

ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA 2011

PRESENTACIÓN DEL MINISTRO DE HACIENDA
FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN



ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA 2011

PRESENTACIÓN DEL MINISTRO DE HACIENDA
FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN

- PRESENTACIÓN -

Ministro de Hacienda
FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN



El segundo Estado de la Hacienda Pública del Gobierno de la Coalición por el Cambio se da a conocer en momentos donde confluyen dos elementos determinantes. Por una parte, podemos decir con satisfacción que hemos avanzado decididamente en el cumplimiento de nuestros compromisos: la economía nacional recuperó una senda de crecimiento que parecía perdida, con una creación histórica de empleos, que nos acercan al horizonte comprometido de llevar a los chilenos hacia un país desarrollado. Sin embargo, nos enfrentamos a un período marcado por una gran volatilidad e incertidumbre en los mercados mundiales. A los problemas de la economía griega –que amenazan con contagiar a toda la zona Euro- se suma el abultado déficit fiscal y débil recuperación en Estados Unidos. Por ello, en esta Hacienda Pública resulta particularmente importante analizar los desarrollos de la coyuntura local e internacional. Asimismo, repasaremos los objetivos y la hoja de ruta de esta administración, identificando los logros conseguidos y los desafíos pendientes.

Nuestra meta es lograr que Chile sea un país desarrollado y sin pobreza en el año 2018. Para lograrlo, se requiere algo más que crecimiento económico y generación de puestos de trabajo. Éste es un objetivo común de toda nuestra sociedad. Sin el apoyo y compromiso de todos, nuestra oportunidad histórica puede verse amagada. Sentimos el deber de reiterar el llamado a



todos los sectores de nuestra sociedad a entender esta meta común, que no se consigue de manera instantánea, o sólo sumando demandas que resultan imposibles de satisfacer al unísono y en plazos irreales. Todos los chilenos sabemos que las metas que perseguimos son ambiciosas y sólo son alcanzables con un trabajo duro y sistemático. Por ello requerimos enfrentar esta etapa que se abre con un espíritu distinto: necesitamos construir responsablemente nuevos consensos, favorecer el diálogo por sobre la confrontación, y mirar el país en perspectiva de largo plazo. Sólo así conseguiremos de manera paulatina pero sostenida nuestras legítimas demandas y sueños.

Este ha sido un año de grandes logros. Así lo revelan las cifras de empleo, que muestran una creación acumulada de más de 545 mil empleos desde el trimestre enero-marzo de 2010, con tasas de crecimiento del producto (PIB) en torno al 7%. Este despertar de la economía chilena ha significado más y mejores empleos, mayores salarios, más y mejores oportunidades para todos los chilenos, en especial para los más necesitados y para nuestra gran clase media.

Sin embargo, esa tendencia debería desacelerarse principalmente por efecto del complejo escenario económico internacional. Seguiremos creciendo, pero lo haremos, probablemente, a un ritmo más lento que el de este año.

Aun en este escenario de turbulencias internacionales, mantenemos nuestras metas de largo plazo. Buscamos que nuestro país siga creciendo a tasas elevadas, para poder seguir creando empleos, mejorando los salarios y acercándonos al desarrollo. Para lograrlo, tenemos una línea de acción bien definida, que de hecho, ya fue delineada en el Estado de la Hacienda Pública del año pasado, y que con bastante orgullo podemos decir hoy que hemos avanzado en ella durante este año.

Hemos avanzado, entre otras cosas, en nuestra agenda de Mercado de Capitales Bicentenario (MKB); en modernización del Estado, impulsando una nueva unidad al interior del Ministerio de Hacienda preocupada de la gestión del sector público y en el diseño e implementación del programa ChilePaga y del Sistema Integrado de Comercio Exterior. Pero además hemos cumplido con nuestra agenda social. Este año ha sido muy fructífero en esta materia, donde destacan nuestros proyectos emblemáticos como la eliminación de la cotización de salud de 7% para los pensionados más vulnerables, el posnatal y el diseño del Ingreso Ético Familiar.

Todos estos avances los hemos hecho pensando en cada uno de los chilenos.

Nuestra motivación es que al final del día, todos puedan sentir que su aporte personal y colectivo al desarrollo del país tiene una justa retribución. Nuestro gobierno así lo entiende, y el Presupuesto 2012 lo plasma íntegramente siguiendo una política fiscal responsable y cuidadosa con los equilibrios macroeconómicos, tal como lo hemos indicado tantas veces al país.

Es muy importante mantener dichos equilibrios porque un mal manejo macroeconómico termina perjudicando a la población y fundamentalmente a los más desposeídos, que deben enfrentar mayores tasas de inflación y mayores tasas de interés cuando necesitan un crédito.

El Ministerio de Hacienda, comprometido con una política fiscal responsable, ha formulado el Proyecto de Ley de Presupuestos de manera consistente

con una meta de déficit estructural de 1,5% del PIB en 2012, que está en línea con la meta de converger a un déficit estructural de 1% en 2014. Además, permite un crecimiento del gasto público de forma tal que, en promedio durante esta administración, tienda a ser equivalente al crecimiento del producto.

El Presupuesto 2012 está enfocado en la clase media, que tantas veces ha sido postergada, pero que pasa a ser uno de los principales protagonistas de las políticas públicas de este gobierno.

Porque sabemos que la educación de los hijos es una de las principales preocupaciones de la clase media, nuestro esfuerzo en esta materia es grande: uno de cada cuatro pesos del aumento del Presupuesto se destinará a la Educación. Además, los esfuerzos en salud y en seguridad son también muy importantes.

El incremento en el Ministerio de Salud representa cerca del 19% del aumento presupuestario, lo que nos permitirá, entre otras cosas, eliminar definitivamente las listas de espera del Plan AUGE en 2012 e inyectar recursos para 39 proyectos de inversión en la Red Hospitalaria.

En el Ministerio del Interior y Seguridad Pública se asignará cerca del 8% del aumento presupuestario para aumentar en 2.000 los carabineros en las calles, incorporado así más de 6.000 efectivos durante lo que va de nuestro gobierno. Además, más de 540.000 nuevas familias formarán parte del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, ampliando la cobertura al total de la población urbana.

En el Presupuesto 2012 hay más avances para nuestra clase media y para los chilenos. Este es un nuevo paso que damos, muy decididamente, en el cumplimiento de nuestro programa de gobierno, buscando el bienestar de todos los chilenos. Aún debemos hacer más, pero con la ayuda de Dios y la colaboración de todos nuestros compatriotas, seguiremos avanzando a paso firme.

