



ESTUDIOS ECONÓMICOS DE CHILE, 2007

Resumen

Chile sigue registrando un desempeño robusto. Una gestión macroeconómica ejemplar continúa proporcionando sólidas finanzas públicas y una baja, aunque recientemente creciente, inflación. El proceso de reforma estructural avanza, e incluye desde mejoras regulatorias hasta un fortalecimiento de la protección social, incluyendo una muy necesaria reforma al sistema de pensiones. El crecimiento está en aumento, lo que contribuye a reducir aún más la todavía considerable brecha de ingresos per cápita de Chile en comparación con los países de la OCDE, a reducir la pobreza y a mejorar la distribución del ingreso. El principal desafío de Chile en cuanto a políticas es sostener un crecimiento a largo plazo impulsado por la productividad por medio de continuas iniciativas de reforma estructural.

La gestión macroeconómica ha sido admirable y está cimentada en logros previos. El marco de políticas que combina una gestión fiscal basada en reglas, metas de inflación y un tipo de cambio flexible, ha favorecido la economía en un período de fortaleza en el precio del cobre sin precedentes. Una ley de Responsabilidad Fiscal fue aprobada en el 2006, la que robustece aún más el marco fiscal. La meta de superávit estructural del presupuesto será reducida a partir del 2008, sin poner en riesgo el equilibrio macroeconómico de corto plazo. La reforma al sistema de pensiones que está en discusión está bien diseñada, pero su efecto sobre el ahorro previsional dependerá en gran medida de la fortaleza de los incentivos que se incorporarán a la reforma.

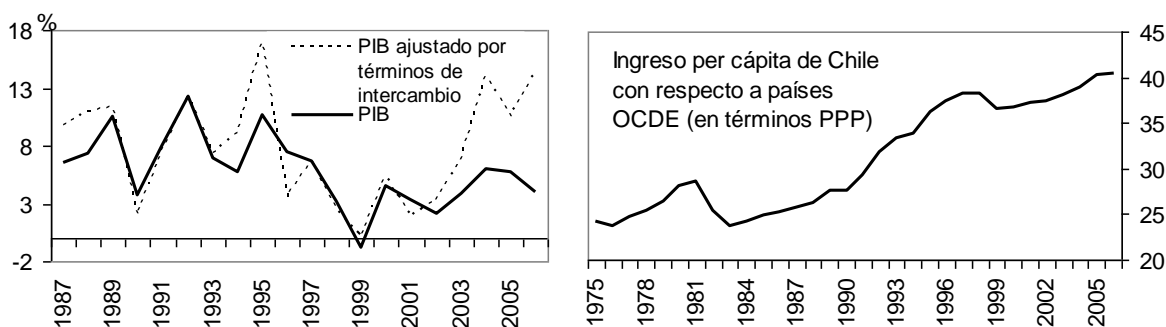
El aumento previsto en los servicios sociales financiados por el gobierno debe ser efectivo en términos de costos para generar mejoras proporcionales en los resultados sociales. Las holgadas finanzas públicas han preparado el terreno para políticas adicionales de desarrollo social, especialmente en las áreas de educación, salud, y vivienda. Aún queda bastante espacio para elevar la eficiencia en la prestación de servicios al nivel de los países con el mejor desempeño de la OCDE, especialmente en educación. Para lograr este objetivo, se deben tomar medidas para reducir las diferencias en el desempeño que actualmente existen entre estudiantes de diferentes estratos socioeconómicos, para mejorar la distribución del riesgo entre las aseguradoras de salud y para seguir reduciendo el déficit de viviendas que enfrenta el segmento más pobre de la sociedad.

Este Policy Brief presenta el diagnóstico y recomendaciones del Estudio Económico de Chile del 2007. Una versión preliminar de este Estudio fue presentada por el Departamento de Economía y discutida el 9 de octubre del 2007 en una reunión del Comité de Análisis Económico y de Desarrollo, que está compuesto por los 30 países miembros y la Comisión Europea. Este Estudio se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

Hay bastante espacio para abordar el problema de la informalidad en el mercado laboral y en el sector empresarial. La fiscalización ha aumentado, incentivando el cumplimiento del código tributario y las regulaciones a las empresas. Sin embargo, las regulaciones para el mercado de bienes pueden hacerse menos onerosas para las empresas, especialmente para las PYMES, y la legislación de protección del empleo podría ser más flexible (al menos en el caso de los contratos indefinidos). El bajo nivel de capital humano sigue siendo un obstáculo importante para reducir la informalidad laboral. Por lo tanto, políticas destinadas a mejorar las destrezas de la fuerza laboral a través del sistema educativo, y a través de capacitación laboral y certificación de habilidades también contribuirían a reducir la informalidad en el futuro. Será importante evaluar el efecto de los beneficios de una protección social más integral (y los costos que conlleva) sobre los incentivos a la formalización que enfrentan aquellos que, de otro modo, trabajarían en el mercado informal.

