Trabajo, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), Fondo Nacional de Salud (Fonasa), Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama), Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA), Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Servicio Nacional de Menores (Sename), Dirección Nacional del Servicio Civil e Instituto Nacional de la Juventud (INJUV). Adicionalmente, los estándares de ADP se hacen extensivos a los cargos de Fiscal y gerentes de Corporación de Fomento de la Producción

(CORFO) y a jefes de programas identificados en Ley de Presupuestos que cumplan ciertos requisitos que establece la misma reforma. También se introducen modificaciones que harán más transparentes y competitivos los procesos de selección, precisando plazos y poniendo más exigencias sobre el sistema y quienes intervienen en él, y se fortalecen los convenios de desempeño como una verdadera herramienta de gestión.

La ley otorga nuevas facultades a la Dirección Nacional del Servicio Civil, entre ellas, la atribución de impartir normas generales en materia de gestión de personas, orientar la elaboración de códigos de ética sobre conducta funcionaria y promover el cumplimiento de normas de probidad administrativa y transparencia. Asimismo, se le encargan nuevas funciones al Consejo de ADP, como por ejemplo, aprobar los perfiles de los cargos adscritos al sistema, revisar los antecedentes que justifican las desvinculaciones y adoptar diversas medidas para incorporar a los concursos candidatos nominados en otros procesos o ex directivos de ADP exitosos, para evitar que se declaren desiertos por ausencia de al menos tres aspirantes idóneos. También se establece un detallado procedimiento de rendición de cuentas del Consejo ante las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados sobre la operación anual del sistema.

En línea con el compromiso del Gobierno de ampliar los horizontes del mérito en el desempeño de cargos públicos, con la aprobación de esta reforma legal el Ejecutivo comprometió el envío, en el plazo máximo de un año, de dos proyectos de ley. El primero, para incorporar mecanismos de reclutamiento y selección basados en el mérito en el ámbito municipal; y el segundo, para transformar el Sistema de Empresas Públicas (SEP) en un servicio público, que incorpore mecanismos de reclutamiento y selección meritocráticos para la designación de directorios de empresas

públicas y en especial para la incorporación en ellas de directores independientes del gobierno en ejercicio.

6.1.2. Gobernanza Pública

El Gobierno ha impulsado diversas iniciativas legales que aspiran a fortalecer el gobierno corporativo de diversos servicios públicos, siguiendo los máximos estándares de transparencia, independencia, continuidad y excelencia técnica. De este modo, la gobernanza de las instituciones públicas avanza hacia un nuevo estadio de desarrollo, modernizando las facultades de las autoridades unipersonales e introduciendo contrapesos que refuercen la predictibilidad de la acción del Estado.

En cuanto a las reformas que modernizan la institucionalidad de servicios públicos, destaca la indicación sustitutiva al proyecto de ley que crea la Comisión de Valores y Seguros y la reciente propuesta de avanzar en las labores de regulación y supervisión financiera con un organismo colegiado denominado Comisión para el Mercado Financiero (Capítulo 2).

Otra iniciativa legal relevante en este ámbito es la Nueva Institucionalidad del Sistema Estadístico Nacional, que propone la creación de un organismo técnico, independiente y descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de las estadísticas y censos oficiales. La iniciativa, actualmente en primer trámite constitucional, busca relevar la especialización técnica, independencia, eficacia, oportunidad, funcionalidad y flexibilidad que requiere esta organización.

El proyecto propone que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) quede integrado por un cuerpo técnico denominado Consejo Estadístico Nacional, que será el ente rector de un sistema estadístico de carácter nacional. Propone, además, una Dirección del

Servicio con sus distintas divisiones, departamentos y estructura interna, y una Comisión Interministerial de Estadísticas. Para fortalecer la independencia del Instituto, los integrantes del Consejo serán nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, determinando causales específicas de remoción de sus miembros. El Director del INE será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Consejo Estadístico Nacional del organismo, previo proceso de selección llevado a cabo por el Consejo de ADP.

Otro esfuerzo de modernización de la gobernanza de la institucionalidad pública es el proyecto de ley que fortalece el Servicio Nacional del Consumidor (Ser-nac), que busca entregarle a esta institución nuevas facultades para fiscalizar, sancionar, dictar normas e instrucciones de carácter general e interpretar la ley. Esto representa un avance en la tarea de generar mercados más transparentes y proteger los derechos de los consumidores. Se crea un Consejo que tendrá a su cargo el ejercicio de las facultades normativas e interpretativas. Dicho Consejo estará integrado por tres miembros expertos en materia de protección de los derechos de los consumidores, que serán designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Actualmente, esta iniciativa se encuentra en segundo trámite constitucional.

6.1.3. Gobernanza de las Empresas del Estado

Se han dado pasos sustantivos en modernizar los gobiernos corporativos de las empresas estatales, que se desenvuelven en contextos económicos cada vez más exigentes tanto por la competencia del mercado, como por la necesidad de sostener o incrementar su contribución al Estado y a la ciudadanía. En el caso de la gobernanza de las empresas públicas, los cambios que se proponen están inspirados en las direc-

trices que ha ido formulando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), buscando que estas compañías operen siguiendo lineamientos compartidos e incluso bajo un marco institucional común, orientado a asegurar su efectividad y transparencia.

En general, se apunta a hacer más transparente la misión de estas empresas de servir al interés general y alcanzar los objetivos de política pública que deben cumplir, separando nítidamente las funciones de dirección de las organizaciones de aquéllas que son propias de la definición estratégica y de la misión que la sociedad espera que las empresas cumplan. Para esto, la dirección superior de las empresas debe hacerse cada vez más profesional y sujetarse a una rendición de cuentas más exigente, con directores cuyas trayectorias les permitan ejercer la conducción estratégica de la empresa y que cumplan los mismos requisitos de transparencia y prevención de conflictos de interés que se exigen en el mundo privado.

Con estos objetivos, este año el Gobierno envió al Congreso Nacional el proyecto de ley que moderniza el gobierno corporativo de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), que se encuentra en su primer trámite legislativo en la Cámara de Diputados. Además, ingresó una indicación sustitutiva que, entre otras materias, modifica la gobernanza de Televisión Nacional de Chile (TVN), que está en segundo trámite legislativo en el Senado.

En el caso de ENAP, el proyecto de ley propone excluir a los ministros de Estado del directorio de la empresa y que éste se conforme con siete directores. De estos, tres serán nombrados directamente por el Presidente de la República, otros tres escogidos por dicha autoridad desde una terna propuesta por el Consejo de ADP y un director propuesto por todos los trabajadores de la empresa para que sea nombrado por el Presidente

de la República. A la máxima autoridad de la República le corresponderá ejercer las atribuciones y funciones de los accionistas y juntas de accionistas, las que podrá delegar total o parcialmente en los Ministros de Hacienda y Energía.

La iniciativa también establece que la empresa deberá generar un Plan de Desarrollo y Negocios a implementarse quinquenalmente, que deberá incluir objetivos, metas de rentabilidad y programas de inversión y desarrollo. Este plan será aprobado conjuntamente por los Ministerios de Hacienda y Energía, y en el caso que se requieran cambios en la estructura de capital, se apoyará en informes técnicos que podrá elaborar la Dirección de Presupuestos.

En el caso de TVN, la indicación aumenta el número de directores de siete a nueve, quienes ejercerán por cuatro años (en vez de los ocho actuales) y deberán cumplir requisitos de aptitud profesional y experiencia en altos cargos de administración, en materias financieras y comerciales, en medios audiovisuales o de comunicación, educación, cultura o artes; o en otras empresas públicas.

El presidente del directorio será designado privativamente por el Presidente de la República. Seis directores serán elegidos de ternas propuestas por el Consejo de ADP y los dos directores restantes serán escogidos de ternas propuestas por el Ministerio de Educación y por el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes. La indicación del Ejecutivo renueva totalmente el régimen de responsabilidad, inhabilidades e incompatibilidades, deber de abstención y cesación en el cargo de los directores. También propone crear un Consejo Consultivo *ad honorem*, responsable exclusivamente de monitorear el deber de TVN de cumplir con su misión pública, que se especifica en un instrumento o convenio de una vigencia de cinco años.

Los próximos pasos en materia de gobernanza pública se refieren al compromiso de enviar un proyecto de ley antes de septiembre de 2017, para crear el Consejo Superior de Empresas Públicas que reemplazará al actual SEP. El nuevo organismo estará encargado de representar los derechos y deberes del Estado en su rol de propietario de las empresas que hoy integran el SEP. Esta transformación implicará modificar la composición y las facultades del actual Consejo, de forma de facilitar la separación de sus diversas funciones.

Una de sus principales funciones deberá ser la formulación de criterios homogéneos para la designación o selección de directores de las empresas públicas, junto con la incorporación de directores independientes. También debe ser un objetivo aplicar a todas las empresas del Estado creadas por ley las mismas normas financieras y contables, de administración, de obligaciones y responsabilidades de los directores, y de supervisión y control aplicables a las sociedades anónimas abiertas. Por ende, quedarían afectas a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros.