ÍNDICE

| | |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| CAPÍTULO 1: ESCENARIO MACROECONÓMICO | 12 |
| 1.1 Escenario internacional | 13 |
| 1.2 Escenario macroeconómico nacional | 25 |
| 1.3 Perspectivas 2011-2012 | 36 |
| CAPÍTULO 2: POLÍTICA FISCAL | 46 |
| 2.1 Contexto de la política fiscal | 47 |
| 2.2 Política de la deuda pública | 54 |
| a. Emisiones en el mercado local..... | 55 |
| b. Clasificación de riesgo de Chile | 56 |
| c. Emisiones domésticas | 58 |
| d. Emisiones en el mercado internacional..... | 61 |
| e. Agenda Bonos Huaso | 63 |
| 2.3 Fondos Soberanos | 64 |
| a. Evolución de los Fondos Soberanos | 65 |
| b. Políticas de inversión del FEES y el FRP | 66 |
| c. Transparencia en la administración de los Fonos Soberanos | 67 |
| 2.4 Mejoras a la institucionalidad del balance estructural | 69 |
| a. Perfeccionamiento de la metodología de balance estructural..... | 69 |
| b. Transparencia | 72 |
| c. Institucionalidad | 72 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.5 Perfeccionamientos tributarios | 74 |
| a. Perfeccionamiento a la Ley de Donaciones Culturales y del Fondo Nacional de la Reconstrucción | 74 |
| b. Operación del Sistema de Protección al Contribuyente del Impuesto Específico a los Combustibles (SIPCO) | 75 |
| 2.6 Programas sociales emblemáticos | 81 |
| a. Bono Bodas de Oro | 81 |
| b. Reducción de 7% de cotizaciones de salud | 82 |
| c. Posnatal Parental | 83 |
| CAPÍTULO 3: PRODUCTIVIDAD DE TENDENCIA..... | 86 |
| 3.1 Medición de la productividad | 87 |
| 3.2 Determinantes de largo plazo | 92 |
| a. Investigación y desarrollo | 92 |
| b. Costos energéticos | 94 |
| c. Políticas para mejorar la competitividad del sector exportador..... | 98 |
| d. Políticas para Zonas Extremas | 107 |
| CAPÍTULO 4: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO..... | 114 |
| 4.1 La calidad del servicio al ciudadano y la productividad en el sector público | 115 |
| 4.2 Perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública | 118 |
| 4.3 Plan de reforma de la gestión y la Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda | 121 |
| a. El Plan de mejora de indicadores | 124 |
| b. El Plan de capacidades y la planificación de la segunda fase | 125 |
| 4.4 Creación de la unidad Chilepaga | 126 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.5 Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) | 130 |
| 4.6 Reforma a los gobiernos corporativos de las empresas públicas | 130 |
| a. Fortalecer y reformar al Sistema de Empresas Públicas (SEP) | 131 |
| b. Perfeccionar los gobiernos corporativos de las empresas públicas | 132 |
| CAPÍTULO 5: MERCADO DE CAPITALES | 134 |
| 5.1 Protección y mejor información para los consumidores | 135 |
| a. Proyecto de Ley de Información Comercial | 136 |
| b. Modificaciones a la Tasa Máxima Convencional | 138 |
| c. Reglamento de crédito universal..... | 142 |
| 5.2 Mejorando la institucionalidad del mercado financiero..... | 143 |
| a. Consejo de Estabilidad Financiera | 143 |
| b. Supervisión basada en riesgo | 144 |
| 5.3 Modernización del sistema financiero..... | 147 |
| a. Proyecto de Ley que moderniza y fomenta la competencia del Sistema Financiero | 147 |
| b. Proyecto de ley sobre administración de Fondos de Terceros y Carteras Individuales: “Ley Única de Fondos” | 152 |
| c. Ley de Tributación de derivados | 154 |
| d. Nuevo reglamento sobre sociedades anónimas..... | 155 |
| e. Nuevo reglamento de Fondos Mutuos | 156 |
| f. Moción sobre contrato de Seguros (Boletín No 5185-03) | 156 |
| CAPÍTULO 6 ANEXO : TRABAJO LEGISLATIVO | 158 |
| REFERENCIAS | 165 |

ESCENARIO MACROECONÓMICO

Capítulo 1

Actividad económica anota un alza de 6,8% en junio.

Economía crece 7,6% en agosto y anticipa el mejor trimestre en seis años.

Imacec de 6,8% en junio: Tercer mes de fuerte crecimiento tras el terremoto.

Industria registra mayor dinamismo y expertos proyectan hasta un 8% de Imacec de Agosto.

La actividad económica se expande un 6,8% en junio.

Esperan Imacec de 7% a 8,5% en agosto por fuerte alza en producción industrial

Analistas anticipan que crecimiento lograría peak de hasta dos dígitos en marzo 2011.



1.1 ESCENARIO INTERNACIONAL

Luego de un difícil 2009, donde la economía mundial se contrajo un 0,7% y el comercio internacional un 10,7%, la recuperación global comenzó a ganar fortaleza durante el año 2010. A pesar de los temores sobre la sostenibilidad fiscal de algunos países de Europa y la alta volatilidad de los mercados financieros, la mayoría de las economías lograron superar los efectos de la crisis financiera internacional y retomaron la senda de crecimiento.

La recuperación económica durante el año 2010 fue disímil entre economías desarrolladas y emergentes. Las bajas tasas de crecimiento de los países desarrollados, con un crecimiento promedio de 3,1%, fueron compensadas por el alto dinamismo de los países emergentes que registraron un crecimiento promedio de 7,3%. Así, las economías emergentes mostraron el mayor dinamismo y fueron el motor del crecimiento mundial durante el año 2010.

El cuadro siguiente muestra las tasas de crecimiento de economías avanzadas y emergentes, junto con estimaciones para el año 2011 realizadas por el FMI en septiembre de 2011¹.

CUADRO 1.1

Crecimiento mundial del PIB y Comercio Internacional
(variación % anual)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------------------------|--------------|-------------|------------|------------|
| Crecimiento del PIB Mundial | -0,7 | 5,1 | 4,0 | 4,0 |
| Economías Avanzadas | -3,7 | 3,1 | 1,6 | 1,9 |
| Estados Unidos | -3,5 | 3,0 | 1,5 | 1,8 |
| Zona Euro | -4,3 | 1,8 | 1,6 | 1,1 |
| Japón | -6,3 | 4,0 | -0,5 | 2,3 |
| Economías Emergentes y en Desarrollo | 2,8 | 7,3 | 6,4 | 6,1 |
| China | 9,2 | 10,3 | 9,5 | 9,0 |
| India | 6,8 | 10,1 | 7,8 | 7,5 |
| Brasil | -0,6 | 7,5 | 3,8 | 3,6 |
| Chile | -1,7 | 5,2 | 6,5 | 4,7 |
| Volumen de Comercio Internacional | -10,7 | 12,8 | 7,5 | 5,8 |

Fuente: FMI, septiembre 2011.

¹ World Economic Outlook (WEO), Fondo Monetario Internacional (FMI). Septiembre 2011.

Indudablemente, la recuperación económica se ha producido a distintas velocidades. En el cuadro anterior destacan las bajas tasas de crecimiento de la zona Euro y Estados Unidos, y las altas tasas de crecimiento de las economías emergentes de Asia, tanto en 2010 como en las perspectivas para 2011.

Esta dicotomía entre economías desarrolladas y emergentes se ha acentuado debido a los desequilibrios fiscales de algunos países desarrollados que fueron fuertemente afectados durante la crisis. Muchos de estos desequilibrios se hicieron evidentes luego de la crisis financiera del año 2009, debido a políticas fiscales expansivas y poco sostenibles, principalmente en países de Europa. El escenario económico internacional ha aumentado su volatilidad por la mayor incertidumbre fiscal de estos países, lo que ha llevado a los inversionistas a cuestionarse la sostenibilidad fiscal del mundo desarrollado en general.