Se deben realizar esfuerzos para aumentar aún más la participación en la fuerza laboral, especialmente entre mujeres y jóvenes. Esto es importante para elevar el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía, reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. La participación es baja entre las mujeres y presenta una tendencia a la baja entre los jóvenes, esto último debido esencialmente a un aumento en la matrícula escolar. Políticas para incentivar arreglos más flexibles en la distribución de la jornada laboral y para facilitar el acceso a guarderías infantiles a un precio accesible, podrían proporcionar una alternativa para compatibilizar el trabajo y las labores domésticas para las madres con niños pequeños. Al hacer más atractiva la contratación de jóvenes, el programa de subsidios propuesto en el contexto de la reforma al sistema de pensiones también ayudaría a incrementar la participación laboral formal.

Figura 1. Crecimiento e ingreso relativo



Fuente: Banco Central de Chile, Banco Mundial y OCDE.

¿Cuál es el desafío de política económica de largo plazo más importante para Chile?

Chile sigue registrando un sólido desempeño, incluso en comparación con los países más exitosos de la OCDE. La actividad se desaceleró levemente en el 2006, debido principalmente a factores no recurrentes -y no a debilidades estructurales- pero repuntó fuertemente durante el primer semestre del 2007. La gestión macroeconómica continúa siendo ejemplar, mostrando una caída en el endeudamiento público, un nivel de crecimiento cercano a su potencial y una baja, aunque recientemente creciente, inflación. El marco de políticas basado en reglas -que combina instrumentos para ahorrar los ingresos inesperados provenientes de los ciclos económicos y del precio del cobre, con metas de inflación y flexibilidad en el tipo de cambio- ha favorecido a la economía en un período de fortaleza en el precio del cobre sin precedentes. Como resultado, la actividad económica ahora es mucho más adaptable a las variaciones de los precios de las materias primas que en ciclos previos. Las autoridades pretenden construir sobre estos logros mediante un ambicioso programa de reforma estructural, que abarca tanto asuntos regulatorios como un fortalecimiento de la protección social, incluyendo las tan necesarias mejoras adicionales a la seguridad social. La OCDE concuerda con la visión de las autoridades de que una combinación de políticas macroeconómicas acertadas y progresos adicionales en la reforma estructural es esencial para incrementar y mantener el potencial de crecimiento económico en el largo plazo, de modo de lograr una reducción más rápida de la brecha de ingresos per cápita que aún existe entre Chile y la OCDE. Mantener un alto crecimiento en el futuro también es importante para una mayor reducción de la pobreza y puede contribuir mucho a mejorar la aún muy sesgada distribución del ingreso en Chile.

¿Qué puede hacerse para mejorar aún más el desempeño macroeconómico?

El auge en el precio del cobre durante los tres últimos años ha puesto a prueba el marco de política fiscal. La regla fiscal de superávit estructural, instaurada en el 2001, establece el mantenimiento de un superávit del 1% del PIB, excluyendo en este caso los efectos sobre las finanzas públicas de los ciclos económicos y del precio del cobre. El estricto apego a la regla fiscal -pese al cambio de Gobierno en el 2006- ha permitido a las autoridades evitar una posición fiscal procíclica en un entorno de precios del cobre históricamente altos, al tiempo que ha producido una disminución del endeudamiento público (Banco Central y Gobierno Central) y el reciente avance a una posición de acreedor neto. Apoyada por la prudencia fiscal, la conducción de la política monetaria se mantiene dentro de un marco que combina metas de inflación y un régimen de tipo de cambio flexible. Este marco de política ha fijado las expectativas inflacionarias dentro del rango meta de entre un 2% y un 4%. A fines del 2006, el Banco Central de Chile (BCCCh) revisó sus directrices establecidas en el 2001 respecto de la operación del régimen de fijación de metas de inflación, re-enfatizando el punto medio del rango meta de entre un 2% y un 4% como su meta central. Además amplió su horizonte de política de 1 a 2 años, a uno de 2 años. Esta es una medida sensata para un Banco Central que ha logrado estabilidad inflacionaria alrededor de su nivel deseado. La Ley de Mercados de Capitales II fue finalmente aprobada en marzo del 2007, luego de haber sido discutida en el Congreso por casi cuatro años. La ley prepara el terreno para una mayor profundización del mercado financiero, incluyendo el desarrollo de capital de riesgo. *Este marco de política macroeconómica ha resultado ser muy beneficioso para Chile y, por lo tanto, debiera mantenerse. Un importante desafío es fortalecer la prestación de servicios sociales de una forma que mantenga un sector público no sobredimensionado en un entorno de bajos impuestos y bajo endeudamiento.*