6.1.4. Información de las Personas en el Sector Público

Un elemento habilitante para mejorar la calidad de los servicios del Estado es contar con un sistema de información robusto e integrado con las distintas fuentes y uso de datos en el sector público. Ello debería permitir mejorar el conocimiento que tiene el Estado de sí mismo y de este modo influir en el desempeño de las personas, aumentando la confianza y fomentando un cambio cultural en la administración. En este ámbito destacan los siguientes esfuerzos:

Propuesta de Modelo de Gestión de Información de personas en el Estado. Este estudio diagnóstico

y propositivo desarrollado por la Fundación Chile entre noviembre de 2015 y mayo de 2016 concluye que en Chile no existe una política ni responsables únicos de gestionar la información sobre personas en el sector público. La información se encuentra desagregada, hay problemas de almacenamiento y de acceso, datos no estandarizados e informes de nivel muy básico y muchas veces tardíos para apoyar la toma de decisiones. El estudio propone una estrategia de acercamiento a las buenas prácticas y estándares globales, con mejoras progresivas en la calidad de la información a través de una automatización en la recolección de los datos, aumento de usuarios hasta contar con prácticas de *open data* y pasar gradualmente de un análisis descriptivo a uno de tipo predictivo y prescriptivo. Todo esto, con el propósito final de contar con información de personas de la Administración Central del Estado que sea oportuna, integrada, confiable y accesible para la toma de decisiones de distintos actores estatales.

Sistema de Gestión de Información sobre Personas en el Estado. Como consecuencia del estudio citado, el programa de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos iniciaron un proyecto de mejora del actual sistema de recepción, almacenamiento y análisis de información sobre personas en el Estado. El objetivo es incrementar la eficiencia en la generación y calidad de los reportes de estadísticas de recursos humanos del sector público para, en el corto plazo, automatizar la recepción y validación de los informes trimestrales de dotación de personal e instalar un sistema de acopio y procesamiento de este tipo de información. A mediano y largo plazo se instalará un modelo de gestión de datos y un sistema que interactúe con otras instituciones que administran información sobre personas, tales como la Contraloría General de la República y la Dirección

Nacional del Servicio Civil. Este proyecto está en fase de diseño y comenzará a implementarse a partir del último trimestre de 2016.

Coordinación entre la Dirección Nacional del Servicio Civil y la Contraloría General de la República.

Una segunda iniciativa que se desprende del estudio de la Fundación Chile es el incremento en la coordinación entre la Dirección Nacional del Servicio Civil, como ente responsable de la gestión de personas en el Estado, y la Contraloría General de la República, que en el cumplimiento de su rol ha desarrollado un robusto sistema de información del personal de la administración pública. Uno de los principales objetivos de esta iniciativa es simplificar y reducir al máximo las solicitudes de información que el Servicio Civil envía a los distintos servicios públicos, específicamente respecto de los datos que ya dispone el ente contralor a través de su sistema.

6.1.5. Mejoras en la calidad del empleo público

En materia laboral, el Gobierno ha impulsado una ambiciosa agenda de iniciativas que ha tenido como objetivo contribuir a la renovación del personal del sector público, otorgando incentivos al retiro; mejorar las condiciones laborales y potenciar el desarrollo de sectores clave tales como salud, educación y la administración tributaria, entre otras.

En 2014 el Gobierno, a través de los Ministerios de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, suscribió un protocolo de acuerdo con las asociaciones de funcionarios públicos agrupadas en la Mesa del Sector Público, que incluyó 23 compromisos que han dado lugar a proyectos de ley, medidas administrativas y otras iniciativas como estudios y mesas de trabajo conjuntas. En el marco de ese protocolo, se legisló para perfeccionar el permiso post natal parental y el ejercicio del derecho a sala cuna para los hijos de las funcionarias

y funcionarios públicos. Además, se encuentra vigente la reducción de la brecha entre los valores de viáticos de los distintos estamentos, pasando de seis a tres tramos y disminuyendo la distancia entre el viático más alto y el más bajo desde 3,6 veces a menos de dos veces. Asimismo, en el contexto de ese proceso de diálogo, el Gobierno introdujo mecanismos de control en el uso de la modalidad de honorarios en los servicios públicos del Gobierno Central.

La agenda legislativa sobre materias laborales ha sido particularmente abundante e intensa. También fructífera, porque suma 33 leyes aprobadas que representan un esfuerzo fiscal sin precedentes y que al año 2019 compromete más de \$ 973.519 millones. Adicionalmente, se encuentran en trámite legislativo otras 12 iniciativas y, en los próximos meses, se agregarán no menos de cuatro proyectos de ley como resultado de acuerdos alcanzados con asociaciones de diferentes servicios públicos.

Traspaso de Trabajadores a Honorarios a Contrata. En cumplimiento del compromiso presidencial de garantizar que, al concluir el actual mandato, no habrá trabajadores desempeñando funciones permanentes a honorarios en el Gobierno Central, el Gobierno y la Mesa del Sector Público acordaron un plan de traspaso gradual a la contrata de 8.800 personas a honorarios que realicen funciones permanentes, con más de un año de antigüedad y que se desempeñen en jornada completa. En cumplimiento de este compromiso, en 2015 se habían traspasado 1.613 trabajadores y la Ley de Presupuestos 2016 consideró financiamiento para traspasar 4.000 trabajadores adicionales a la contrata, la mitad de los cuales corresponden al sector salud.

Política Afirmativa de Género. Derribar las trabas que obstaculizan el acceso de las mujeres a iguales oportunidades y asegurar condiciones salariales

equilibradas es un objetivo compartido por el Gobierno y los gremios del sector público, que se ha cristalizado en un conjunto de medidas en desarrollo. Entre ellas, figura evaluar la infraestructura de cuidado infantil en los servicios que tienen estos espacios de atención y el desarrollo de un piloto, actualmente en ejecución, para mejorar ese tipo de infraestructura en seis establecimientos calificados como prioritarios. En materia de igualdad de remuneraciones, durante 2016 se ha trabajado en el diseño de un piloto que servirá para aplicar un instrumento de evaluación objetiva de puestos de trabajo. Este piloto, denominado “Evaluación de Puestos de Trabajo con Perspectiva de Género en la Administración Pública”, se aplicará en el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y sus resultados permitirán explorar mecanismos para reducir eventuales brechas de género.

Junto con esto, el Gobierno se comprometió a incorporar al menos una mujer en cada uno de los directorios de las empresas del Estado que pertenecen al SEP, con lo cual la participación de las mujeres pasó de 5,3% en 2013 a un 28% en 2015. Con este aumento, la meta de llegar al menos a un 40% de directoras mujeres en estas empresas, que originalmente se previó para el término del período de Gobierno, ahora está comprometida para ser alcanzada durante el último trimestre de 2016.

Prácticas Profesionales en el Estado. Para abrir más oportunidades a estudiantes universitarios y acercarlos al servicio público, se creó el programa Prácticas Chile que les ofrece la oportunidad de realizar sus prácticas profesionales en Ministerios y servicios públicos, mediante una plataforma que asegura postulaciones transparentes y en igualdad de condiciones. La iniciativa, impulsada por el Ministerio de Hacienda y gestionada por Servicio Civil, ofrece tres convocatorias anuales en las que participan más de

86 servicios. Este año, las convocatorias del primer y segundo semestre ya registran 751 ofertas de prácticas de diferentes servicios públicos y para todas las regiones. Los resultados de la iniciativa son positivos: sumando las convocatorias de los años 2014–2016, el Programa Prácticas Chile ha publicado más de 2.230 ofertas de prácticas profesionales considerando más de 230 carreras distintas, contribuyendo con esto a la atracción de nuevos talentos al Estado.

6.2. CONFIANZA, TRANSPARENCIA Y PROBIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Chile registra grandes avances en transparencia y diseños institucionales que mejoran la confianza pública. Pero hoy no sólo hay que hacer más transparente al Estado, sino garantizar que las transformaciones en este ámbito den respuestas más eficientes e integrales a demandas específicas. Se han ido sumando en la agenda perfeccionamientos de segunda generación, en la mayoría de los casos, aplicando intensivamente tecnología. Algunos de ellos se detallan a continuación.

Códigos de Ética. En febrero de 2016, el Ministerio de Hacienda publicó el oficio y las orientaciones generales para la elaboración de códigos de ética en el sector público, iniciativa que se enmarca en la Agenda de Probidad y Transparencia en los Negocios y la Política que anunció la Presidenta Michelle Bachelet en mayo de 2015. De acuerdo a esta agenda, en noviembre de este año deben estar dictados los códigos de ética en 256 instituciones públicas. Para ello deben ser los propios funcionarios, a través de un proceso de reflexión y discusión, quienes definan los valores, principios y conductas relevantes para la institución mediante un proceso participativo, representativo y transversal, que considere las ca-

racterísticas de cada servicio. En el caso de Hacienda, la medida se concretó en septiembre de 2016 para la cartera y todos sus servicios dependientes y relacionados, a través de una alianza estratégica entre el Ministerio, el Servicio Civil, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sistemas Preventivos Antilavado de Dinero y Anticorrupción en el Sector Público. Otra medida que también es parte de la Agenda para la Transparencia y la Probidad es el desarrollo de sistemas preventivos antilavado de dinero y anticorrupción en el sector público, iniciativa pionera a nivel internacional y que involucra a más de 300 servicios a lo largo de Chile. La medida, impulsada por el Ministerio de Hacienda y coordinada por la Unidad de Análisis Financiero (UAF), tiene por objeto prevenir que el sector público pueda ser utilizado para la comisión de dichos ilícitos. Para ello, el Ministerio distribuyó a todos los ministerios y servicios públicos del Estado, intendencias, gobernaciones y municipalidades una Guía de Recomendaciones para la Implementación de un Sistema Preventivo que permite mitigar el riesgo de la comisión de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos funcionarios tales como el cohecho, la malversación de caudales públicos y la prevaricación, entre otros. Las entidades públicas deben inscribirse en el Registro de Entidades Reportantes de la UAF, junto con designar un funcionario responsable de relacionarse con este servicio y de coordinar políticas y procedimientos de prevención y detección de delitos, conforme las características organizacionales propias de su institución. Además, todas las políticas y procedimientos que se definan para construir un sistema preventivo en las entidades públicas deben plasmarse en un Manual que deberá ser difundido y puesto al alcance de todos los funcionarios.