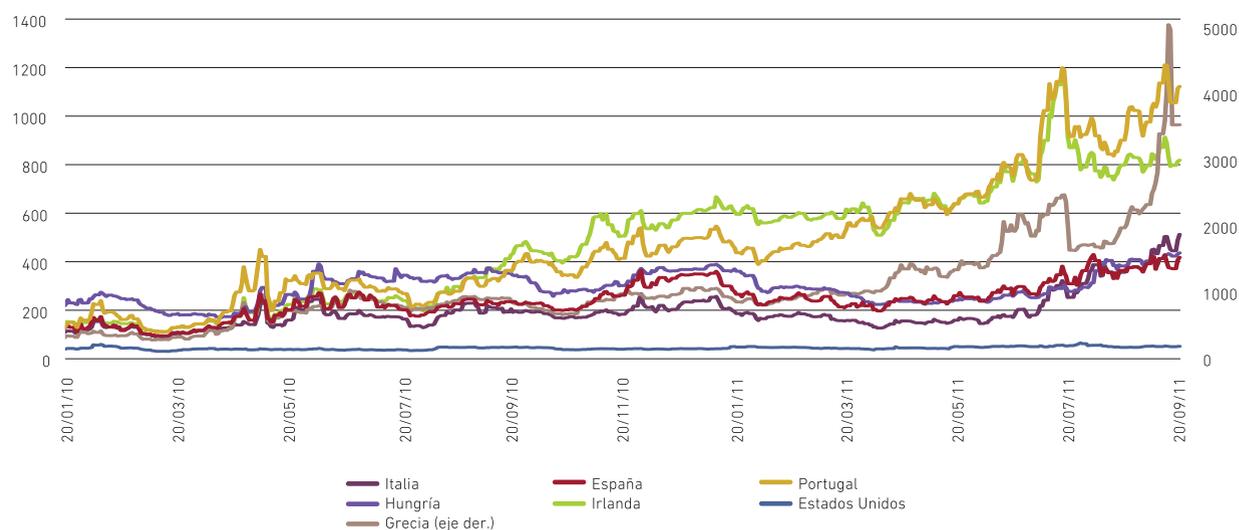
La pérdida de confianza en la zona Euro se vio materializada en abril de 2010, cuando la calificación crediticia de Grecia fue rebajada debido a la insolvencia de su deuda fiscal. Luego de este evento, los diferenciales de los CDS aumentaron fuertemente en la zona Euro y las bolsas de todo el mundo presentaron grandes caídas, reflejando la preocupación de los inversionistas sobre la situación europea y su repercusión en el resto del mundo.

Entre agosto y noviembre, la atención se centró en Estados Unidos debido a las expectativas sobre una nueva medida de expansión monetaria motivada por la lentitud de la recuperación económica, la que finalmente se materializó a principios de noviembre de 2010. Este segundo programa de relajamiento cuantitativo (QE2) de US\$600.000 millones, implementado por la Reserva Federal, impulsó aun más a la baja las tasas de interés, intensificando los flujos de capital hacia los mercados emergentes y motivando a algunos países a tomar medidas para frenar la entrada de capitales.

Durante noviembre, la atención volvió hacia la zona Euro. La situación en Irlanda se deterioró, debido al apoyo del gobierno a los bancos que enfrentaban problemas financieros, provocando un nuevo aumento en los niveles de riesgo soberano de ese país, al igual que en Grecia, Portugal y España. Sin embargo, con el programa de apoyo para Irlanda, implementado en conjunto por la Unión Europea y el FMI, retornó temporalmente la calma a los mercados.

GRÁFICO 1.1

Evolución Credit Default Swaps Spread (CDS) a 5 años
(puntos base)



Fuente: Bloomberg, al 20 de septiembre de 2011.

A pesar de los esfuerzos por superar las turbulencias financieras en la zona Euro, los niveles de riesgo se mantuvieron altos durante todo el año. Los temores por la posición de endeudamiento excesivo de los países europeos no se lograron superar del todo, debido a que los planes de ajuste fiscal de los países con problemas no fueron lo suficientemente convincentes. De esta forma, se generaron dudas sobre la real efectividad de estos ajustes y la necesidad de planes de apoyo adicionales por parte de los organismos internacionales. Por esta razón, los mercados se mantuvieron con altos niveles de volatilidad durante todo el año 2010.

La preocupación acerca de la situación fiscal de los países de la periferia europea se acentuó durante el primer semestre de 2011, cuando se observó una mayor volatilidad en los mercados financieros. En abril, la situación empeoró cuando Portugal se convirtió, luego de Grecia e Irlanda, en el tercer país de la zona Euro que requirió asistencia financiera de la Unión Europea, luego de que el gobierno no lograra aprobar su plan de austeridad fiscal y que la economía continuara con bajas tasas de crecimiento.

Estos tres países sufrieron disminuciones en su calificación crediticia por parte de las agencias calificadoras, dejando sus bonos en calidad de “bono basura”², lo que generó fuertes aumentos en sus premios por riesgo. Los diferenciales de los CDS han aumentado fuertemente, llevando a Grecia a superar los 5.000 puntos base, a Portugal los 1.200 puntos base y a Irlanda los 900 puntos base.

CUADRO 1.2

Calificaciones de riesgo de deuda soberana de largo plazo
(calificación crediticia)

| Países: | Agencias Calificadoras | | |
|----------|------------------------|------|-------|
| | MOODY'S | S&P | FITCH |
| EE.UU. | Aaa | AA+ | AAA |
| Portugal | Ba2 | BBB- | BBB- |
| Irlanda | Ba1 | BBB+ | BBB+ |
| Italia | Aa2 | A+ | AA- |
| Grecia | Ca | CC | CCC |
| España | Aa2 | AA | AA+ |

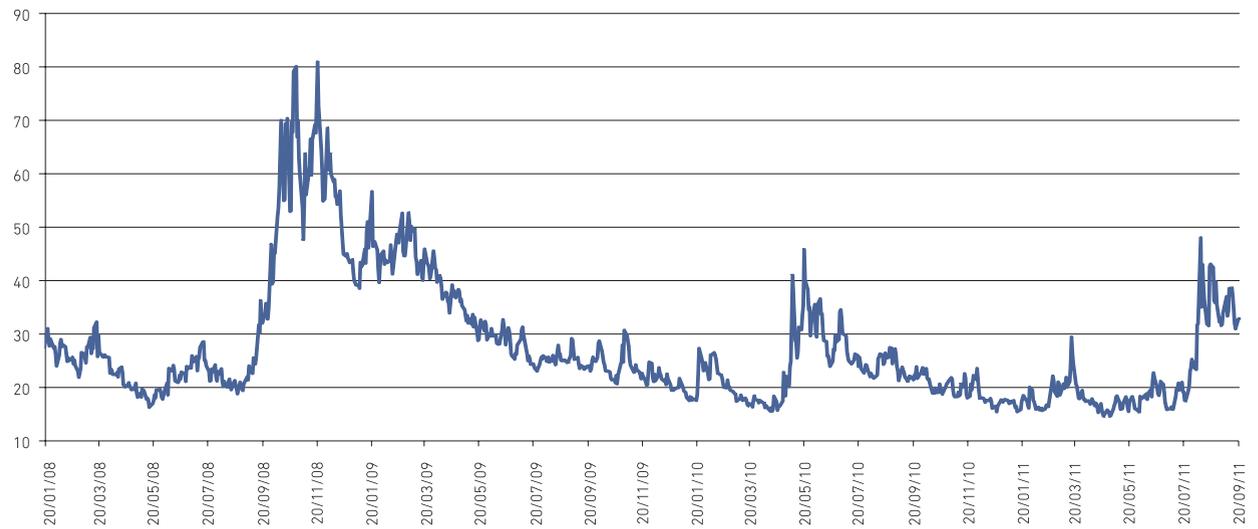
Fuente: Bloomberg, al 20 de septiembre de 2011.