En mayo de 2007, la meta de superávit estructural del presupuesto fue reducida a partir del año 2008 por el Gobierno, de un 1% a un 0,5% del PIB. Los recursos adicionales disponibles como resultado de la reducción de la meta fiscal, serán destinados a financiar gasto adicional en educación. Tal como se discutió en el *Estudio 2005*, este cambio de política es entendible dentro de un contexto de mejora de la posición neta de activos y la necesidad de satisfacer múltiples demandas sociales en un

país con el nivel de ingresos de Chile. Basándose en estimaciones oficiales, el impulso fiscal asociado es compatible con la estabilidad macroeconómica. *Como en el caso de cualquier aumento en el gasto, se debe poner especial atención a la efectividad del gasto financiado con los fondos liberados como resultado de la reducción en la meta de superávit.*

La Ley de Responsabilidad Fiscal, promulgada en el 2006, transforma en ley la regla fiscal e introduce mecanismos formales explícitos para el uso de los ahorros fiscales para financiar pasivos futuros, capitalizar el Banco Central y enfrentar las contingencias relacionadas con las pensiones. Al mismo tiempo, la metodología para calcular la meta estructural presupuestaria ha sido ajustada para incluir los ingresos del molibdeno -un metal que Chile exporta en grandes cantidades y cuyo precio ha mostrado volatilidad en los mercados internacionales, lo que ha afectado las finanzas públicas- y aquellos generados por los impuestos a las empresas mineras privadas. Estos cambios son consistentes con el análisis presentado en el *Estudio 2005*. Si bien la Ley es un instrumento adecuado para financiar por anticipado las contingencias relacionadas con las pensiones y de otro tipo dentro de lo permitido por la regla fiscal, existen opciones para fortalecerla aun más. *Los ahorros fiscales acumulados en el Fondo de Reserva de Pensiones debieran continuar siendo invertidos en el extranjero durante el período de 10 años en el que no se pueden realizar retiros como una medida para aislar más la economía nacional de la volatilidad en el precio de las materias primas.* Con respecto a la recapitalización del Banco Central, cuyo patrimonio neto se estima en -1,4% del PIB en el 2008, *el límite establecido por ley para transferencias desde la Tesorería (0,5% del PIB por año durante 5 años) podría ser aumentado para permitir la recapitalización total a un ritmo más rápido, aprovechando la favorable situación fiscal.*

¿Cómo aprovechar al máximo la reforma al sistema previsional?

Un paquete de reformas al sistema de pensiones, enviado al Congreso en el 2006, tiene como propósito abordar los principales problemas del actual sistema de pensiones: baja cobertura (dado que sólo aproximadamente el 55% de la fuerza laboral cotiza en un fondo de pensiones) y baja densidad de las cotizaciones (ya que la mitad de aquellos trabajadores que cotizan, lo hacen por menos del 60% de su vida laboral). Una vez que sea aprobado por el Congreso, el nuevo sistema combinará una pensión solidaria para aquellos individuos sin historial de cotización, con un complemento solidario al ahorro individual para aquellos individuos cuya jubilación sea menor que un determinado nivel -posiblemente debido a un historial de cotizaciones irregular. Este esquema de aportes complementarios mejora los incentivos al ahorro entre trabajadores de ingresos bajos y medios en tanto el actual sistema garantiza una pensión mínima sólo para aquellos trabajadores que han cotizado en un fondo de pensiones por un periodo lo suficientemente largo, y no entrega ningún incentivo al ahorro previsional. Por lo tanto, el esquema propuesto mejora el actual en tanto incentiva el ahorro previsional, al mismo tiempo que mantiene la protección social para los más pobres. Se estima que el costo de la reforma, una vez que esté completamente implementada, será de aproximadamente un 1% del PIB anual.