Presupuesto Transparente. Mediante un convenio de colaboración entre la Dirección de Presupuestos y la Unidad de Modernización y Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres), se ha avanzado en el desarrollo del portal web Presupuesto Abierto, que contiene la información del gasto económico del Gobierno Central, tanto presupuestado como ejecutado desde el año 2008 a la fecha. El objetivo de este sitio es mostrar de forma clara y comprensible el gasto efectivo que realiza el Gobierno y dar la posibilidad de explorar, comparar y descargar información para distintas instituciones, tipos de gasto y años. El portal se pondrá a disposición de la ciudadanía durante el último trimestre de 2016.

Declaración de Patrimonio e Intereses. En septiembre de 2016 entró en vigencia la Ley N° 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. La ley introduce importantes cambios en la regulación existente sobre la materia, ampliando los sujetos obligados a declarar sus intereses y patrimonio, así como su contenido y formalidad. Además, establece que la Contraloría General de la República estará a cargo de fiscalizar la oportunidad, integridad y veracidad de las declaraciones que sobre estas materias realicen las autoridades, funcionarios públicos y determinados prestadores de servicios a honorarios, junto con administrar un sistema de información que permite el acceso permanente de los declarantes a un formulario electrónico único para cumplir con este propósito².

De manera inédita, el Instructivo Presidencial del 15 de marzo de 2015 sobre Buenas Prácticas en materia de Declaración de Patrimonio e Intereses, se constituyó en una experiencia piloto exitosa para la im-

plementación de la Ley N° 20.880. Dicho Instructivo originó la creación de una plataforma, administrada por Segpres, para la declaración de patrimonio e intereses de autoridades, trabajadores a honorarios sobre cierto monto, directivos en corporaciones o fundaciones, personal de la Presidencia de Chile, rectores y directivos de universidades del Estado³. Toda esta información queda archivada en el sitio web y accesible a la ciudadanía en formato de datos abiertos.

Sistema Integral de Transparencia de Gobierno. La Ley N° 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública (conocida como Ley de Transparencia) obliga a que las instituciones publiquen periódica y oportunamente en sus portales una serie de materias de interés público (transparencia activa); y a la vez dispone que cualquier ciudadano puede solicitar acceso a información pública, petición que deberá ser respondida, salvo contadas excepciones, dentro de los plazos determinados (transparencia pasiva). El funcionamiento de ambos mecanismos permite detectar la existencia de brechas que impiden aprovechar las sinergias que debieran existir entre ellos. Por ejemplo, la existencia de un punto de acceso por cada institución pública dificulta capitalizar el valor en potencia de la información pública, a lo que se añade el altísimo costo administrativo que implica para los servicios el dar respuesta a solicitudes que, en la mayoría de los casos, se refieren a información ya disponible en un portal.

A la luz de estos antecedentes, Segpres se encuentra desarrollando una plataforma web que centralice tanto la publicación de la información requerida como transparencia activa y que constituya el punto de acceso para recibir las solicitudes de transparen-

2 www.declaracionjurada.cl

3 dpi.minsegpres.gob.cl

cia pasiva, gestionarlas y darles respuesta. De este modo, se avanzará de cientos de portales a uno solo que reunirá y presentará toda la información, con la consecuente racionalización en el uso de recursos por parte de las instituciones, descomprimiendo la carga administrativa y proveyendo una atención más expedita a la ciudadanía.

6.3. SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Con el apoyo financiero y técnico del BID, en febrero de 2015 el Gobierno puso en marcha el programa de Modernización del Sector Público, con el fin de mejorar la experiencia de los usuarios aumentando la eficacia y eficiencia de la gestión. El programa tiene como ejecutor al Ministerio de Hacienda y está en el marco de un contrato de préstamo de inversión acordado con el BID por un total estimado de US\$ 96 millones a ejecutar entre 2015 y 2020⁴. El diseño de este instrumento de préstamo con el BID constituye una innovación en su tipo, ya que funciona como un “paraguas” para proyectos aprobados con una metodología común.

Para llevar adelante esta iniciativa, se constituyó un equipo especializado multidisciplinario de ocho profesionales liderado por el coordinador de modernización del Estado de Hacienda, junto con un Comité Estratégico integrado por asesores de dicho Ministerio y de la Dirección de Presupuestos, supervisado por el BID. Desde sus respectivas funciones, ambos equipos intervienen en las etapas de identificación, formulación, financiamiento, acompañamiento y control de gestión de proyectos de modernización institucional,

ya sea que se trate de iniciativas institucionales sectoriales o transversales.

A la fecha, los esfuerzos se han concentrado en establecer metodologías de trabajo para incorporar mejores prácticas, diseñar los términos de referencia precisos para la contratación de estudios y consultorías, hacer planificación presupuestaria de corto y mediano plazo, y gestionar procesos iterativos de formulación y aprobación de proyectos con los distintos actores involucrados.

A diferencia de otras iniciativas de este tipo, no son los servicios públicos los que en forma aislada buscan financiamiento para proyectos de formulación deficiente y en ocasiones de pertinencia discutible, sino que es una unidad ejecutora central la encargada de seleccionar y evaluar iniciativas postuladas por distintos servicios del Estado. En la evaluación *ex ante* de los proyectos, los principales criterios que han primado son la calidad *per se* del proyecto, su importancia estratégica para el desarrollo del Estado en el largo plazo y las competencias técnicas del equipo que lo llevará a cabo. Una vez que la institución es priorizada, se le apoya en la formulación del proyecto, lo que incluye la contratación de un equipo consultor para el levantamiento de evidencia, conceptualización clara del desafío, definición de objetivos, actividades, necesidad de recursos y valorización financiera.

Para la aprobación, se ha tenido en cuenta la cartera completa y la priorización de los proyectos de acuerdo a las variables mencionadas. El nivel técnico, experiencia en asuntos de políticas públicas y jerarquía de los miembros del Comité Estratégico han impulsado ganancias importantes de calidad en el diseño de cada iniciativa durante esta etapa del proceso. Tras su aprobación, el programa brinda seguimiento a la institución para la ejecución de la iniciativa median-

4 Mayor información sobre el programa está disponible en el link modernizacion.hacienda.cl

te asistencia técnica en todos los niveles y durante todas las fases del proyecto.

Durante 2015, el foco principal estuvo en formular los primeros proyectos, para lo cual se contó con el apoyo de estudios contratados mediante licitación pública. Cada formulación de proyecto, incluyendo tiempos administrativos y diagnósticos, tomó entre ocho y diez meses de trabajo. Entre fines de 2015 y comienzos de 2016 se comenzó la ejecución de seis de estas iniciativas con una inversión proyectada de alrededor de US\$ 30 millones hasta 2020 (Cuadro 6.1). En el ámbito de proyectos transversales se realizaron 15 estudios técnicos en el mismo período.

Para conocer el nivel de avance y resultado final del programa, se utilizará una metodología para medir capacidades de gestión institucional desarrollada y aplicada por el BID, y una matriz de resultados de eficiencia, eficacia y satisfacción usuaria que se aplica a cada uno de los proyectos de modernización. Dada la relevancia de la satisfacción usuaria en los indicadores de éxito o fracaso del programa, se buscó asegurar la rigurosidad conceptual y metodológica del estudio que fijará la línea base, mediante la contratación de una consultoría de expertos por parte del BID en mayo de 2015.

El modelo de medición propuesto por los expertos fue aplicado en el INE, Chile Compra, Sernac y ChileA-

CUADRO 6.1

Proyectos de Modernización de la Gestión en Curso

Institución	Presupuesto aprobado (millones de pesos de 2016)	Duración	Resultado esperado
Instituto Nacional de Estadísticas	\$5.009	junio de 2015 -agosto de 2019	Diseño e implementación de un sistema integral de planificación y monitoreo y de una política de gestión de personas. Modernización y fortalecimiento de la gestión de tecnologías de la información. Rediseño y mejora de los procesos críticos del INE.
Servicio Nacional del Consumidor	\$2.030	marzo de 2015-diciembre de 2019	Sistema integrado de información que permita una gestión eficiente de procesos y su retroalimentación, de manera de facilitar la entrega de servicios con valor agregado para los ciudadanos. Su diseño debe ser flexible, modular y escalable para integrar los cambios que surgirán de la Ley de Fortalecimiento de la Institución.
Chile Compra	\$5.410	febrero de 2015-diciembre de 2019	Mejorar la calidad de los procesos de compras públicas, redefiniendo el modelo de convenio marco, rediseñando su gestión y operación, e implementando los cambios. Modernización de las herramientas de planificación de compras y gestión de contratos, generando mejor información para la toma de decisiones.
Superintendencia de Seguridad Social	\$2.793	enero de 2016-noviembre de 2018	Reducir los tiempos de respuesta de los reclamos. Entregar al usuario información completa y precisa.
Dirección del Trabajo	\$4.002	junio de 2016-junio de 2020	Modificar los modelos y procesos de fiscalización tanto planificada como reactiva. Fortalecer las capacidades tecnológicas de la institución para posibilitar la ejecución de los cambios de los procesos y prácticas de trabajo. Incorporar a los funcionarios en el proceso de modernización y fortalecer las capacidades de planificación estratégica y monitoreo del desempeño.
ChileAtiende-Digital	\$2.220	julio de 2016 -diciembre de 2018	Disminuir costos asociados a trámites, tanto para el Estado como para los ciudadanos. Esto implica sustituir transacciones presenciales por no presenciales, eliminar trámites y generar información consolidada respecto de la entrega de servicios del Estado.

