

En resumen

¿Cómo aumentar el potencial de crecimiento de Chile?

¿Requieren las instituciones fiscales y el sistema de pensiones reformas adicionales?

¿Cómo se pueden mejorar la gestión de la deuda pública y el sistema de metas de inflación?

¿Qué se puede hacer para fomentar la innovación?

¿La reforma regulatoria ha ido lo suficientemente lejos?

¿Cómo mejorar la productividad del trabajo?

En síntesis

Chile sigue mostrando un excelente desempeño y la economía se ha recuperado de la desaceleración que experimentó entre 1998 y 2003. La gestión macroeconómica ha sido ejemplar, con la implementación de políticas dentro de un marco creíble y basado en las reglas. Las finanzas públicas son particularmente robustas, lo que hace a la economía resistente a shocks. El proceso continuo de reforma estructural está abriendo nuevas oportunidades de crecimiento. Sin embargo, la brecha de ingresos sigue siendo considerable en relación a los países de la OCDE. El principal desafío de las políticas en Chile es, por lo tanto, elevar el potencial de crecimiento de la economía.

En Chile, el marco para la innovación cumple con condiciones importantes, tales como la estabilidad macroeconómica y atractivos regímenes de inversión extranjera directa (IED) y comercio. Pero la inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) es baja y financiada principalmente por el gobierno, en un Sistema Nacional de Innovación fragmentado que no es propicio para la planificación a largo plazo. Al lograr mayores aumentos en el capital humano, se facilitaría el desarrollo y difusión del conocimiento. En este contexto, la creación del Consejo Nacional de Innovación puede estimular significativamente la coordinación de políticas, pero la asignación de fondos fiscales tendrá que ser llevada a cabo de una manera efectiva en términos de costos, transparente, abierta y orientada a fomentar una innovación, financiada por empresas, que sea consistente con las ventajas comparativas de Chile.

La reforma de la regulación de servicios públicos (industrias de redes) continúa. En el sector eléctrico las reformas han fomentado mayor competencia. Además, en vista de cortes recurrentes en los envíos de gas desde Argentina, han buscado asegurar la disponibilidad del suministro. Sería aconsejable separar la distribución y la venta a los consumidores finales. En telecomunicaciones, el tema regulatorio central es cómo promover la competencia y, al mismo tiempo, fijar precios eficientes para las empresas dominantes. A través de los años, las asociaciones público-privadas han contribuido a reducir el

“déficit de infraestructura”, pero a medida que este déficit se cierra, la administración del sistema requerirá el fortalecimiento de los controles independientes como también de medidas para proteger el presupuesto fiscal de una exposición indebida a pasivos contingentes.

La acumulación de capital humano, en el trabajo y fuera de él, es esencial para aumentar la productividad. Las políticas deberían apuntar a mejorar los estándares educacionales, para así alcanzar mejores niveles internacionales de educación y acelerar la puesta al día de Chile con los países más prósperos de la OCDE. La calidad de la capacitación laboral puede ser mejorada, con el objeto de fomentar el desarrollo de las capacidades de aquellos que ya están en la fuerza de trabajo. La participación en la fuerza de trabajo puede aumentar, eliminando las restricciones sobre el empleo a tiempo completo y la reforma de la legislación sobre oferta laboral por empresas externas y subcontratistas, fomentando de esta manera el uso de contratos de trabajo más flexibles, al mismo tiempo que se mejoran las alternativas de cuidado infantil y educación pre-escolar asequibles.

¿Cómo aumentar el potencial de crecimiento de Chile?

La economía chilena se ha recuperado de la desaceleración de 1998-2003. El contexto externo ha apoyado esta recuperación, con una liquidez internacional que se mantiene abundante mientras los precios de las materias primas siguen elevados, notablemente, en el caso del cobre. La recuperación de la inversión privada ha sido vigorosa, llevando la inversión a 25% del PIB en 2004, muy por sobre el nivel promedio que se registró durante los “años dorados” de rápido crecimiento del PIB en Chile (1985-97). La tasa de desempleo registrado está empezando a disminuir, a pesar de la reducción de la brecha del producto. Esto se debe en gran medida a que, hasta hace poco, el aumento de la participación en la fuerza del trabajo, particularmente entre las mujeres, ha sido