El impacto de los incentivos al ahorro previsional propuestos en la reforma no sólo depende del nivel de la pensión solidaria, sino que también del rango y la tasa de impuesto marginal implícita del Aporte Previsional Solidario. Un aumento en el valor de la pensión solidaria por sobre el considerado en la propuesta de reforma (de aproximadamente la mitad del salario mínimo), reforzaría la protección social de las personas mayores, pero a la vez debilitaría el incentivo al ahorro previsional entre los trabajadores de menores ingresos contemplado en la reforma, en especial de aquellos que nunca lo han hecho. Además, en el sistema propuesto, el Aporte Previsional Solidario induce una tasa de impuesto marginal implícita de un 37,5% sobre las pensiones contributivas. Un esquema plano para el complemento solidario donde no exista tasa marginal de impuesto daría, en cambio, mayores incentivos al ahorro pero probablemente también sería prohibitivamente costoso. Al mismo tiempo, se debe reconocer que no es fácil ofrecer incentivos generosos para el ahorro para la jubilación en un

momento en que se están mejorando otros elementos de la protección social. Entre ellos se incluye la introducción de un seguro de desempleo en el 2002 -el cual es financiado mayoritariamente por los empleados y los empleadores y por lo tanto conlleva un bajo costo fiscal- y la ampliación en curso de las prestaciones de salud cubiertas por el plan AUGE y financiadas con recursos públicos. El AUGE fue introducido en el 2002 para asegurar el tratamiento de ciertas patologías preseleccionadas para todos los individuos, sin importar si tienen un seguro de salud privado o público. Para compensar, la reforma al sistema de pensiones introduce incentivos fiscales a la participación formal de los jóvenes en la fuerza laboral y un subsidio gubernamental del 15% del monto del ahorro previsional voluntario de los trabajadores con empleos formales. Obviamente, determinar la efectividad de los incentivos propuestos al ahorro para la jubilación es esencialmente un asunto empírico. Pero las políticas incorrectas se pueden evitar. *El nivel de la pensión solidaria no debiera aumentarse más en relación al salario mínimo, y se debe hacer un esfuerzo por crear conciencia entre el público objetivo de los beneficios de prepararse para la vejez y, de ser necesario, por mejorar los incentivos al ahorro reajustando el valor de la pensión máxima con aporte previsional solidario y la tasa de impuesto marginal implícita a las cotizaciones individuales, si así lo permiten las finanzas públicas.*

El hacer obligatorias las cotizaciones de seguridad social para los trabajadores independientes, los que representan un cuarto de la fuerza laboral, es importante ya que actualmente sólo un 5% de estos trabajadores cotiza en un fondo de pensiones. El problema es que los trabajadores independientes podrían no tener los recursos para ahorrar para la jubilación o podrían percibirlo como algo muy costoso en relación al beneficio de la protección para la vejez, lo cual crea incentivos para el no cumplimiento. Si bien los esfuerzos para recaudar impuestos de los grupos que presentan mayor dificultad para hacerlo son elogiados, éstos no están exentos de costos de fiscalización, los cuales deben ser cuidadosamente evaluados. Por lo tanto, *se debe aumentar aún más la fiscalización y debe evaluarse a través de encuestas periódicas los costos de la protección social que perciben los trabajadores independientes. Estas permitirán a las autoridades medir la predisposición y capacidad de pago del público objetivo.* De igual manera, la reforma propuesta hace que el seguro de salud sea obligatorio para los trabajadores independientes 10 años después de la aprobación del paquete de reformas. Dado que la cobertura del seguro de salud ya es alta para la población en general, incluyendo a los trabajadores independientes, *el seguro de salud podría hacerse obligatorio al mismo tiempo y siguiendo el mismo calendario de implementación que las cotizaciones para pensiones.*

El paquete propuesto de reformas al sistema de pensiones también refuerza los incentivos para que los trabajadores con la menor adscripción al mercado laboral, como mujeres y jóvenes, ahorren para la jubilación. De ser aprobado, a las mujeres se les hará anualmente en sus fondos de pensiones un aporte estatal en función de los ingresos al nivel del salario mínimo por cada hijo nacido vivo, y además se les reducirán las primas de los seguros de vida, considerando su mayor expectativa de vida. *Las medidas que aseguran la igualdad de género son bienvenidas, pero no deben apuntar a sobre-compensar un desequilibrio que existe actualmente otorgando a las mujeres un mayor ingreso de jubilación que el acumulado por los hombres con el mismo historial de contribuciones, considerando los diferenciales de expectativa de vida. También sería deseable eliminar de manera gradual la brecha que existe en la actualidad en el caso del sistema contributivo entre la edad de jubilación para los hombres (65 años) y las mujeres (60 años), dado que las pensiones solidarias se pagan a la edad de 65 años, tanto a hombres como a mujeres.* Esto además sería acorde con las tendencias de reformas a los sistemas de pensiones en el área de la OCDE. En relación con la administración de los fondos de pensiones, la propuesta de reforma incluye medidas para fomentar la competencia entre administradoras de fondos de pensiones, como por ejemplo, a través de procesos de licitación de cartera de los nuevos afiliados, con el objeto de reducir aún más los costos administrativos. Además, se eleva el límite de inversión en el extranjero de los activos en administración de un 45% a un 80%. Parece existir un considerable acuerdo entre las administradoras de fondos de pensiones y las autoridades respecto de las ventajas de una reforma en este ámbito.