Fuente: Programa de Modernización del Estado, Ministerio de Hacienda.

tiende. Entre los principales hallazgos se detecta que usuarios altamente habilitados en el acceso y uso de los servicios que proveen las instituciones del Estado cuentan con niveles de satisfacción muy superiores a aquéllos medianamente o no habilitados, lo que abre una ventana de oportunidad para lograr mejoras significativas en el corto y mediano plazo. Esta medición se repetirá a fines de 2017 y luego en 2020, para evaluar avances y resultados finales de cada proyecto.

El diagnóstico reveló que es posible aplicar en Chile un modelo único de medición de la satisfacción usuaria en entidades diferentes, con elementos que permiten comparar el grado de avance de distintas instituciones en el tiempo, tal como ya se aplica en Canadá, Reino Unido y España, entre otros. El próximo paso es diseñar un sistema cuyo objetivo sea promover un elevado nivel de satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado, desligándolo de los incentivos monetarios a los funcionarios, por los riesgos de sesgar el instrumento. Los expertos contratados por el BID propusieron un conjunto de objetivos específicos a los que debiera apuntar este nuevo sistema, que se basan en las buenas prácticas internacionales, el análisis de la realidad institucional chilena y las brechas observadas en esta materia respecto de economías más avanzadas.

6.4. GOBIERNO DIGITAL

Se estima que en la actualidad el costo de hacer trámites con el Estado es de aproximadamente US\$ 3.000 millones para las personas y de US\$ 500 millones de gasto público directo para cubrir las atenciones presenciales⁵. Estos costos aumentarán si no

se ejecutan acciones de coordinación estratégica que apunten a ganancias de eficiencia en la gestión pública, basando la toma de decisiones en conocimiento y tecnología. Es un desafío del Estado gestionar la calidad y valor de los servicios que presta a los ciudadanos y, al mismo tiempo, reducir el costo unitario de su entrega. Tal complejidad se puede administrar de forma más eficaz y eficiente si el Estado desarrolla una estrategia e institucionalidad de Gobierno Digital, consistente en el uso coordinado de las tecnologías de información y comunicaciones, que contribuyan fuertemente a mejorar la inclusión, eficiencia, eficacia y transparencia en la provisión de los servicios que entrega a los ciudadanos.

Durante 2015 y parte de 2016, el programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda y Segpres diseñaron colaborativamente, con apoyo de la OCDE, las bases para una gobernanza que logre desarrollar y fortalecer el Gobierno Digital⁶. Siempre con el apoyo de la OCDE, a partir del segundo semestre de este año se diseñará el Plan Estratégico del Gobierno Digital⁷, que establecerá una visión, estrategia, objetivos, principios y un plan de desarrollo institucional en esta materia. El primer paso será potenciar la Unidad de Gobierno Digital de Segpres, mejorando sus capacidades estratégicas, técnicas y operacionales; junto con el establecimiento de estándares aplicables al conjunto de servicios públicos.

Complementariamente, se sigue avanzando en el desarrollo de servicios habilitantes, que permiten a los organismos públicos gestionar de mejor manera sus procesos internos, permitiendo que sus sistemas

5 modernizacion.hacienda.cl/biblioteca/5-estudios-de-formulacion-de-proyectos/formulacion-proyecto/diagnostico-de-chileatiende.html

6 www.oecd.org/publications/digital-government-in-chile-9789264258013-en.htm

7 OCDE (2016). "Digital Government in Chile: Strengthening institutional and governance frameworks".

de información puedan intercambiar datos y operar coordinadamente (interoperabilidad). Estas capacidades ayudan a aumentar la eficiencia en la ejecución de los procesos, a mejorar la calidad y gobierno de los datos y, en consecuencia, a elevar los estándares de la entrega de servicios para los ciudadanos, empresas y otras instituciones. Algunos avances destacados en esta materia son los siguientes:

Firma Pública Electrónica Avanzada. Durante 2016, se puso a disposición de todos los organismos públicos una plataforma que permite la emisión, revocación y uso de certificados de firma electrónica avanzada de/para funcionarios o autoridades de las instituciones públicas, basada en la información certificada por sus respectivos ministros de fe. Esta solución se hace cargo de facilitar la distribución y masificación de la firma electrónica avanzada, haciendo que su uso sea sencillo y eficiente de modo que las instituciones puedan integrar esta solución en los múltiples procesos en que requieren el uso de esta herramienta digital.

Estándar y Plataforma de Interoperabilidad. La necesaria interoperabilidad entre instituciones públicas requiere de un escenario con estándares claramente definidos y monitoreados, de herramientas que faciliten el intercambio de datos e información, y de servicios públicos e industria que estén en conocimiento y capacitados para materializar dichos estándares. Para estos efectos, la Unidad de Gobierno Digital de Segpres, en conjunto con múltiples instituciones públicas y el apoyo técnico de universidades, ha desarrollado un modelo de interoperabilidad que se ajusta al estado del arte en lo relativo a tecnologías de información. También ha desarrollado una plataforma especializada que facilita e incentiva la adopción de este modelo.

Clave Única. Es una herramienta que permite a cualquier ciudadano tener una identidad digital, la cual consiste en utilizar el RUN junto a una contraseña para poder interactuar con sistemas de información que dispongan instituciones públicas. Esta contraseña es entregada tras una verificación presencial de identidad utilizando los mecanismos provistos por el Servicio de Registro Civil e Identificación, tales como la verificación de identidad en línea utilizando biometría. En 2016 se ha avanzado significativamente en la adopción de la Clave Única por parte de instituciones públicas, incluyendo la nueva plataforma de Declaración de Intereses y Patrimonio de la Contraloría General de la República y el sistema de tramitación electrónica implementado por el Poder Judicial. Actualmente, un creciente número de instituciones privadas ha comenzado a integrar esta herramienta para identificar a sus usuarios y ofrecer sus servicios.

Escritorio Empresa. Durante 2016 CORFO puso a disposición de las empresas, especialmente del segmento micro, pequeñas y medianas, la plataforma de gestión integrada de trámites llamada Escritorio Empresa⁸. Esta tiene como objetivo facilitar y simplificar el emprendimiento, creación y operación de empresas, integrando progresivamente las herramientas que les permitan formalizarse y obtener beneficios del Estado. De este modo, se busca disminuir costos y pérdidas de tiempo asociados a la realización de trámites y acceso a servicios del Estado; agilizar las iniciativas de negocios, mejorando las oportunidades de inversión; y optimizar los trámites de postulación a fondos públicos concursables de emprendimiento, capacitaciones y otros. Actualmente en el sitio es posible realizar trámites como inicio de actividades, empresas en un día, registro de dominio web, autori-

8 www.escriptorioempresa.cl

zación sanitaria de alimentos, obtención de certificados laborales y previsionales, entre otros.

Gestión de Documentos. La normativa vigente relativa a archivos públicos data del año 1929 y no ha sido actualizada, lo que se traduce en ineficiencias en la gestión de la información independientemente del soporte. Se estima que más del 90% de los documentos de los servicios públicos se generan en papel, lo cual provoca ineficiencias en el uso de recursos de bodega, tiempo de funcionarios, riesgo de pérdida de material histórico y dificultad para responder a solicitudes de acceso a información pública. El desafío es avanzar hacia un sistema híbrido (papel-documento electrónico), haciendo interoperables los sistemas tradicionales con los electrónicos. Para avanzar hacia la optimización de la gestión de la información y archivos del sector público, se está desarrollando una propuesta conceptual de modelo institucional para la gestión de documentos y recomendaciones de cambios normativos.

6.5. INNOVACIÓN PÚBLICA ABIERTA Y CO-CREACIÓN

El sector público se enfrenta a desafíos cada vez más complejos por parte de una comunidad más interconectada, con amplio acceso a información y mayores demandas de participación. Este escenario ha sido terreno fértil para que gobiernos en todo el mundo busquen innovar en las formas de crear y entregar valor público, desarrollando mecanismos concretos para ello.

En Chile, esta reflexión llevó en 2014 a crear el Laboratorio de Gobierno (LabGob), cuya función es abrir espacios que permitan la interacción y co-creación entre los usuarios, funcionarios públicos, ciudadanos, emprendedores e innovadores en general, para la generación de soluciones a pequeña escala a problemáticas

del ámbito público, a través de prototipos, proyectos pilotos potencialmente escalables y la transferencia de iniciativas exitosas a otros órganos de la Administración del Estado. Para concretar esta tarea el LabGob tiene un directorio, que fija los lineamientos estratégicos y aprueba sus metas y objetivos, integrado por representantes de los Ministerios de Economía, Fomento y Turismo, Hacienda, Interior, Segpres y Desarrollo Social; organismos como CORFO y la Dirección Nacional del Servicio Civil, así como por miembros de la sociedad civil y en especial del mundo universitario.