Este escenario se traspasó a toda la economía internacional. A continuación se muestra la evolución del índice de volatilidad implícita de las opciones del S&P 500 (VIX), una estimación de mercado de la volatilidad futura del mercado bursátil estadounidense, que refleja justamente estas dudas acerca de la economía internacional.

² Un “bono basura” es aquel que posee una calificación menor a BBB- (en ranking S&P), es decir, se encuentra calificado como un instrumento “especulativo”. En el cuadro de calificaciones de riesgo se destacan en negritas las calificaciones que corresponden a un “bono basura”.

GRÁFICO 1.2

VIX: Índice de volatilidad implícita de las opciones del S&P 500, EE.UU.
(%)



Fuente: Bloomberg, al 20 de septiembre de 2011.

Actualmente, los riesgos en la zona Euro provienen no sólo de países de la periferia sino que se han traspasado a países como Italia, que también mantiene elevados niveles de endeudamiento, muy similar a los que tenían otras economías de Europa que luego debieron ser rescatadas por los organismos financieros internacionales. A continuación se muestran los niveles de deuda de algunas economías europeas y Estados Unidos.

CUADRO 1.3

Deuda bruta y neta del Gobierno General, año 2010
(% PIB)

| Stock de Deuda del Gobierno General 2010 | | | |
|------------------------------------------|-------|-------|-------|
| | Bruta | | Neta |
| Portugal | | 93,0 | 79,1 |
| Irlanda | | 96,2 | 69,4 |
| Italia | | 119,0 | 99,6 |
| Grecia | | 142,8 | 142,0 |
| España | | 60,1 | 48,8 |
| Estados Unidos | | 93,2 | 64,8 |
| Alemania | | 83,2 | 53,8 |

Fuente: FMI, Eurostat, CEIC.

A los ya mencionados problemas que enfrentan las economías desarrolladas, durante marzo de 2011 se sumaron nuevos temores, esta vez por los efectos que tendría el terremoto que afectó a Japón sobre la economía mundial.

El devastador terremoto y posterior tsunami de Japón en marzo 2011 capturaron la atención del mundo por sus trágicas consecuencias sobre la población japonesa. En el ámbito económico, se generaron dudas sobre los efectos que esta tragedia generaría sobre la economía japonesa y mundial, en especial sobre la cadena global de suministros, dada la importancia de Japón en la industria automovilística y electrónica mundial. Sin embargo, estas dudas se disiparon a medida que el sector industrial reactivaba su producción y se acotaban los riesgos financieros asociados a la reconstrucción.

Por su parte, Estados Unidos enfrentaba una situación bastante compleja. A la lenta recuperación de la economía y al debilitado mercado laboral, se le sumaron los problemas internos que le impedían llegar a un acuerdo en materia fiscal. Debido a su debilitada posición fiscal, el gobierno estadounidense debió diseñar un plan de ajuste que le permitiera financiar sus obligaciones en el corto plazo y dar tranquilidad a los mercados sobre la sostenibilidad de su deuda. Sin embargo, la aprobación de este plan se dilató debido a problemas que impedían llegar a un acuerdo en materia fiscal, generando mucha incertidumbre y quedando al borde de una rebaja en la calificación de su deuda soberana.

Estos problemas fueron aplacados temporalmente con la aprobación de un plan de ajuste fiscal que aseguraba el cumplimiento de las obligaciones crediticias de Estados Unidos y permitía un aumento en el límite de endeudamiento del gobierno desde un 14,4% a un 16,5% del PIB del año 2010. Este plan contemplaba recortes de gasto que permitirían reducir el déficit fiscal en cerca de US\$900.000 millones en el periodo 2012-2021. Además incluía la creación de un comité bipartidista del Congreso, que antes de fin de año deberá diseñar y lograr aprobar una propuesta que reduzca el déficit en US\$1,5 billones adicionales. El acuerdo incluye una cláusula para asegurar una reducción del déficit de al menos US\$1,2 billones antes de 2013 en el caso que el comité fracasara en lograr un acuerdo para la reducción del déficit. En consecuencia, el ajuste implicaría una reducción del déficit de al menos US\$2,1 billones.

CUADRO 1.4

Efectos del plan de ajuste sobre el déficit fiscal de EE.UU.
(Miles de millones de US\$)

| Efectos del Plan de Ajuste sobre el Déficit Fiscal de EE.UU. | | | |
|--------------------------------------------------------------|------|------------|-------------------|
| | 2012 | | Total 2012 - 2021 |
| Reducción de gastos | | -21 | -917 |
| Plan propuesto por Comité del Congreso | | - | -1,200 |
| Efecto total sobre el Déficit | | -21 | -2,117 |

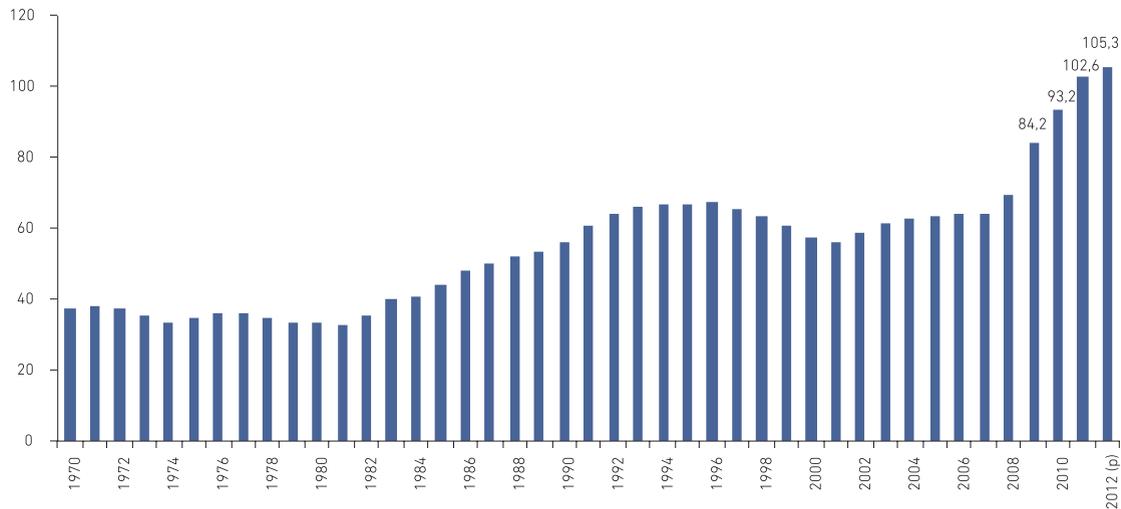
Fuente: Congressional Budget Office (1 Agosto 2011).