mayor que el crecimiento del empleo. El principal desafío de las políticas es asegurar que el impulso de la recuperación, especialmente la fortaleza de la inversión privada, sea sostenible y se traduzca en un aumento duradero del potencial de crecimiento de la economía en los próximos años. Esto se puede lograr mediante el fomento de la actividad innovadora, el continuo fortalecimiento de una regulación pro-competencia, particularmente en los servicios públicos industrias de redes, y una mayor participación y productividad de la fuerza de trabajo. Con esto, es probable que la brecha de ingreso de Chile en relación a los países de la OCDE se cierre más rápidamente. Actualmente, el ingreso per cápita de Chile (ajustado a paridad del poder de compra) es menos de 40% del promedio de los países de la OCDE y menos de 30% del de Estados Unidos, lo cual deja mucho espacio para

seguir cerrando la brecha en los niveles de vida relativos. Se puede anticipar que las mayores ganancias de largo plazo tendrán su origen en la acumulación de capital humano, el área en que Chile se encuentra más atrasado.

El desempeño de Chile, favorecido por una conducción competente de la economía por parte de las autoridades, se mantiene en un muy buen nivel. La percepción de una gestión macroeconómica prudente está bien afianzada. Chile es el único deudor soberano en América Latina, aparte de México, que es clasificado como investment grade, un logro que no debería ser subestimado. En particular, se debe considerar:

- La política fiscal ha sido hasta ahora guiada por la regla fiscal del superávit estructural de 1% del PIB, introducida en 2000, aunque sin fuerza de ley, y ajustada por los efectos sobre las finanzas públicas del ciclo económico y las fluctuaciones del precio del cobre.
- La política monetaria, desarrollada en el marco de metas de inflación, se ha implementado mirando hacia el futuro. Actualmente la inflación está convergiendo hacia el centro de la banda objetivo de política monetaria de 2-4%, y se espera que se mantenga controlada en el futuro cercano. La decisión de las autoridades monetarias de reducir gradualmente el estímulo monetario, a partir de septiembre de 2004, es adecuada.
- Las reformas estructurales, facilitadas por un comparativamente alto grado de cohesión política, continúan apuntando a abrir nuevas oportunidades de

crecimiento, haciendo a la economía más resistente a los shocks externos, con exportaciones más diversificadas, y menos vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas.

¿Requieren las instituciones fiscales y el sistema de pensiones reformas adicionales?

El hecho que la tasa de crecimiento tendencial -un parámetro clave en el cálculo de los balances estructurales- y el precio de referencia del cobre sean estimados por paneles de expertos ha contribuido enormemente a aumentar la transparencia de la regla de superávit estructural y la confianza que este mecanismo inspira, ya que, en principio, ayuda a protegerla de las interferencias políticas. El haber aislado las decisiones fiscales de fluctuaciones en los términos de intercambio es un logro considerable en el contexto latinoamericano, donde la dependencia de los ingresos relacionados a recursos naturales es frecuentemente la principal causa de su carácter procíclico. No obstante, las autoridades no están a favor de convertir en ley la regla fiscal, aunque están tomando medidas para mantener el cálculo del balance estructural como una parte integral del proceso de preparar el presupuesto en los años que vienen. Esto debería fomentar la continua adhesión a la disciplina fiscal por parte de las futuras administraciones, independientemente de su orientación política. Si bien el principio de la regla del superávit estructural debería mantenerse, el nivel efectivo del balance tendrá que ser fijado para el corto plazo. Al hacer esto, será importante considerar las presiones fiscales que probablemente surjan en el futuro asociadas al sistema de pensiones, además de las necesidades de

financiamiento del Banco Central, cuya capitalización es un tema que no ha sido resuelto.