Una de sus líneas de acción, denominada proyectos de innovación, asocia al LabGob con otras instituciones del Estado para generar soluciones a problemas públicos según las necesidades de las personas. La metodología implica ocupar la experiencia de diferentes actores para desarrollar prototipos en ambientes controlados y de pequeña escala, que puedan aplicarse en programas pilotos con potencialidad de escalamiento y de contribución a mejores políticas públicas. Esta metodología se ha empleado, entre otras, en la iniciativa conjunta con las autoridades de Economía y Energía para hacer más comprensibles las cuentas de electricidad; y en la que aspira a mejorar la experiencia de usuarios en los paraderos de Santiago, en coordinación con las autoridades de Transporte.

El LabGob también promueve el desarrollo de habilidades, motivaciones y oportunidades de innovación pública en funcionarios del Estado, para que a través del “aprender haciendo” puedan relevar su rol como fuente de innovación y agentes de cambio. Desde su creación el Laboratorio ha trabajado con 87 instituciones y más de 880 funcionarios públicos, intercambiando mejores prácticas, aprendiendo unos de otros y buscando las mejores ideas que hayan funcionado para ser replicadas en las instituciones del Estado. En este ámbito, se ha desarrollado el programa Gestión de la

Innovación en el sector público (GIP) y el primer estudio de línea base de capacidades para innovar en el Estado junto a la OCDE y en alianza con el Servicio Civil.

Asimismo, el LabGob desarrolla una línea de trabajo para atraer talento desde el resto de la comunidad, de modo que diversos actores se comprometan con los procesos de innovación dentro del Estado. La idea es generar nuevos espacios para que emprendedores, pymes, estudiantes, académicos, ciudadanos y ONG aporten talento y soluciones para enfrentar problemas públicos. En este ámbito, está en curso el proyecto que busca un acceso más fácil a la salud primaria en la Municipalidad de Recoleta, que recogió la experiencia de diversos involucrados: pacien-

tes, funcionarios de la salud y directivos, entre otros. Luego se lanzó una convocatoria abierta a innovadores y emprendedores sociales en pos de soluciones, que seleccionó a 12 finalistas que en cinco semanas de incubación debieron aterrizar sus ideas a la realidad del sistema de salud. Finalmente, cuatro iniciativas recibieron recursos para concretarse y hoy son parte de un plan de implementación en salud que se impulsa a nivel local. Otra iniciativa es el AuLab, que busca conectar a las instituciones de la educación superior con los desafíos relevantes del Estado. En este caso, invita a estudiantes y profesores a participar con sus proyectos de innovación para hacer frente a los diversos desafíos que generan los desastres naturales en Chile.

— CAPÍTULO 07 —

INTEGRACIÓN INTERNACIONAL



Como parte de su estructura institucional, Chile se ha enfocado en el desarrollo e implementación de una política de apertura al exterior y de integración a nivel regional y mundial, la cual ha reportado considerables beneficios al desarrollo del país. En un mundo donde resulta cada vez más difícil suscribir acuerdos comerciales de gran envergadura y que este año fue remecido por la decisión de Reino Unido de retirarse de la Unión Europea, la postura de Chile de persistir en su integración al mundo se mantiene como uno de los ejes más importantes en la estrategia de desarrollo económico.

Como parte de este proceso de profundización de las relaciones económicas, Chile continúa explorando la potencialidad de nuevos acuerdos comerciales. Gracias a las políticas implementadas y apoyado fuertemente en su estabilidad económica e institucional, Chile se ha convertido en una de las economías más integradas en los flujos globales de inversión y comercio. Ello se ve reflejado en los 26 acuerdos comerciales suscritos a la fecha con 64 mercados, en los acuerdos de promoción y protección de inversiones, y en los diversos convenios bilaterales destinados a evitar la doble tributación bajo el modelo de la OCDE.

La política comercial de inserción global señalada ha tenido importantes efectos. Durante el año 2015 las exportaciones hacia los países con acuerdos comerciales representaron 93,5% de los envíos, alcanzando US\$ 117.095 millones.¹ Otro beneficio obtenido de la política comercial adoptada por Chile consiste en la mayor atracción de inversiones desde el extranjero, las cuales han permitido desarrollar industrias locales y potenciar una mayor integración a nivel global. En este sentido, en 2015 Chile se mantuvo en el tercer

lugar entre los países latinoamericanos en recibir el mayor monto de capitales como inversión extranjera directa, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Asimismo, el país concentra esfuerzos significativos en participar activamente en diversos organismos internacionales, para aportar a una mayor integración y beneficiarse de la experiencia global existente en políticas públicas y otras materias. En este sentido, es importante destacar el compromiso del país en distintos organismos multilaterales, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Alianza del Pacífico y el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), entre otros, en los que se discuten y definen políticas tendientes a promover el desarrollo sustentable e inclusivo de los países.

Entre las actividades internacionales destacadas de 2016 figura que Chile presidió la reunión del Consejo de Ministros de la OCDE, la más relevante instancia de decisión política del organismo, cuyo tema de análisis fue “Aumentar la Productividad para un Crecimiento Inclusivo”. Asimismo, se realizó en Chile la Cumbre de Presidentes de la Alianza del Pacífico, instancia donde el país asumió la presidencia *pro tempore*, así como también la presidencia del grupo de trabajo especializado conformado por los ministros de Hacienda de los países del bloque. También se desarrolló exitosamente una nueva versión del Chile Day en Londres, encabezado por la Presidenta de la República, y donde gracias a la coordinación público-privada se busca posicionar a Chile como destino de inversión y además como plataforma financiera para hacer negocios en la región. Asimismo, este año ha cobrado relevancia la operación del nuevo Fondo Verde Climático (*Green Climate Fund*), donde el Ministerio de Hacienda ha asumido el rol de autoridad nacional.

¹ <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/reporte-trimestral-ene-dic2015.pdf>

7.1. RELACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICA COMERCIAL

7.1.1. Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC

En noviembre de 2014 concluyeron las negociaciones asociadas a la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con la adopción del Acuerdo de Facilitación de Comercio. Su ratificación ayudará a potenciar las exportaciones nacionales, facilitando los procedimientos para el acceso de los productos nacionales a otros mercados.

Hasta el momento, 72 países han ratificado el Acuerdo, el cual entrará en vigencia con la confirmación de al menos dos tercios de los países miembros. En el caso de Chile, el proyecto de ley que aprueba el Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech, para incorporar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, ingresó al Congreso en junio de 2015 y actualmente se encuentra en su segundo trámite constitucional en el Senado, esperándose la aprobación del Legislativo durante el segundo semestre de 2016.

7.1.2. Modernización del Servicio Nacional de Aduanas

El 1 de julio de 2015 ingresó al Congreso el proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas, para enfrentar los desafíos de ser una de las economías con mayor apertura comercial del mundo. La actualización de la normativa tiene como propósito dar cumplimiento a compromisos internacionales, facilitar la fiscalización de los beneficios arancelarios otorgados a diversos países, así como también actualizar, fiscalizar y facilitar el uso de ciertas franquicias tributarias.

El proyecto apunta a incorporar los cambios profundos registrados con el surgimiento de actores, nuevas operaciones y ajustes en la logística del comercio internacional, que, al no ser reconocidos por la legislación, afectan el adecuado desarrollo del comercio exterior y la debida fiscalización aduanera. Ello implica el reconocimiento legal de figuras como las empresas de envío de entrega rápida y el Operador Económico Autorizado. Asimismo, la iniciativa busca facilitar el adecuado control y fiscalización de las transacciones internacionales, lo que resulta fundamental dado el importante incremento, diversificación y complejidad que ha experimentado el flujo del comercio durante los últimos años. Actualmente, el proyecto se encuentra en segundo trámite constitucional y se espera que sea aprobado a fines del año 2016.

7.1.3. Acuerdos en Materias Aduaneras

Con el objeto de perfeccionar el sistema de comercio exterior, el Servicio Nacional de Aduanas ha profundizado el desarrollo de vínculos con otros países y organismos multilaterales, destacándose su participación en la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la OMC, entre otras iniciativas de carácter bilateral.

En este ámbito, se ha venido trabajando un Memorandum de Entendimiento con un conjunto de entidades gubernamentales de Estados Unidos de América (Departamento de Seguridad Nacional y su fuerza investigadora *Homeland Security Investigations* (HSI); y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas), relativo a la cooperación en materia de transparencia en el ámbito del comercio. Dicho Memorandum se suscribe en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos y del Acuerdo sobre Asistencia Mutua entre sus Administraciones Aduaneras. De este modo, se crea en Chile la Unidad de Comercio Transparente (TTU, según su sigla en inglés),

cuyo objetivo es establecer canales adicionales de comunicación que permitan facilitar el intercambio de información y datos de comercio en forma rápida y segura, para mejorar la coordinación en asuntos aduaneros y asistirse mutuamente en la prevención, detección e investigación de todo tipo de infracciones y delitos en este ámbito.