Sin embargo, la aprobación de este plan no fue suficiente para alejar los temores. Finalmente, éstos se materializaron en el mes de agosto, cuando la agencia calificadora S&P rebajó la calificación de la deuda norteamericana, desde “AAA” a un “AA+”. Uno de los argumentos dados por la agencia para rebajar la calificación crediticia es que el plan aprobado por el Congreso es muy débil, dada la situación actual de Estados Unidos, y que la mayor parte del ajuste se concentrará en los últimos años del periodo 2012-2021, con sólo un pequeño ajuste de US\$21.000 millones en 2012.

Luego de esta noticia, y de la advertencia de futuras nuevas evaluaciones a la deuda de Estados Unidos, los mercados de todo el mundo reaccionaron negativamente. Se registraron fuertes caídas en los principales índices accionarios mundiales y los precios de commodities como el petróleo y el cobre disminuyeron drásticamente.

GRÁFICO 1.3

Deuda bruta del gobierno: Estados Unidos
(% del PIB)



Fuente: Office of Management and Budget.

Así, los temores aún persisten en el mundo desarrollado y no se vislumbra una solución definitiva, al menos en el corto plazo. Bajo este escenario, se han mantenido los diferenciales de tasas de interés entre el mundo desarrollado y el emergente, lo que ha seguido impulsando los flujos de capital hacia las economías emergentes.

GRÁFICO 1.4

Tasas de interés de largo plazo de economías desarrolladas
(%, tasas de bonos soberanos a 10 años)



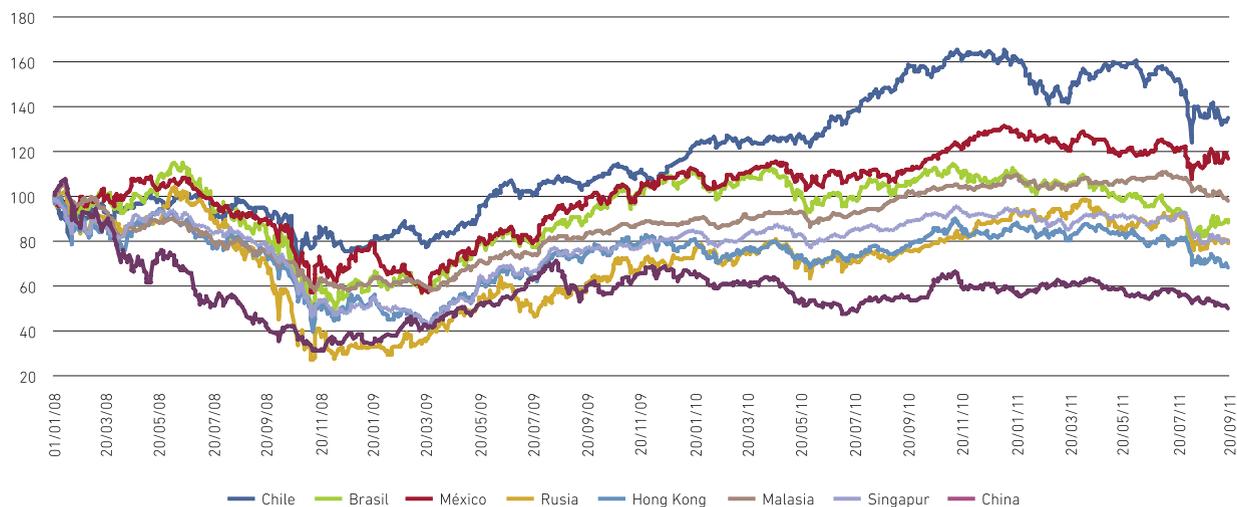
Fuente: Bloomberg, al 20 de septiembre de 2011.

Las economías emergentes presentan un escenario totalmente distinto al descrito anteriormente para los países desarrollados. En estos mercados destacan las altas tasas de crecimiento de la actividad, cercanas a sus valores potenciales, y el alto dinamismo del mercado laboral, con tasas de desempleo bajo su promedio histórico. El consumo y la demanda interna de los mercados emergentes se mantienen creciendo a tasas elevadas, gracias a condiciones de acceso al crédito muy favorables. Como consecuencia de este fuerte dinamismo, estos países han comenzado a registrar un deterioro en el saldo de su cuenta corriente.

Estas diferencias, respecto del mundo desarrollado, han provocado importantes influjos de capital, que se han visto reflejados en los incrementos que exhiben los índices accionarios en la mayoría de las economías emergentes, especialmente de Asia y América Latina. Sin embargo, la mayor incertidumbre en la economía internacional de los últimos meses ha redundado en una disminución de los índices de las bolsas de países emergentes desde julio pasado.

GRÁFICO 1.5

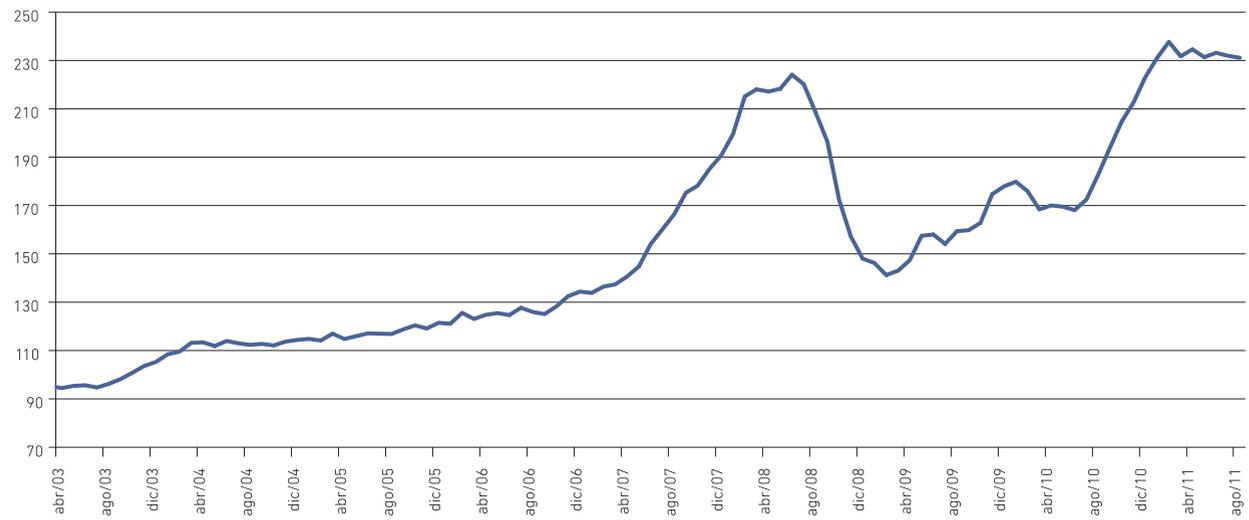
Evolución índices accionarios economías emergentes
(01 de enero 2008 = 100)



Fuente: Bloomberg, al 20 de septiembre de 2011.