Podría permitirse una mayor flexibilidad en las decisiones de inversión de los fondos de pensiones, incluyendo la eliminación total de los límites sobre la inversión de activos en el extranjero. Esto sería consistente con apoyarse más en las regulaciones de carácter prudencial -emitidas por el regulador del sector- para la administración de carteras, en lugar de restricciones cuantitativas obligatorias, como es actualmente el caso.

¿Qué puede hacerse para aumentar la eficiencia del sistema tributario?

El sistema tributario chileno es moderno y su administración, eficiente. Pero el pago de un impuesto de timbres y estampillas sobre transacciones de créditos y préstamos, así como también en la emisión de instrumentos de renta fija, es ineficiente. El impuesto es especialmente oneroso para empresas pequeñas y familiares, cuyo acceso al crédito normalmente es más costoso que para las grandes empresas. En el pasado, el impuesto de timbres y estampillas desalentó la competencia en el sector bancario debido a que las renegociaciones de préstamos estaban gravadas con este impuesto, tal como los nuevos contratos. Las autoridades reconocen estos inconvenientes y es por esta razón que está prevista una reducción gradual de la tasa legal del impuesto, la que varía de acuerdo al vencimiento de los contratos, de aquí al 2009. Esta iniciativa es bienvenida, y es el momento oportuno para hacer avances en este ámbito. *Las autoridades hacen lo correcto al implementarlo en forma gradual, debido a que la recaudación por impuestos de timbres y estampillas correspondió a cerca del 0,6% del PIB en el 2006 y debido a que los ingresos que se dejan de percibir y los beneficios de la reforma en términos de aumento de la eficiencia son difíciles de cuantificar.* Medidas adicionales para mejorar la eficiencia del sistema tributario se han centrado recientemente en simplificar los procedimientos y en crear incentivos para actividades innovadoras.

¿Mejorarán los indicadores sociales como resultado del aumento del gasto social?

El gasto gubernamental en programas sociales aumentará en el mediano plazo de forma consistente con la regla fiscal de superávit estructural. Hay espacio para elevar las asignaciones presupuestarias debido a que el gasto público en educación y salud actualmente corresponde a una fracción del PIB considerablemente menor que en el área de la OCDE. Esto se debe esencialmente a que el gasto total, tanto público como privado, está excesivamente inclinado hacia las instituciones privadas en Chile, especialmente en salud y educación superior. El énfasis puesto en las políticas de vivienda también está justificado, dada la necesidad de reducir gradualmente el aún considerable, aunque declinante, déficit de viviendas en Chile. El hecho de que indicadores convencionales de resultados en salud -como las tasas de mortalidad y de inmunización- ya son buenos en comparación con los indicadores de la OCDE, sugiere que las prestaciones de salud se entregan de una forma bastante eficiente. Sin embargo, ese no es, bajo ninguna circunstancia, el caso de la educación. Para ejemplificar, el análisis de eficiencia dado a conocer en este *Estudio* sugiere que Chile podría mejorar los resultados de educación medidos por el puntaje del Programa de Evaluación para Estudiantes Internacionales, o PISA por sus siglas en inglés, en alrededor de un 16%, manteniendo el actual nivel de gasto y sin modificar los factores no vinculados a políticas, si es que el país fuera tan eficiente en la provisión de estos servicios como lo son aquellos países con los mejores desempeños en el área de la OCDE. También es importante tener en cuenta que, para que un aumento en los niveles de gasto público proporcione las mejoras esperadas en los indicadores sociales, éste debe mantenerse en el tiempo. *En consecuencia, es esencial para Chile mantener su compromiso con la regla fiscal del superávit estructural, de modo de asegurar que los incrementos previstos del gasto social sean sostenibles en el largo plazo.*

El aumento previsto del gasto social deberá realizarse de una forma eficiente de modo que genere impactos proporcionales en términos de bienestar social. En *educación*, el esquema de subsidio a la demanda -introducido a principio de la década de los 80- aún tiene espacio para mejorar su