7.1.4. Conferencia Regional de Directores Generales de Aduanas de las Américas y el Caribe

En julio de 2016, el Servicio Nacional de Aduanas asumió la vicepresidencia de la Conferencia Regional de Directores Generales de Aduanas de las Américas y el Caribe, para el período 2016-2018, entidad que representa a las aduanas de los 31 países de esta región, que forman parte de la OMA. Es la primera vez que la Aduana de Chile asume el liderazgo regional y le corresponderá llevar adelante la planificación estratégica, que entre otros asuntos considera mejorar la gestión de riesgo en aduanas, la gestión integrada de fronteras y las auditorías a posteriori.

7.1.5. Sistema Integrado de Comercio Exterior

En diciembre de 2015 finalizó la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), un programa del Ministerio de Hacienda que implementó una ventanilla única, a través de la cual se pueden exportar e importar bienes y servicios. El objetivo de SICEX es la agilización de las transacciones, reduciendo los costos y tiempos de respuestas de los servicios públicos para las diversas autorizaciones y certificados, necesarios para una operación oportuna. A modo de ejemplo, la autorización para exportar que debe ser entregada por el Instituto de Salud Pública demora entre 30 minutos y dos horas con SICEX, comparados con cinco días promedio al ser solicitada fuera de este sistema.

Esta mayor eficiencia es posible gracias a la integración de 18 servicios públicos a SICEX, entre los cuales se encuentran el Servicio Nacional de Aduanas, Servicio Nacional de Pesca, Comisión Chilena del Cobre, Instituto de Salud Pública, Servicio Agrícola y Ganadero, Servicio de Impuestos Internos y Tesorería General de la República, entre otros. Esto se ha traducido en una actualización tecnológica y automatización de diversos procedimientos.

SICEX también incluye la integración de las ventanillas únicas de los países miembros de la Alianza del Pacífico, lo que nos permite actualmente enviar y recibir certificados fitosanitarios hacia y desde Perú, México y Colombia. Además, SICEX se encuentra integrado con el Sistema Unificado de Redes Logísticas de la Región del Biobío (Surlog), plataforma que permite validar los requisitos de ingreso a los puertos de contenedores de exportación vía web, de manera anticipada, coordinando la frecuencia de llegada de las cargas de exportación en contenedores con los terminales portuarios de dicha región.

Durante el primer semestre del año los esfuerzos se han centrado en la instalación, difusión y capacitación de distintos operadores acerca de esta plataforma digital, lo que ha ido elevando su uso de manera progresiva. Este enfoque se ha centrado fundamentalmente en la participación del importador, exportador o agente de aduana en una capacitación que le permita operar la plataforma. Junto con ello, recibirán asistencia durante el proceso de prueba y validación de la plataforma, además de acceso a una mesa de ayuda telefónica si requirieren asistencia.

Siempre buscando ampliar el acceso a SICEX, se creó un módulo especial, denominado conexión con privados, que permite que los agentes de aduana puedan conectar directamente sus sistemas con SICEX para facilitar su integración.

7.2. NEGOCIACIONES COMERCIALES

7.2.1. Acuerdo de Asociación Transpacífico

Tras más de cinco años de extensa negociación, el 4 de febrero de 2016 se suscribió en Nueva Zelanda el Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP por sus siglas en inglés). El próximo paso es el envío de este instrumento internacional a los respectivos Congresos para ser sometido a su proceso de ratificación.

Con este acuerdo comercial se construirá la zona de libre comercio más grande del Asia-Pacífico, que a su vez será el bloque de integración más importante del mundo en términos económicos. Esto porque sus 12 miembros signatarios (Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam) representan el 40% del PIB mundial, con una población de 812 millones de habitantes.

El Acuerdo cuenta con un único conjunto de reglas de origen para todos los productos de los países miembros. Sobre la base de estas reglas comunes, se brindará a los exportadores mayores flexibilidades para incorporar materias primas o insumos no producidos en Chile y así elaborar bienes con mayor valor agregado, fortaleciendo la cadena de suministro para integrar la producción, facilitar el comercio y reducir los costos de hacer negocios dentro del área de libre comercio. Asimismo, el TPP presentará una mejora para Chile en términos de acceso a mercados específicos, como Japón, Canadá, Malasia y Vietnam.

Complementando estos beneficios, el TPP establecerá un nuevo estándar para los futuros acuerdos de integración económica regional. En efecto, dentro de los 30 capítulos negociados se encuentran disciplinas y disposiciones no incluidas en otros acuerdos comerciales, tales como medidas anticorrupción, co-

herencia regulatoria y normas con enfoque en las pequeñas empresas, entre otros. En los capítulos laboral y medioambiental se propone promover la participación pública y se contemplan mecanismos efectivos de solución de controversias para dar cumplimiento a las reglas allí contenidas. Finalmente, en el capítulo de servicios financieros, directamente negociado por el Ministerio de Hacienda, se incorporaron preceptos que garantizan una adecuada apertura de mercado con un apropiado nivel de protección normativo, concordante con nuestra legislación nacional.

La participación de Chile en el TPP permite al país garantizar su inserción en el bloque comercial más importante del mundo, manteniendo así una política activa que profundiza los lazos comerciales con el Asia-Pacífico. El rol asumido por el país en la negociación de este acuerdo permitió contribuir al desarrollo de un sistema de comercio internacional basado en reglas jurídicas equilibradas, evitando sólo adherir a ellas sin capacidad de adecuarlas a la realidad legal y económica de Chile.

7.2.2. Acuerdo en Comercio de Servicios

Con el objeto de liberalizar el comercio multilateral de servicios y actualizar sus reglas, 23 economías -entre ellas Chile y la Unión Europea en representación de todos sus Estados miembros- participan de la negociación multilateral conocida como *Trade in Services Agreement* (TiSA), tendiente a acordar mejores reglas y compromisos en materia de servicios. Esta negociación se inició formalmente en 2013 y se espera que en diciembre de 2016 se hayan celebrado 21 rondas de negociación. A pesar de su amplia adhesión, es del interés de Chile que este proceso esté abierto a todos los países miembros de la OMC para así lograr la mayor cobertura posible, abriendo grandes oportunidades para la exportación de servicios desde Chile.

En este Acuerdo ha habido avances sustantivos y existe el compromiso político de concluir la negociación en lo posible en diciembre de 2016. En este contexto corresponderá al Ministerio de Hacienda continuar con la tarea de supervisar la negociación de todos los textos del Acuerdo y, en particular, seguir liderando la negociación del anexo de Servicios Financieros.

7.2.3. Otros Acuerdos Comerciales

Chile ha continuado trabajando en su red de acuerdos comerciales, destacando lo realizado con Hong Kong y Brasil.

Respecto a Hong Kong, economía con la que ya existe un Tratado de Libre Comercio, se iniciaron negociaciones tendientes a adicionar un capítulo en materia de inversiones. Durante 2016 se llevaron a cabo cuatro rondas de negociación, que se espera concluyan este año para que pueda suscribirse el acuerdo. Ello contribuirá a seguir avanzando en nuestra ruta de integración económica con una de las potencias financieras más importantes del Asia-Pacífico.

Con Brasil comenzaron los trabajos técnicos para contar con un acuerdo que busque normar las inversiones en el sector de servicios financieros. Se han intercambiado propuestas, que están en evaluación por ambas partes. Dentro del último trimestre del 2016 se espera poder sostener rondas presenciales de negociación.

7.2.4. Acuerdos en Materia de Tributación Internacional

a. Acuerdos de Doble Tributación

Chile busca fomentar la internacionalización de las inversiones mediante el establecimiento de empresas chilenas en el exterior y de sucursales de firmas

extranjeras en el país. Esta política de apertura trae consigo el inconveniente de la doble tributación, que afecta tanto a las personas naturales como jurídicas que posean su residencia o domicilio en nuestro país y/o que mantienen inversiones o actividades en el extranjero y viceversa.

Para prevenir los problemas originados por la posible doble tributación, Chile ha suscrito un conjunto de convenios para evitar esta duplicidad. Ello es una manifestación más de la directriz que ha seguido nuestro país en cuanto a su política de fortalecer la relación con importantes socios comerciales, lo cual se traduce en la posibilidad de desarrollar negocios y explorar nuevas fronteras económicas en condiciones más beneficiosas con la mayor parte del mundo.

Durante la actual administración se han suscrito convenios con Argentina, China, Italia, Japón, Uruguay y República Checa, los últimos cuatro, suscritos durante este año. Debido a sus beneficios, el Congreso Nacional ha actuado con celeridad en la ratificación de estos convenios, habiendo ya concluido exitosamente el proceso legislativo de los textos referidos a Argentina, China, Sudáfrica, Emiratos Árabes Unidos (evita la doble imposición en materia de transporte aéreo y marítimo), y los que tienen como fin el intercambio de información tributaria celebrados con Guernsey y Uruguay.

b. Prevención de la Evasión Fiscal Internacional

Los esfuerzos internacionales para prevenir la elusión y evasión internacionales se han intensificado en los últimos años. En este contexto, los países del G20 y la OCDE han continuado con el diseño de recomendaciones y estándares para fomentar la transparencia tributaria mediante el intercambio de información y otras medidas afines. Estas disposiciones buscan dotar a las autoridades fiscales de

las herramientas necesarias para combatir la elusión y evasión tributarias.

En el ámbito local, la Reforma Tributaria permitirá avanzar en la implementación de las recomendaciones internacionales. Así, durante este año continuó la aplicación de una serie de reglas introducidas por dicha ley orientadas a disminuir y combatir la elusión y evasión fiscales. Destacan los ajustes relacionados con la vigencia de la Norma General Anti Elusión efectuados durante la tramitación de la Ley N° 20.899 (que simplificó la legislación tributaria), que zanjaron el debate sobre el ámbito temporal de su aplicabilidad.