Con la mayor demanda internacional por parte de las economías emergentes, y una oferta de bienes algo rígida en el corto plazo, se han registrado aumentos en los precios internacionales de los productos básicos, especialmente de los alimentos y combustibles. En el siguiente gráfico se muestra la evolución del índice de precios de alimentos de la FAO, el cual muestra un importante aumento desde fines de 2010 hasta principios de 2011, incluso por sobre lo observado durante el periodo 2007-2008.

GRÁFICO 1.6

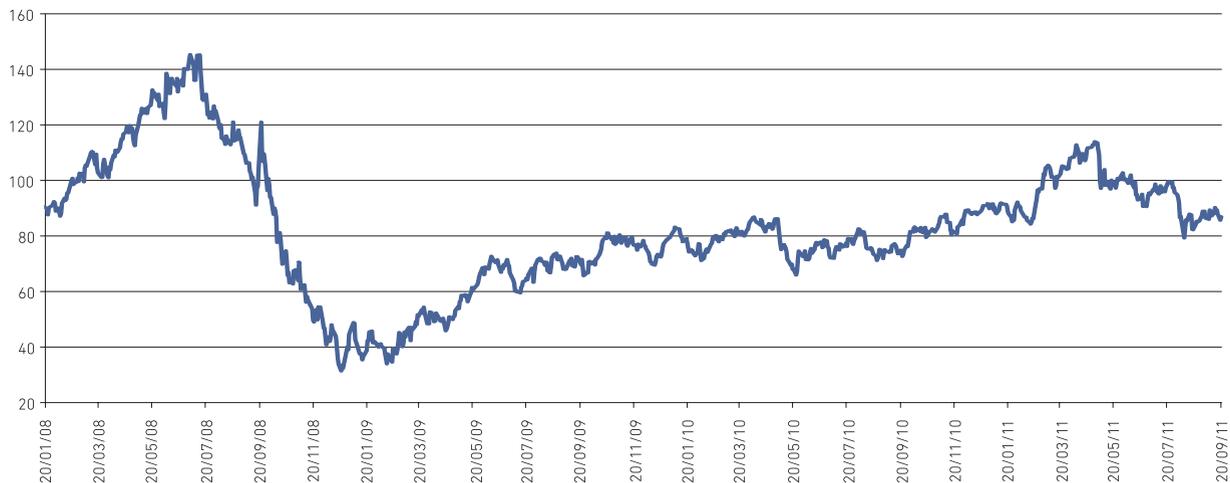
Evolución precio de alimentos. Índice FAO
(2002-2004=100)

Fuente: FAO (septiembre 2011).

A este escenario de principios de 2011 se sumó el clima de inestabilidad política de Medio Oriente, lo que generó fuertes aumentos en el precio internacional del petróleo. Sin embargo, el problema de fondo en el mercado del petróleo parece ser el dinamismo de la demanda internacional y la limitada oferta de crudo, por lo que no se espera una solución en el corto plazo. Actualmente, los precios han disminuido significativamente respecto de los niveles récord observados a principios de año, pero aún se mantienen elevados.

GRÁFICO 1.7

Evolución precio del WTI
(US\$/barril)



Fuente: Bloomberg, al 20 de septiembre de 2011.

El impacto de los altos precios de alimentos debiera ser mayor en economías emergentes, debido a que éstas destinan gran parte de sus ingresos a consumir alimentos y energía.

Debido al elevado dinamismo, especialmente en China, India y Brasil, las holguras de capacidad se han comenzado a cerrar. Esto, sumado al aumento en los precios internacionales de los commodities, generó presiones inflacionarias en la mayoría de los países, especialmente en los emergentes, obligando a los bancos centrales a acelerar la retirada del estímulo monetario, comenzando un proceso de ajuste de tasas de interés. Destaca el caso de China, que ha registrado mayores presiones inflacionarias, motivando así una fuerte alza en sus tasas de interés. Esto ha hecho más restrictivas las condiciones de acceso al crédito y ya se observa una desaceleración en la producción industrial de ese país.

En los últimos meses, los precios de commodities han disminuido considerablemente, lo que ha reducido las presiones inflacionarias en las economías emergentes. El índice de precios de los alimentos de la FAO ha comenzado a descender respecto de los niveles alcanzados en febrero 2011, aunque aún se encuentra en niveles altos. Por su parte, el precio del petróleo WTI ha vuelto a los niveles previos a la crisis de Medio Oriente de principios de año.

De esta forma, los mercados emergentes han seguido muy dinámicos, pero no libres de riesgos. El mejor desempeño económico en estos países ha contribuido a cerrar brechas con los países desarrollados, pero también ha traído consigo algunos desafíos, tanto económicos como políticos, para las autoridades del mundo emergente.

1.2 ESCENARIO MACROECONÓMICO NACIONAL

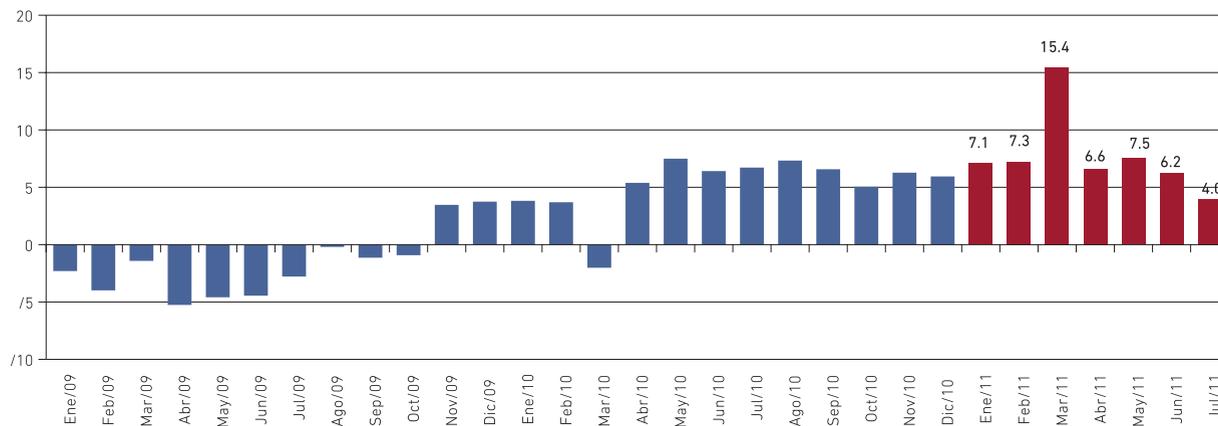
ACTIVIDAD Y GASTO

Tras el terremoto del 27 de febrero de 2010, que provocó una caída del IMACEC de 2,0% en marzo de ese año, la economía se recuperó rápidamente. En efecto, las cifras de crecimiento del PIB del año 2010 muestran un alto dinamismo a partir del segundo trimestre, fundamentado en una fuerte expansión de la demanda interna. La tasa de crecimiento promedio del PIB de los últimos tres trimestres de 2010 alcanzó un valor de 6,4% interanual, con lo que pese al terremoto, la economía logró un crecimiento de 5,2% durante el año 2010. De este modo, la recesión de 2009, en donde decrecimos 1,7%, quedó definitivamente atrás.