desempeño a través de generar mayor competencia entre escuelas y reducir los diferenciales de calidad existentes entre colegios públicos, particulares subvencionados y privados. El hecho de que las diferencias de desempeño académico ocurran predominantemente entre estos tres tipos de colegios, más que dentro de cada uno de ellos, contrasta con la experiencia de los países de la OCDE, donde las diferencias se producen principalmente dentro de cada establecimiento. Un esquema de subsidio diferenciado según el nivel socioeconómico de los alumnos se está diseñando para aumentar el financiamiento de aquellos colegios que atienden estudiantes de estratos socioeconómicos desaventajados, premiando con mayor autonomía administrativa a los colegios que obtengan mejores resultados. En *salud*, pese a la reciente reforma, las aseguradoras privadas aún mantienen capacidad para seleccionar a sus afiliados y, como resultado, el riesgo se concentra en el asegurador y en los prestadores públicos, lo que se traduce en una mayor carga financiera sobre el erario fiscal. En esta área, se destaca que el rango de patologías cubiertas por el plan AUGE está aumentando. En el caso de *vivienda*, el déficit cuantitativo se está reduciendo, y se está reenfocando el programa de subsidios hacia el quintil de menores ingresos de la población, pero la calidad de las viviendas subsidiadas tiene que ser mejorada. Para hacer frente a las deficiencias que aún persisten en la provisión de servicios sociales, *se deben intensificar los esfuerzos para: i) reducir la brecha de desempeño que existe entre los colegios que atienden a estudiantes de distintos estratos socioeconómicos a través del esquema de subsidio diferenciado e iniciativas adicionales para mejorar la calidad de la enseñanza y la administración de los recursos; ii) mejorar la distribución del riesgo entre las aseguradoras de salud pública y las privadas, y aumentar la cobertura del plan AUGE a una mayor variedad de patologías; y iii) seguir reduciendo el déficit cuantitativo de viviendas, al mismo tiempo que mejorar su calidad y la de los barrios en que habitan los segmentos más pobres de la población.*

¿Qué puede hacerse para enfrentar la informalidad?

Es difícil realizar comparaciones internacionales, pero se cree que la informalidad laboral está menos extendida en Chile que en la mayoría de América Latina y que ha disminuido gradualmente en el tiempo. No obstante, un poco más del 20% de la población chilena de más de 15 años de edad que trabaja al menos 20 horas a la semana no tenía un contrato de trabajo formal en el 2006. La experiencia internacional sugiere que la informalidad normalmente se origina a partir de los desincentivos asociados con una legislación restrictiva de protección del empleo, que es oneroso para las empresas, especialmente para las pequeñas y medianas. Por lo tanto, crear un código laboral más flexible ayudaría a reducir la informalidad. En este aspecto, como se recomienda en el *Estudio 2005, algunas modificaciones a las regulaciones de los trabajos de tiempo completo podrían ser útiles para aclarar que la jornada laboral se puede reducir en cualquier número de horas, y no necesariamente como máximo en un tercio, límite que actualmente permite aplicar algunas cláusulas especiales.* Cambios recientes en la legislación de suministro de mano de obra y subcontrataciones ha fortalecido el marco regulatorio mediante la eliminación de incertidumbres legales que habían desincentivado el uso de estos contratos laborales más flexibles. Si bien es muy pronto para evaluar el impacto de estas medidas recientes, ellas pueden contribuir a la formalización laboral.

La evidencia empírica basada en encuestas aplicadas a hogares sugiere que el bajo nivel de capital humano es uno de los principales obstáculos para reducir la informalidad laboral en Chile. Los empleadores podrían considerar excesivamente costoso contratar formalmente a trabajadores no capacitados, ya que su productividad es baja en relación a la carga que les significa el cumplimiento de las regulaciones y el código tributario, lo que se suma a los costos directos. Políticas para mejorar la capacitación de la fuerza laboral, recomendadas en otras secciones de este *Estudio* y en estudios previos, probablemente también contribuirían a reducir la informalidad laboral en el largo plazo. Esto se puede lograr a través del sistema educacional dado que Chile aún se encuentra considerablemente rezagado en relación con la OCDE en términos de rendimiento escolar, al menos sobre la base de las pruebas estandarizadas. Las autoridades están conscientes de que acción en esta área es de suma

importancia para romper con el círculo vicioso del bajo nivel de capital humano, informalidad laboral y bajo nivel de ingresos, que perpetúa las actuales desigualdades en la distribución del ingreso en Chile, a pesar de años de crecimiento económico sostenido. Para aquellos que ya forman parte de la fuerza laboral, la capacitación debiera ser de más fácil acceso. La principal deficiencia de los actuales esquemas de capacitación financiados mediante exenciones tributarias es que no llegan a los trabajadores informales. *Las subvenciones disponibles para las pequeñas empresas podrían extenderse a aquellas que en la actualidad operan informalmente, sujeto a que la empresa receptora del beneficio tome las medidas necesarias para formalizar su situación. Esta opción podría complementarse con una expansión del sistema de certificación de habilidades, que existe actualmente para ciertas áreas, tales como trabajos de instalación o turismo, pero que aún no está disponible para las ocupaciones más comunes en el sector industrial y en la construcción, o en los sectores más dinámicos de la economía.*