Análisis recientes sugieren que la dinámica de la deuda del gobierno central representa un riesgo fiscal insignificante en el mediano plazo, debido principalmente al bajo nivel de la deuda en relación al PIB. Los costos de transición asociados con la reforma al sistema de pensiones de principios de los ochenta ya están desapareciendo. Sin embargo, de acuerdo a la información parcial disponible hasta la fecha, tanto la cobertura del sistema como la densidad de las contribuciones son bajas: sólo alrededor de 55% de la fuerza de trabajo actualmente contribuye a un fondo de pensiones, y de este porcentaje la mitad lo hace por no más de 60% de su vida laboral. Como resultado, existe considerable incertidumbre respecto a los futuros costos fiscales de la garantía de una pensión mínima para aquellos trabajadores que han contribuido, pero a un nivel que es insuficiente para asegurar un ingreso que alcance por lo menos a la pensión mínima, una vez que jubilen. Un tema relacionado son las pensiones asistenciales, que no son un derecho y, por lo tanto, no suponen un riesgo fiscal per se. Sin embargo, el valor de estas pensiones es actualmente alrededor de la mitad de una pensión mínima, y es muy probable que esta discrepancia no sea políticamente sostenible a través de los años. Es posible que cerrar esta brecha afecte los incentivos para que los individuos ahorren para su jubilación, y que a su vez afecte la densidad de las contribuciones y el costo fiscal de políticas de protección social alternativas en el largo plazo. Es, por lo tanto, importante encontrar un balance apropiado entre los incentivos para ahorrar para la jubilación y el nivel de

protección social deseado. Este tema debería ocupar un lugar importante en la agenda política. El manejo de estas contingencias requiere una acción preventiva que podría incluir un cierto nivel de financiamiento anticipado, aprovechando la actual fortaleza de las finanzas públicas. También se podrían considerar opciones para aumentar la densidad de las contribuciones, en particular para las mujeres y los trabajadores independientes. El fomento de la transparencia en la divulgación de información sobre las proyecciones actuariales, y su actualización periódica - preferentemente como una parte integral del proceso anual de preparación del presupuesto- contribuiría a lograr el apoyo público necesario para nuevas reformas en esta área y permitiría a los individuos ahorrar más, si fuera necesario.

¿Cómo se pueden mejorar la gestión de la deuda pública y el sistema de metas de inflación?

La conducción fiscal en los últimos años ha sido irreprochable. El logro principal en esta área ha consistido en mantener un enfoque contracíclico. Esto se debe en gran medida a la reducción gradual en la deuda pública, que resulta de una adhesión sostenida a la regla de superávit estructural, su correcto funcionamiento, y un mecanismo creíble para las fluctuaciones en los ingresos provenientes del cobre, a través del Fondo de Compensación del Precio del Cobre. La deuda pública consolidada neta (incluyendo el gobierno central y el Banco Central) disminuyó de casi 34% del PIB en 1990 a menos de 6% del PIB en 2004. El stock de deuda es mucho más alto cuando se toman en cuenta las garantías del gobierno a las obligaciones

de las empresas públicas, además de los “bonos de reconocimiento” emitidos para cubrir los costos de transición asociados a la reforma del sistema de pensiones de principios de los ochenta. Cabe destacar la importancia de consolidar los logros de los últimos años, con el objeto de resistir la eventual presión que se justificaría sobre la base de un bajo nivel de deuda y la necesidad de satisfacer demandas sociales múltiples. En particular:

- La disminución sostenida de la deuda pública ha generado un “dividendo de intereses”. Éste ha liberado escasos recursos presupuestarios para programas sociales rentables y con externalidades positivas, que son consistentes con el logro de los objetivos sociales del gobierno, sin la necesidad de afectar a la carga tributaria que es relativamente baja y pro negocios. Pero el desempeño de Chile en educación, evaluado mediante pruebas internacionales estandarizadas, además de algunos indicadores de salud, deja mucho espacio para mejorar la eficiencia del gasto fiscal en estas áreas. Será importante asegurar que los futuros aumentos del gasto social se traduzcan en mejores resultados y que sean financiados principalmente a través de la reasignación de recursos desde áreas de más baja prioridad, en vez de subir los ingresos tributarios.
- El bajo nivel de la deuda pública también ha contribuido a reducir en forma paulatina la dependencia de la economía chilena del financiamiento externo, haciéndola más resistente a shocks adversos, aún cuando la deuda externa privada es relativamente alta. El manejo de la deuda doméstica ha sido prudente y, en forma gradual, se podría continuar reduciendo el stock

de pasivos denominados en US\$ y el reemplazo de la deuda indexada a la inflación por deuda denominada en pesos, con un cupón nominal, contribuyendo así al desarrollo del mercado doméstico de instrumentos de renta fija. Las autoridades están conscientes que se debe asegurar que el retiro de la deuda denominada en dólares no presione excesivamente al mercado de divisas. Además, el ritmo de retiro de los instrumentos indexados a la inflación tendrá que ser guiado por una adecuada evaluación de la demanda por parte de los fondos de pensiones y las compañías de seguros, entidades que poseen la mayor parte de la deuda pública que se transa en el mercado.