El año 2011 partió con elevado dinamismo, con un crecimiento de 10,0% durante el primer trimestre del año. Aunque parte del resultado se explica por la baja base de comparación debido a los efectos del terremoto de febrero de 2010, también se debió al dinamismo propio de la economía, lo que se refleja en que la variación porcentual trimestral desestacionalizada en el primer trimestre de 2011 se ubicó en 1,6%. Durante el segundo trimestre la economía continuó creciendo a tasas elevadas, aunque moderándose respecto de las cifras del primer trimestre. Sin embargo, el segundo semestre la economía comenzó a moderarse, como se reveló tras el resultado de julio. La evolución de las cifras de crecimiento se presenta en el gráfico 1.8.

GRÁFICO 1.8

Tasa de crecimiento del IMACEC
(Variación % anual)



Fuente: Banco Central de Chile.

El cuadro 1.5 muestra la evolución de las cifras de crecimiento del PIB y de los sectores económicos durante el año 2010 y el primer semestre de 2011. Como se observa, la fuerte recuperación del país a partir del segundo trimestre de 2010 fue generalizada a través de los distintos sectores económicos, y varios de los sectores de menor desempeño en 2010 lideraron el crecimiento durante el primer semestre de 2011.

CUADRO 1.5

Tasa de crecimiento por sectores económicos 2010-2011 1 Semestre
(Variación % anual)

| | 2010 | 2010 1 Trimestre | 2010 2 - 4 Trimestre | 2011 1 Semestre |
|----------------------------------|---------|------------------|----------------------|-----------------|
| PIB | 5,2 % | 1,7 % | 6,4 % | 8,4% |
| Agropecuario-silvícola | 1,0 % | 0,3 % | 1,0 % | 16,2% |
| Pesca | -13,7 % | -24,8 % | -8,3 % | 22,5% |
| Minería | 1,2 % | 2,1 % | 1,0 % | -1,7% |
| Industrial | -1,0 % | -6,1 % | 0,7 % | 10,3% |
| EGA | 13,7 % | 12,5 % | 14,7 % | 7,2% |
| Construcción | 3,6 % | -1,9 % | 5,4 % | 8,4% |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 13,3 % | 8,8 % | 14,9 % | 10,1% |
| Transporte | 8,5 % | 1,5 % | 10,7 % | 11,2% |
| Comunicaciones | 10,5 % | 13,8 % | 9,5 % | 11,1% |
| Servicios financieros | 7,6 % | 5,0 % | 8,4 % | 9,5% |
| Propiedad de vivienda | 0,2 % | 1,7 % | -0,3 % | 1,8% |
| Servicios Personales | 2,4 % | -0,4 % | 3,1 % | 5,5% |
| Administración Pública | 2,9 % | 3,5 % | 2,7 % | 2,2% |

Fuente: Banco Central de Chile (agosto 2011).

El cuadro muestra que durante los últimos 3 trimestres de 2010 el crecimiento fue encabezado por los sectores de servicios (Electricidad, gas y agua; Comercio, restaurantes y hoteles; Transporte y Comunicaciones). Con todo, la dinámica sectorial muestra la normalización de las actividades productivas a partir del segundo trimestre tras el terremoto. En el caso de la industria manufacturera, en donde varias ramas vieron gravemente dañada su infraestructura productiva a causa del terremoto, se verificó una recuperación durante el resto del año, aunque con tasas de crecimiento bastante moderadas. A comienzos de 2011, la capacidad productiva del sector se había recuperado en su totalidad y producto de la baja base de comparación, así como de la recuperación de la demanda interna y externa, la tasa de crecimiento del sector se elevó considerablemente. El sector construcción, tras caer durante el primer trimestre de 2010, se ha expandido en forma creciente a partir del segundo trimestre de dicho año, en línea con el desarrollo del proceso de reconstrucción. La minería exhibe tasas de crecimiento moderadas y una contracción en el primer semestre de 2011, asociado a problemas en la ley del cobre y la interrupción de algunas operaciones. Por su parte, el sector pesquero registró una fuerte contracción durante 2010, afectada por la crisis sanitaria y sus efectos sobre la salmonicultura, así como por las consecuencias del terremoto sobre la pesca extractiva. Durante el primer semestre de 2011, el sector pesquero registró una expansión de 22,5% producto de la baja base de comparación, en donde destaca la mayor producción de salmones y truchas.

Desde la perspectiva de la demanda agregada, se observa un fuerte dinamismo de la demanda interna, liderado por la inversión. El cuadro 1.6 muestra la evolución de las cifras de crecimiento del PIB y de los componentes de la demanda agregada entre 2010 y el primer semestre de 2011.

CUADRO 1.6

Tasa de crecimiento por componentes del gasto 2010-2011 1 Semestre
(Variación % anual)

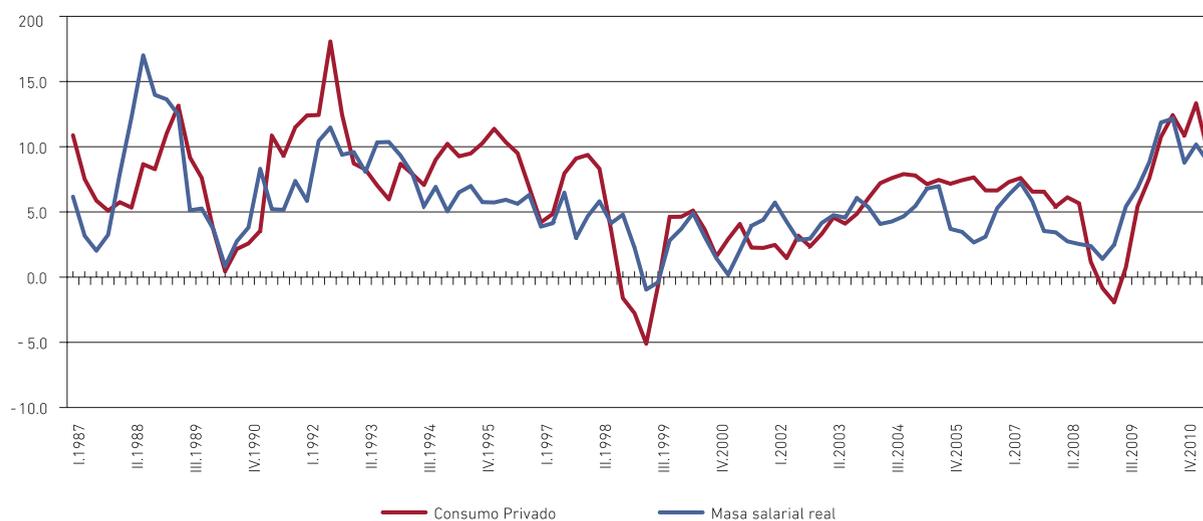
| | 2010 | 2010 1 Trimestre | 2010 2 - 4 Trimestre | 2011 1 Semestre |
|-------------------------------------|--------|------------------|----------------------|-----------------|
| PIB | 5,2 % | 1,7 % | 6,4 % | 8,4 % |
| Demanda interna | 16,4 % | 12,0 % | 17,9 % | 12,0 % |
| Consumo total | 9,3 % | 6,5 % | 10,1 % | 10,5 % |
| Consumo privado | 10,4 % | 7,6 % | 11,3 % | 11,4 % |
| Durables | 38,6 % | 31,0 % | 40,5 % | 25,4 % |
| No durables | 8,0 % | 4,4 % | 9,2 % | 11,4 % |
| Servicios | 6,4 % | 6,5 % | 6,3 % | 7,7 % |
| Consumo de gobierno | 3,3 % | 0,5 % | 4,1 % | 5,0 % |
| Formación bruta de capital fijo | 18,8 % | 7,2 % | 22,5 % | 15,4 % |
| Construcción y otras obras | 1,8 % | -3,2 % | 3,4 % | 8,5 % |
| Maquinaria y equipos | 38,5 % | 20,1 % | 45,0 % | 21,5 % |
| Exportaciones de bienes y servicios | 1,9 % | -5,6 % | 4,6 % | 9,8 % |
| Importaciones de bienes y servicios | 29,5 % | 19,7 % | 32,7 % | 17,7 % |