Mientras una fiscalización más estricta del código tributario y las regulaciones puede contribuir bastante a reducir la informalidad en las empresas, es importante reconocer los factores económicos que crean incentivos para que muchas actividades funcionen sin registro. Se estima que entre un 40% y un 50% de las empresas chilenas operan informalmente aún cuando las regulaciones del mercado de productos promueven la competencia. Sin embargo, en base al indicador de regulaciones del mercado de productos de la OCDE (presentado en el *Estudio 2003*), la regulación administrativa es más restrictiva en Chile que en la OCDE, y los indicadores acerca de las barreras al emprendimiento y la carga regulatoria para empresas emergentes están por debajo de los estándares de la OCDE. Esto es consistente con los indicadores del Banco Mundial publicados en *Doing Business 2005*, según los cuales el costo de obtención de permisos como una fracción del ingreso per cápita en Chile es alto en comparación a la OCDE. Lo mismo ocurre con el costo de cerrar una empresa. Se ha progresado a nivel de Gobierno Central en cuanto a simplificar los procedimientos necesarios para el registro y cierre de empresas. Las medidas más recientes para empresas más pequeñas facilitan su registro electrónico como contribuyentes, la declaración y pagos de impuestos y la obtención de información general acerca de cómo cerrar una empresa, entre otros. Sin embargo, los gobiernos municipales –que tienen autoridad regulatoria sobre varios aspectos de las actividades empresariales– están rezagados. *Los procedimientos para abrir y cerrar empresas debieran simplificarse y sus costos reducirse aún más. En especial, se debe mejorar la coordinación entre el Gobierno Central y las municipalidades, y entre ellas y las agencias de salud y seguridad, entre otras.*

Conscientes del rol que las autoridades tributarias tienen en reducir la informalidad empresarial, las políticas se han enfocado en lograr una administración tributaria más amigable con el contribuyente, al tiempo que se ha potenciado su capacidad de fiscalización. Esta estrategia está dando frutos y pareciera que el pago de impuestos se está incrementando en el tiempo: se estima que cerca del 11% de la base impositiva potencial del impuesto al valor agregado (IVA) no se declaró en 2005, lo que se compara con casi un 28% en 1998. La normativa tributaria chilena no parece ser particularmente onerosa para las empresas. La relación entre impuestos y PIB es de aproximadamente un 17% del PIB, y la dependencia en el IVA – que representa casi un 44% de los ingresos tributarios – desincentiva el incumplimiento como resultado del mecanismo de factura-crédito usado para la recaudación: un contribuyente del IVA tiene un claro incentivo para adquirir bienes y servicios intermedios de otro contribuyente del IVA, de modo de obtener un crédito por estas adquisiciones. La tasa del IVA está fijada uniformemente en un 19%, con pocas excepciones. No obstante, los costos asociados al cumplimiento pueden ser particularmente onerosos para las empresas pequeñas. Actualmente no existe en Chile una estimación de estos costos, pero la experiencia internacional sugiere que éstos no deben ser subestimados. Indudablemente, en los últimos años se ha progresado reduciendo el tiempo y los costos del pago de los impuestos a través de aplicaciones de gobierno electrónico, entre las que se incluyen la factura electrónica y la preparación de una propuesta de declaración de impuestos por Internet, así como un régimen de tributación simplificada para las

PYMES. Pero la autoridad tributaria debe hacer un esfuerzo adicional para estimar los costos asociados al cumplimiento del IVA, especialmente para las PYMES. Las autoridades deben seguir trabajando en pos de lograr que el sistema de tributario sea más amigable con los contribuyentes que son pequeñas empresas.

¿Cómo aumentar la participación en la fuerza laboral de mujeres y jóvenes?