El marco de metas de inflación dentro del cual se desarrolla la política monetaria ha sido fortalecido a través de los años y sigue funcionando bien. En 1999, el Banco Central abandonó la política bajo la cual también establecía metas para el tipo de cambio nominal, que había mantenido desde 1984. Al hacer esto, ha permitido que el tipo de cambio juegue un rol mayor en la estabilización de la actividad frente a shocks externos. En 1999-2000, se estableció el marco monetario para el uso pleno de metas de inflación, el cuál incluyó mejoras en las capacidades del Banco Central para modelar y pronosticar. Además, se fortaleció su estrategia de comunicaciones para aumentar la transparencia y la credibilidad de sus políticas. No obstante, el Banco Central podría considerar opciones respecto a la agenda de investigación de políticas. Con la inflación de precios al consumidor y la inflación esperada ya firmemente ancladas en el rango meta de 2-4%, el Banco Central podría considerar las ventajas y desventajas de usar la inflación

subyacente, en vez de la inflación de precios al consumidor como meta, y de hacer los ajustes correspondientes al ancho de la banda.

¿Qué se puede hacer para fomentar la innovación?

Las autoridades identifican las políticas de innovación entre las prioridades de su Agenda Pro Crecimiento. Las fortalezas principales de Chile para el fomento de la innovación son: su atractiva legislación sobre Inversión Extranjera Directa; la presencia de presiones razonablemente competitivas que surgen de la regulación de los mercados de bienes, que fueron discutidas en el Estudio 2003; un régimen de libre comercio, que facilita la difusión de tecnologías extranjeras incorporadas en bienes de capital e insumos importados; y un desempeño macroeconómico robusto, con una inflación estable y bajas tasas de interés, cumpliendo así con condiciones necesarias para un marco de innovación. Sin embargo, a alrededor de 0,7% del PIB en 2002 y financiado principalmente por el gobierno, el nivel de inversión de I&D la medida más usual de la innovación- es comparativamente bajo para estándares internacionales. Las opciones de financiamiento de la innovación por parte del sector privado, como el capital de riesgo, son limitadas. El capital humano es bajo. Para abordar estos problemas será importante optar entre diferentes alternativas, seleccionando aquellas que son más rentables y que tienen el mayor potencial para promover la difusión de la innovación.

Para fomentar la innovación, las autoridades se están enfocando en la creación de nuevas fuentes de financiamiento y en reformar la

arquitectura del sistema de innovación de Chile. Estos son respetables objetivos de políticas. En particular, se debe considerar:

- El aumento de los fondos públicos disponibles para la innovación, usando los ingresos del nuevo impuesto a la minería, introducido en mayo de 2005, es una prioridad en la agenda del gobierno. Pero es difícil que esto, por sí sólo, se traduzca en una mejora apreciable en el desempeño de innovación. Aunque no hay un enfoque de “mejores prácticas”, en cuanto a la correcta combinación de políticas, la experiencia de los países de la OCDE sugiere que un incremento en el apoyo directo del gobierno a la innovación puede fácilmente toparse con problemas de administración, con el riesgo que los fondos fiscales sean capturados por grupos de interés. El monitoreo de programas individuales necesitará ser intensificado de acuerdo con el incremento del financiamiento para asegurar que el apoyo del gobierno sea rentable y los fondos sean asignados de una manera abierta y transparente.
- Las políticas de innovación, independientemente de los instrumentos usados, deberían ser consistentes con las ventajas comparativas de Chile. Mayor intensidad de I&D podría contribuir a aumentar el contenido de valor agregado de las exportaciones, pero los escasos fondos públicos no deberían ser usados para “seleccionar ganadores”. En la mayoría de los sectores, la innovación tendría mejores resultados al enfocarse en la difusión de tecnologías de punta que se adapten a las necesidades empresariales y al fomento de externalidades

compartidas. Esto favorecería el apoyo a tecnologías de uso general con la más amplia aplicación sectorial posible, en particular, tecnologías de información y comunicación. Además, mayor énfasis en el apoyo a la investigación aplicada sería consistente con este objetivo.