Por su parte, la ley de simplificaciones amplió los sujetos que podrán obtener de la administración tributaria un pronunciamiento anticipado sobre criterios de carácter general relativos a la aplicación de la Norma General Anti Elusión. Con todo, considerando que no se exigirá un interés comprometido por el consultante en estos casos, la respuesta no tendrá el carácter de vinculante general ni particular. Además, se establece que el Servicio de Impuestos Internos publicará sus respuestas para que los contribuyentes puedan tener acceso a las mismas. Se agregan también los ajustes efectuados a las normas sobre exceso de endeudamiento y control de entidades pasivas en el exterior, entre otras.

En cuanto a nuestros compromisos internacionales en materia de elusión y evasión, el 4 de noviembre de 2015 el Congreso Nacional ratificó la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria (MAAT, por sus siglas en inglés) que a la fecha ha sido suscrita por más de 98 jurisdicciones. Este convenio permitirá ampliar la red de países y jurisdicciones con los que Chile puede intercambiar información para fines tributarios, confirmando de esa forma el deber de nuestro país de cumplir con las más altas prácticas internacionales en la materia.

En línea con lo anterior –y considerando el compromiso de situarse en la vanguardia del cumplimiento en materia tributaria internacional–, Chile se encuentra en proceso de implementación de un estándar global denominado *Common Reporting Standard* (CRS, por sus siglas en inglés). El CRS regula el intercambio automático de información, entre autoridades tributarias, de cuentas mantenidas por residentes de terceros Estados en el país.

De esa forma, tanto el MAAT como los convenios suscritos por Chile generan un marco jurídico que se adecúa a los estándares internacionales más altos relativos a la materia, permitiendo que Chile participe de intercambios de información efectivos y oportunos, velando siempre por la confidencialidad y resguardando las garantías de privacidad y confidencialidad de las personas involucradas. Lo anterior supone un equilibrio eficiente entre un marco legal internacional que permite la cooperación entre los distintos gobiernos y el respeto a la legislación nacional.

7.3. PARTICIPACIÓN EN ORGANISMOS INTERNACIONALES

7.3.1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE

Chile presidió en junio de 2016 la reunión anual del Consejo de Ministros de la OCDE, el evento más importante de la organización, lo que marcó un hito en la participación en ese organismo. La instancia convocó a ministros y representantes de los 34 Estados miembros, los principales países socios y las naciones en vías de acceso al organismo, bajo el tema central “Aumentando la Productividad para un Crecimiento Inclusivo”. El tema, propuesto por Chile y ratificado por los miembros de la OCDE, se ha vuelto más relevante a nivel global en medio de esta fase económica

más lenta, ya que contribuye a incrementar el crecimiento potencial y a elevar la calidad del empleo y los estándares de los bienes y servicios que se producen.

La reunión fue inaugurada por la Presidenta Michelle Bachelet, y presidida por el ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, acompañados de los titulares de Relaciones Exteriores, Trabajo, Economía y Transportes. Como resultado de la reunión, los países miembros adoptaron una declaración sobre el fortalecimiento de la productividad para un crecimiento inclusivo, en la cual se pide a la OCDE identificar las políticas que los propicien, explorar estrategias para aprovechar los beneficios de la digitalización y promover medidas para garantizar igualdad de condiciones para los negocios. Ello, junto a la necesidad de seguir avanzando en otras áreas tales como un sistema fiscal internacional más robusto, la lucha contra la corrupción, el apoyo a la integración de los migrantes, la promoción de políticas para reducir la desigualdad, y mejorar la participación de los ciudadanos y la confianza.

Durante la cita también se lanzó el Programa Regional de la OCDE para Latinoamérica y el Caribe, un marco de cooperación estratégico y horizontal para la interacción con esta región, que busca priorizar el aumento de la productividad, mejorar la inclusión social y fortalecer sus instituciones y la gobernanza. Además, como parte de las actividades se realizó el foro ciudadano “Economías Productivas, Sociedades Inclusivas”, en que intervinieron 2.500 representantes de la sociedad civil de 80 países, entre ellos 17 chilenos. El foro abordó problemáticas asociadas al crecimiento inclusivo, productividad, innovación, economía digital y la colaboración internacional para aplicar los acuerdos y normas internacionales.

Como parte de las actividades preparatorias de esta cumbre, tuvo lugar en Chile un encuentro para re-

cibir las opiniones de las instancias representativas de los trabajadores y los empresarios de la OCDE, respecto de los temas de productividad e inclusión que se discutirían en el Consejo de Ministros. La cita convocó a representantes del Comité Consultivo Sindical (TUAC, por sus siglas en inglés) y del Comité Consultivo Empresarial e Industrial (BIAC, por sus siglas en inglés), además de representantes de los países anfitriones de la reunión, de la administración del organismo (incluyendo al Secretario General, Ángel Gurría) y observadores.

Con la presidencia en el Consejo de Ministros, Chile consolida su presencia en la organización a la que ingresó en 2010, especialmente fortaleciendo su rol de vínculo entre la OCDE y Latinoamérica, ejemplificado en el liderazgo asumido con el lanzamiento del Programa Regional del organismo para esta zona del mundo. Además, el Ministerio de Hacienda ha seguido participando activamente en la coordinación y preparación de diversas publicaciones que contribuyen a mejorar las políticas públicas internas. De la misma forma, representantes del Ministerio participan permanentemente en distintos grupos de trabajo dentro de la OCDE.

Como parte de su trabajo anual, la OCDE lanzó a fines de 2015 el estudio económico sobre Chile, donde señala que a pesar de la brusca caída del precio del cobre, el crecimiento económico de Chile ha sido resiliente y destaca los logros en esta materia en los últimos 20 años. No obstante, sugiere expandir la economía más allá de la extracción de recursos naturales e incrementar su aporte basado en el conocimiento a las cadenas globales de valor. Asimismo, advierte la necesidad de un desarrollo más inclusivo, sobre todo para las mujeres, y valora que se esté reformando el sistema educativo para generar mayores oportunidades para los grupos más vulnerables.

7.3.2. Consejo de Ministros de Finanzas de la Alianza del Pacífico.

En el marco de la XI Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico, el 30 de junio de 2016 se llevó a cabo una nueva reunión del grupo de Ministros de Finanzas del bloque en Frutillar, en la que Chile asumió la Presidencia *pro tempore* de dicha instancia para el período 2016-2017. De este modo, Chile asume el liderazgo en cuanto a los esfuerzos que el grupo de Ministros de Finanzas viene desarrollando en un conjunto de materias.

Uno de estos ámbitos se relaciona con la inversión en infraestructura, donde destacan los avances en el estudio de pre-factibilidad para la creación del Fondo de Infraestructura de la Alianza del Pacífico. Asimismo, se acordó continuar con el análisis respecto a la conveniencia de la emisión de un bono catastrófico conjunto, que sirva como vehículo financiero para manejo y transferencia de este riesgo de desastres naturales a los mercados internacionales.

Sobre los trabajos en integración financiera, se han concretado el reconocimiento mutuo de emisores de valores, la ampliación de instrumentos financieros y mecanismos de negociación en el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) y en otras plataformas, junto con cambios regulatorios para el reconocimiento de ofertas públicas primarias de instrumentos de renta fija y variable en la región. Asimismo, se ha avanzado en un acuerdo para lograr la homologación del tratamiento tributario de los ingresos obtenidos por los fondos de pensiones reconocidos de los países de la Alianza del Pacífico, cuando invierten en otro país miembro de la región.

Como parte de la nueva agenda de iniciativas para la Presidencia de Chile, el grupo de Ministros de Finanzas convinieron en profundizar una mayor inclusión

financiera, acordando la evaluación de un mecanismo que permita facilitar las transferencias de fondos entre pequeñas y medianas empresas que operen en la región. También se acordó iniciar evaluaciones sobre el reconocimiento de los gestores de fondos y la oferta de sus productos en los países de la región. Asimismo, los Ministros instruyeron evaluar mecanismos que permitan potenciar las inversiones de administradoras de fondos de pensiones en la región.

Los Ministros también acordaron crear el Grupo de Trabajo de Comercio de Servicios, dada la relevancia del sector para los países de la Alianza. Este grupo abordará en una primera instancia una revisión sobre la normativa y procedimientos tributarios y aduaneros relevantes para el sector. También realizará un análisis de los mecanismos e instrumentos de financiamiento existentes, ello con miras a facilitar el comercio de servicios en la región. Para comenzar los trabajos, se solicitará el apoyo a los organismos multilaterales para la elaboración de un estudio que facilite el cumplimiento de tales objetivos.

Además, los Ministros apoyaron el compromiso adoptado por los países para intercambiar información en materia tributaria de acuerdo con los más altos estándares internacionales, así como para desarrollar los instrumentos idóneos y pertinentes para lograrlo, tomando en consideración el entendimiento conseguido con Perú sobre una implementación similar.

7.3.3. Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico

Respecto de la participación de Chile en el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), se destaca la presencia del Ministerio de Hacienda como representante oficial de Chile ante el Comité Económico que tuvo su última sesión del año los días 24 y 25 de agosto, ocasión en que se discutieron temas re-

levantes para la región en materias de comercio, crecimiento y desarrollo humano. También existe una participación activa en el *Finance Minister Process*, así como también en diversos talleres oficiales APEC, los cuales son financiados por dicha entidad.