Al fomentar la participación en la fuerza laboral entre los grupos más postergados, tales como las mujeres, las políticas pueden contribuir a elevar el potencial de crecimiento económico a largo plazo, y a reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso. A pesar de que la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha aumentado sostenidamente desde 1990, aún existe una considerable brecha de género en la oferta laboral. La brecha de género efectiva es mayor aún cuando se considera el trabajo a tiempo parcial, que tiende a ser más frecuente entre las mujeres. Existen razones culturales por las cuales las mujeres podrían preferir concentrarse en las labores domésticas -lo que parece ser particularmente fuerte en Chile- en lugar de involucrarse en actividades remuneradas fuera del hogar. Pero aún existe espacio para la generación de políticas en esta área. Iniciativas recientes, tales como la implementación de la jornada escolar completa en los colegios municipales y particulares subvencionados a partir de 1997, y la obligatoriedad de la educación secundaria a partir del 2003, debieran alentar la participación femenina. Esto se debe a que la evidencia empírica proporcionada en este *Estudio*, basándose en los datos de una encuesta aplicada a hogares, sugiere que la presencia de niños pequeños en el grupo familiar genera un fuerte impedimento a la participación en el mercado laboral de mujeres en edad de trabajar. Las opciones de políticas para fomentar arreglos más flexibles en la distribución de la jornada laboral entregarían una alternativa a las madres con hijos pequeños para compatibilizar las labores domésticas con las responsabilidades laborales. Esto es importante, ya que la prevalencia del trabajo a tiempo parcial entre las mujeres en Chile es menor al promedio del área de la OCDE. *En este sentido, la recomendación realizada, esto es, de clarificar las regulaciones de manera que la jornada laboral se pueda reducir en cualquier número de horas y no necesariamente como máximo un tercio, tendría como objetivo fomentar la participación femenina, además de alentar la formalización de la fuerza laboral como se indicó anteriormente.*

El trabajo fuera del hogar de las madres con hijos pequeños, especialmente aquellas con trabajos de baja remuneración, es desincentivado cuando ellas deben pagar la guardería con sus propios medios. El número de guarderías infantiles financiadas por el Gobierno ha aumentado significativamente con los años, pero aún existe una considerable demanda reprimida por estos servicios. Obviamente, el beneficio económico neto de reducir el costo de las guarderías pagado por los padres depende finalmente de la respuesta de la oferta laboral. Ciertamente, el beneficio de la generación de políticas en esta área podría ir mucho más allá del aumento en la participación de mujeres en edad de trabajar, porque abriría oportunidades para involucrarse en ocupaciones remuneradas fuera del hogar para otros miembros de la familia. Este es el caso de los adultos mayores, por ejemplo, cuya oferta laboral es desincentivada por la presencia de niños pequeños en el hogar. A los miembros mayores del grupo familiar se les confía el cuidado de los niños a través de acuerdos informales dentro de su grupo familiar. Este es también el caso de las mujeres jóvenes, cuya participación es desincentivada por la presencia de niños pequeños en el grupo familiar, lo que sugiere que ellas también ayudan informalmente al cuidado de los niños. También se debe tener en consideración que tales arreglos informales pueden cambiar cuando envejecen los miembros más jóvenes, que tienen tasas de participación más altas. Por lo tanto, *si las finanzas públicas así lo permiten y tomando en cuenta las diferentes respuestas de la oferta laboral, se podrían considerar medidas que faciliten aún más el acceso a guarderías infantiles de manera de fomentar la oferta laboral femenina.*

La reforma propuesta al sistema de seguridad social también busca incentivar la participación laboral entre los jóvenes. Hay considerable espacio de políticas en esta área, debido a que la participación de los jóvenes no sólo es baja en Chile en comparación con el promedio de la OCDE, sino que además tiene una tendencia a la baja, especialmente en los hombres, mientras que sigue siendo bastante baja y estable en el tiempo entre las mujeres jóvenes. Las autoridades estudian la introducción de un considerable subsidio a la cotización de pensiones para individuos entre 18 y 35 años que ganen menos de 1,5 veces el salario mínimo en su primer empleo -es decir, probablemente aquellos con bajo desempeño educacional- como un medio de hacer atractivo el empleo remunerado para estos individuos. Al hacer más atractiva la contratación de jóvenes, el programa de subsidios también contribuiría a eliminar las restricciones financieras a la acumulación de capital humano y a incentivar a los jóvenes que no están ni estudiando ni trabajando a involucrarse en cierto tipo de ocupaciones pagadas que puedan mejorar su capacidad de obtener ingresos en el futuro. El número de jóvenes que ni estudia ni trabaja se está reduciendo, pero sigue siendo relativamente alto entre las mujeres. Evidencia empírica muestra que el desempeño educacional es una de las determinantes más poderosas de participación en el mercado laboral, tanto para hombres como para mujeres. Por lo tanto, *las políticas que incentivan la acumulación de capital humano para la población en general deberían tener prioridad, porque contribuirían a reducir la brecha de género existente en la oferta laboral y en el empleo.*

Para mayor información

Para obtener informaciones complementarias sobre este documento de la Serie “ Resumen de la OCDE ”, contacte a:

Luiz de Mello, tel. : +33 1 45 24 87 52, e-mail: luiz.mello@oecd.org

Diego Moccero, tel. : +33 1 45 14 20, e-mail: diego.moccero@oecd.org