- Las autoridades están conscientes de la necesidad de reducir la fragmentación institucional. La reforma de la arquitectura institucional del sistema de innovación de Chile, junto con la creación del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, vinculado a la Presidencia con el objeto de asesorar al gobierno sobre políticas de innovación, dará frutos en la medida que contribuya a una mayor coherencia en las políticas implementadas y fomente sinergias entre los diferentes actores interesados y las agencias de financiamiento. Pero los desafíos de gobernabilidad no deberían ser subestimados. La creación de ésta nueva institución en una estructura que ya es compleja, puede aportar poco para solucionar el problema de la fragmentación y el de las funciones y responsabilidades superpuestas, si la racionalización de las diferentes instancias existentes, en cuanto al diseño de políticas y entrega de servicios, no es implementada.

¿La reforma regulatoria ha ido lo suficientemente lejos?

El buen desempeño de Chile, en particular el incremento en la productividad durante la última década, se debe en gran medida al fortalecimiento de la regulación pro-competencia desde principios de los noventa. Pero estos logros no eliminan la necesidad de nuevas

reformas. En particular, se debe considerar:

- Es demasiado temprano para evaluar el impacto sobre la competencia de la nueva legislación para el sector eléctrico (Ley Corta I), aprobada a principios de 2004. Debido a los reiterados cortes en el suministro de gas natural desde Argentina, una nueva ley se aprobó (Ley Corta II) para asegurar la disponibilidad de suministro en el país. Estas medidas apuntan a eliminar barreras regulatorias a la expansión de la capacidad generadora. Una mayor liberalización en la venta de electricidad al consumidor final sería apropiada para permitir a los distribuidores diseñar programas de precio eficientes y adaptados a las preferencias de los consumidores.
- En el sector de las telecomunicaciones, el desarrollo de un mercado competitivo ha sido útil en cuanto a reducir los precios y facilitar el acceso de la población a servicios compatibles con su nivel de ingresos. El principal tema regulatorio en este sector es fomentar la competencia y al mismo tiempo fijar precios eficientes para las empresas dominantes. Optar por una mayor desagregación de redes debería, por lo tanto, ser consistente con la regulación aplicada a las empresas dominantes. Dado que el acceso se decide en base a los costos promedio, éstos deberían mantenerse para las partes desagregadas de una red y se tendría que eliminar los restantes subsidios cruzados.
- Las asociaciones público-privadas han contribuido a una gradual reducción del “déficit de infraestructura”. Pero, a

medida que este déficit disminuye, las tasas de retorno social de nuevos proyectos probablemente disminuirán. Esto requiere, por lo tanto, una aún mejor evaluación de los proyectos. Además, la administración del sistema requerirá mejoras para fortalecer los controles independientes, como también medidas para proteger el presupuesto fiscal de una exposición indebida a pasivos contingentes.

¿Cómo mejorar la productividad del trabajo?

La brecha de ingresos de Chile en comparación con los países de la OCDE refleja no sólo un déficit en la utilización del trabajo, debido a la participación relativamente baja en la fuerza de trabajo, particularmente entre las mujeres, sino que además, a la baja productividad laboral. Si bien la productividad laboral ha aumentado en los últimos años, ésta sigue por debajo de la de los países de la OCDE. Evidencia anecdótica sugiere que en la minería y en algunas actividades de procesamiento de productos agrícolas - ambos entre los sectores más dinámicos de la economía- la productividad del trabajo se compara con los mejores niveles encontrados entre los países de la OCDE. El desafío es aumentar la productividad en otros sectores de la economía, incluyendo el sector servicios, a través de la acumulación de capital humano, en el trabajo y fuera de él. En particular, se debe considerar:

- En la educación, el desempeño estudiantil ha mejorado, pero sigue siendo inferior al de los países de la OCDE. El gobierno está consciente de las debilidades en esta área y ha tomado medidas para enfrentar el problema. El gasto fiscal en educación está aumentando, facilitado por

recursos liberados por la prudente administración fiscal y la reducción de los niveles de deuda pública. Las opciones para facilitar el acceso de la población de bajos ingresos a la educación superior incluye la reforma del sistema de préstamos estudiantiles aprobada recientemente, que amplía las garantías fiscales disponibles para préstamos otorgados por bancos privados. Esto es importante porque se estima que los retornos de la educación son altos. Las políticas deberían apuntar a subir los estándares educacionales a los mejores niveles internacionales, como una manera de acelerar el cierre de la brecha que presenta Chile respecto a los países más prósperos de la OCDE. Pero un aumento del gasto se traducirá en mejor desempeño educacional sólo si es mantenido a través del tiempo y acompañado por mejoras monitoreadas en la calidad de la enseñanza.

- La disponibilidad de capacitación laboral financiada a través de rebajas tributarias y, más recientemente, el aumento de subvenciones para pequeñas empresas, en vez de créditos tributarios, son pasos en la dirección correcta. Pero tales incentivos todavía no alcanzarían a llegar a algunos grupos de trabajadores independientes y sus parientes, que son los que tienen la mayor probabilidad de estar fuera del mercado de trabajo formal y para quienes el retorno de la inversión en capital humano probablemente será bajo. Mientras que el espacio para seguir aumentando los subsidios para capacitación laboral es estrecho, las políticas deberían continuar enfocándose en mejorar su calidad y la administración en la entrega de servicios.

Para elevar la participación en la fuerza de trabajo -que es baja según estándares internacionales e incluso entre varones de la edad óptima- se necesita mayor flexibilidad en la asignación del tiempo de trabajo. El trabajo de tiempo parcial es importante para un significativo grupo de mujeres y la disponibilidad de cuidado infantil y educación preescolar asequibles podría alentar la participación en la fuerza de trabajo en el caso de familias con hijos dependientes. Las regulaciones sobre el trabajo de tiempo completo deberían permitir reducir el tiempo de trabajo en la cantidad que sea necesario, y no precisamente hasta un tercio, límite que actualmente gatilla algunas provisiones especiales. Más aún, una reforma de la legislación sería bienvenida en el caso de la provisión de trabajadores por empresas externas y de la subcontratación. Bajo prácticas actuales, las empresas clientes son responsables por la supervisión del trabajo, mientras que la empresa que provee los trabajadores mantiene un rol legal como empleador. Es aconsejable legislar para clarificar formalmente estas responsabilidades. Al mismo tiempo, un fortalecimiento del marco legal para las subcontrataciones podría alentar un uso más generalizado de contratos de trabajo flexibles.

En síntesis

En general, este Estudio concluye que Chile continúa mostrando un excelente desempeño. La velocidad de la recuperación en 2004, particularmente en cuanto a la inversión, deja pocas dudas de que la desaceleración de 1998-2003 fue predominantemente cíclica. Las condiciones externas han sido favorables. Pero más importante, las políticas - implementadas en un marco creíble y basado en reglas- han puesto la deuda

pública en un camino de descenso, permitiendo a la política fiscal jugar un rol más estabilizador que en el pasado, anclando las expectativas a largo plazo, y administrando prudentemente la riqueza de los recursos naturales. Lo anterior es ejemplar, y se puede considerar como uno de los principales legados de la administración del Presidente Lagos. El desafío para las futuras administraciones es equilibrar cuidadosamente la necesidad de preservar la responsabilidad fiscal y de satisfacer las demandas sociales, manteniendo un bajo nivel de deuda. En este contexto, se puede subestimar el costo de oportunidad de la generosidad fiscal. Las reformas estructurales que están bajo consideración necesitan ser discutidas en un contexto más amplio que tome en cuenta los vínculos y sinergias entre distintas áreas de políticas. Las políticas de innovación pueden ser fortalecidas en busca del crecimiento sostenido, pero el probable aumento del apoyo directo del gobierno necesitará ser evaluado a la luz del objetivo de aumentar la inversión en I&D al nivel de las empresas. Nuevas reformas regulatorias contribuirán a un mejor clima de inversión en la medida que continúen fomentando la competencia. El aumento del capital humano, tanto en los colegios como en los lugares de trabajo, mejorando la utilización del trabajo y elevando su productividad, será esencial para cerrar la brecha de Chile en cuanto a niveles de vida relativos.