Bajo la renovada agenda de reforma estructural de APEC, ratificada en Filipinas el año 2015, las economías fueron instruidas para desarrollar un plan individual de acción que estableciera sus prioridades para una transformación estructural, además de objetivos y políticas hacia el año 2020. A las economías pertenecientes a APEC se les recomendó que para la elaboración de estos planes de acción incluyeran indicadores cualitativos y cuantitativos, para de este modo monitorear y evaluar el progreso en la implementación de dichos cambios de manera centralizada. Se espera que estos planes estén desarrollados en su totalidad durante el segundo semestre del año 2016, antes de la Reunión Ministerial APEC que se llevará a cabo en Lima, Perú, el mes de octubre.

Por otra parte, también se acordó que este año el reporte económico de APEC estaría enfocado en servicios, razón por la cual Australia ya propuso un borrador con este lineamiento. Este borrador fue comentado por las distintas economías, fue acogido y compilado en un cuestionario final que deberá llenar cada país antes de finalizar el primer semestre del año. Chile ya presentó respuesta a este cuestionario.

También cabe destacar que en octubre del año pasado, se realizó en Santiago un seminario internacional sobre políticas públicas para la reducción de brechas de género en educación matemática, organizado por el Ministerio de Hacienda con financiamiento directo de APEC. En la instancia participaron alrededor de 20 expertos de las economías pertenecientes al Foro, representantes de universidades locales y extranjeras,

de organismos multilaterales y de entidades de gobierno. La cita tuvo como objetivo revisar las políticas que han tendido a reducir dicha brecha en educación matemática, en el entendido de que ésta incide sobre las perspectivas de las jóvenes tanto en materia de estudios técnicos o universitarios, como en su incorporación al mercado de trabajo. Ello con miras a contar con elementos para promover la participación laboral de las mujeres y una mayor inclusión en las economías APEC.

7.3.4. Banco Interamericano de Desarrollo, BID

Durante el último año, el Ministerio de Hacienda ha seguido participando en la toma de decisiones respecto a las políticas de financiamiento y gobernanza del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cumpliendo su máxima autoridad el rol de Gobernador por Chile ante el organismo.

Durante la reunión anual de la Asamblea de Gobernadores 2016 del BID y de la Corporación Interamericana de Inversiones, se adoptaron decisiones para reforzar el uso eficiente del capital del banco y dar mayor sostenibilidad a los créditos concesionales que entrega la institución. También se tomaron medidas para aumentar la participación del BID en operaciones para el financiamiento de proyectos asociados al proceso de cambio climático y se aprobó una modificación al mecanismo que financia donaciones a Haití, para que los desembolsos sean consistentes con los requerimientos del país. Además de participar activamente en los debates, la agenda del Ministerio de Hacienda estuvo enfocada en la discusión de las distintas experiencias del BID y otros países de la región en la promoción de exportación de servicios, uno de los ejes del enfoque de impulso a la productividad que está desplegando la actual administración.

Respecto a las actividades que el BID financia en Chile, destaca la firma de un préstamo por US\$ 120 millones en junio de 2016, con el objetivo de ampliar la oferta de crédito a micro, pequeñas y medianas empresas. Esta iniciativa se encuentra dentro de la agenda de las 22 medidas para impulsar la productividad, y se implementará a través de una línea de crédito de US\$ 120 millones que CORFO pondrá a disposición de intermediarios financieros no bancarios.

Además, los ministros de Hacienda de Argentina y Chile suscribieron un acuerdo con el BID que concreta el respaldo financiero y técnico de dicho organismo para la realización del megaproyecto binacional Túnel Agua Negra, que uniría a los dos países mediante un túnel de 14 kilómetros en la Región de Coquimbo. La obra, que exige inversiones en un rango entre US\$ 1.400 millones y US\$ 1.600 millones, y que se ejecutaría en un plazo de ocho años, potenciará de manera importante la integración física y comercial entre ambas naciones.

7.3.5. Banco Mundial

En su rol de Gobernador por Chile ante el Banco Mundial, el Ministerio de Hacienda participó en las reuniones de primavera del Banco Mundial, que se realizaron en forma conjunta con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en Washington DC, en abril de 2016. En dicha ocasión, se discutió cómo las políticas del Banco Mundial apoyarán los objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas al 2030, en particular la reducción de la pobreza y el logro de una prosperidad compartida. También se revisaron los puntos relativos a las políticas de salvaguarda de las operaciones que se encuentran en debate en la administración de este organismo multilateral, así como iniciativas referentes a futuras capitalizaciones de esta entidad, donde se espera tener una mayor representación de las economías emergentes.

En la misma oportunidad, Chile suscribió un acuerdo con el Banco Mundial para mejorar la eficiencia del gasto público en el país, denominado Revisión del Gasto Público (*Public Expenditure Review o PER*, según sus siglas en inglés). Esta revisión identificará oportunidades de ahorros fiscales y propuestas de mejoras en la asignación de recursos, a través de un trabajo conjunto del Banco Mundial, el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos y carteras sectoriales específicas, entre ellas Educación, Salud y Economía. Chile se suma así a otros países de Europa, Asia y América Latina que han aplicado este instrumento analítico del Banco Mundial.

Además, se han producido avances en el proceso de instalación en Chile del primer Centro de Investigación y Desarrollo de este organismo multilateral en América Latina. El Centro, con un enfoque regional y global, llevará adelante un ambicioso programa de investigación incluyendo la elaboración de reportes como *Doing Business* (gestión regional del estudio y la recolección de datos a nivel de los países de América Latina); *Doing Business* Subnacional de Chile (análisis del ambiente de negocios en las regiones); y *Mujeres, Negocios y Leyes* (reporte que analiza las barreras que enfrentan las mujeres para desarrollar sus actividades empresariales y de negocios); entre otros.

En abril de este año, el Congreso de Chile ratificó el acuerdo internacional que permitirá el establecimiento y operación de este centro, instituyendo que sus oficinas, bienes y personal gozarán de las inmunidades correspondientes al ejercicio de su labor, junto con los mecanismos específicos para solucionar eventuales controversias. Además, en junio pasado el Banco Mundial anunció la apertura de una oficina en Santiago, detallando que para su funcionamiento contará con un equipo de análisis y un área operacional, que buscará fortalecer las áreas de trabajo que

Chile viene desarrollando con el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.

7.3.6. Fondo Verde Climático

El Fondo Verde Climático (*Green Climate Fund* o GCF, por sus siglas en inglés) es el principal mecanismo de financiamiento que han creado los países partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Su objetivo es financiar proyectos en países en desarrollo, con el objetivo de enfrentar los efectos del cambio climático en áreas de mitigación y adaptación.

El Ministerio de Hacienda es el representante de Chile en el directorio del GCF, convirtiéndose así en la Autoridad Nacional Designada. Durante el último año, Chile ha seguido participando activamente en las discusiones sobre las políticas de financiamiento y gobernanza del fondo, en particular desde su rol de miembro del comité de inversiones del directorio y siendo parte del grupo de países que elaboraron el plan estratégico del GCF. A nivel local, el Ministerio

de Hacienda ha seguido liderando el proceso de instalación de esta institucionalidad y la interacción entre los distintos organismos nacionales relacionados con labores contra el cambio climático, los organismos internacionales y este fondo. También se ha avanzado en el desarrollo de una estrategia nacional y la presentación de proyectos al GCF.

A fines de 2015, el directorio del fondo aprobó por primera vez proyectos por US\$ 168 millones, los que en 2016 se elevaron a US\$ 256,6 millones, con una meta de US\$ 2.500 millones para el año. El primer proyecto para Chile fue aprobado en junio de 2016 y se refiere al Programa de Acción Climática y Desarrollo Solar en la Región de Tarapacá. En específico, el fondo aprobó un préstamo de US\$ 49 millones a través de la entidad acreditada por la Corporación Andina de Fomento (CAF), que servirá para financiar parte de la inversión total de US\$ 265 millones para construir una planta solar fotovoltaica en Tarapacá, con una capacidad instalada estimada de 143 MW. Esta central permitirá reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en cerca de 200 mil toneladas de CO₂ al año.

Esta publicación corresponde al Estado de la Hacienda Pública 2016 presentado por el
Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés Pulido, ante el Congreso Nacional

– el 3 de octubre de 2016 –

La versión digital de este documento se encuentra disponible en la página web
www.hacienda.cl

Los contenidos pueden ser reproducidos citando la fuente.

Registro de Propiedad Intelectual: 270802

ISSN: 0718-6738



MINISTERIO DE HACIENDA
Teatinos 120 - Santiago de Chile
Código postal 8340487 - Teléfono (56) 2 2828 2000

Diseño:

Luis E. Silva

Edición:

Departamento de Comunicaciones Ministerio de Hacienda

Fotografías:

Paula Farías Lorca

Banco de imágenes Ministerio de Hacienda

Banco de imágenes Ministerio de Obras Públicas

Banco de imágenes Ministerio de Educación

Banco de imágenes Sistema de Empresas (SEP)

Agradecimientos a:

BancoEstado

Servicio de Impuestos Internos (SII)

Impresión:

Unidad de Informática Ministerio de Hacienda

Edición de 60 ejemplares

© Todos los derechos reservados



WWW.HACIENDA.CL