Fuente: Banco Central de Chile (agosto 2011).

Durante 2010 la demanda interna exhibió un elevado dinamismo. El crecimiento del consumo privado ha sido liderado por la adquisición de bienes durables, en especial de automóviles y electrodomésticos. El fuerte incremento del consumo responde a la reposición de enseres tras el terremoto y a una mayor capacidad de gasto de los hogares, en línea con la robusta creación de empleo y el aumento de los salarios. En efecto, si consideramos la masa salarial real, esto es, el empleo multiplicado por los salarios reales, se observa una estrecha correlación entre esta variable y el consumo privado, lo que se aprecia en el gráfico 1.9.

GRÁFICO 1.9

Tasa de crecimiento del consumo privado y de la masa salarial real
(Variación % anual)



Fuente: Banco Central de Chile.

Se aprecia una leve desaceleración en el consumo privado durante el segundo trimestre de 2011, producto de la alta base de comparación y de los signos de estabilización que muestra el mercado laboral. Sin embargo estos signos de moderación están en línea con la desaceleración esperada para el dinamismo general de la economía y son consistentes con un crecimiento del consumo similar al crecimiento de tendencia de la economía hacia finales de año y por lo tanto permiten mantener una economía en una senda de crecimiento estable, evitando un potencial sobrecalentamiento de la economía.

En tanto, la formación bruta de capital fijo registró un alza de 18,8% en 2010, resultado que estuvo determinado por un vigoroso impulso de la inversión en maquinarias y equipos, que creció 38,5%. Por su parte, el componente de construcción y otras obras aumentó sólo 1,8% en 2010. A pesar de que el componente de maquinarias y equipos sigue liderando la expansión de la inversión en capital fijo, el componente de construcción y otras obras ha aumentado su dinamismo, produciendo un rebalanceo de la inversión, como se aprecia en el gráfico 1.10.

GRÁFICO 1.10

Tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo y sus componentes
(Variación % anual)



Fuente: Banco Central de Chile.

En el frente externo, durante 2010 se observó una paulatina recuperación de las exportaciones de bienes y servicios, que tras una importante caída en el primer trimestre de 2010 producto de los efectos del terremoto sobre los envíos pesqueros e industriales fundamentalmente, comenzaron a recuperarse, alcanzando una tasa de crecimiento de 9,8% en el primer semestre de 2011. En el caso de las importaciones de bienes y servicios, durante 2010 se registró un fuerte incremento, apoyado en la reposición de maquinarias, equipos y diversos bienes durables tras el terremoto y la fortaleza del consumo. Sin embargo, el crecimiento de las importaciones se ha desacelerado en los últimos trimestres, llegando a un crecimiento de 17,7% en el primer semestre de 2011, lo que contrasta con la tasa de 29,5% de 2010. De esta manera, se configura un escenario en donde la demanda interna comienza a desacelerarse y la demanda externa neta genera un mayor aporte al crecimiento, generando un rebalanceamiento de la demanda agregada.

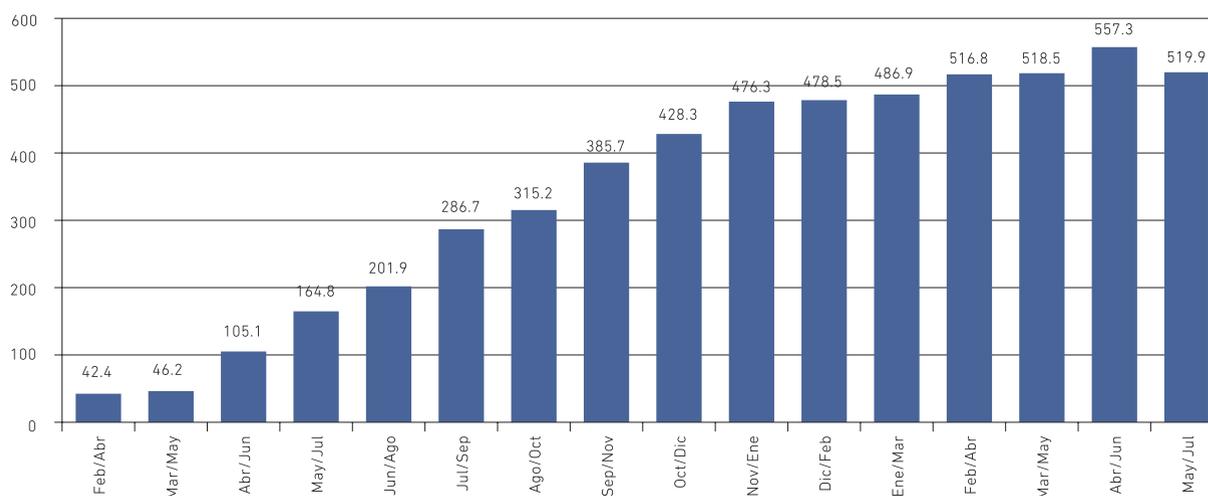
MERCADO LABORAL

Durante 2010, Chile exhibió una sólida creación de empleo. Las cifras dan cuenta de una creación de poco más de 488 mil puestos de trabajo en promedio en dicho año, equivalente a un crecimiento de 7,4% anual. Sin embargo, debido a la instauración de una nueva metodología para la medición del empleo, las comparaciones con 2009 resultan sólo de carácter referencial. Sin embargo, si se calcula la creación de empleo respecto del trimestre enero-marzo de 2010 (que corresponde al primer dato oficial entregado bajo la nueva metodología y que además coincide con la asunción del nuevo gobierno), se verifica una creación de 486.930 empleos al trimestre enero-marzo de 2011 y de 519.920 al trimestre mayo-julio 2011. El gráfico 1.11 muestra la creación de empleo acumulada desde el trimestre móvil enero-marzo 2010.

GRÁFICO 1.11

Creación de empleo

(miles de personas, variación acumulada desde el trimestre enero-marzo de 2010)

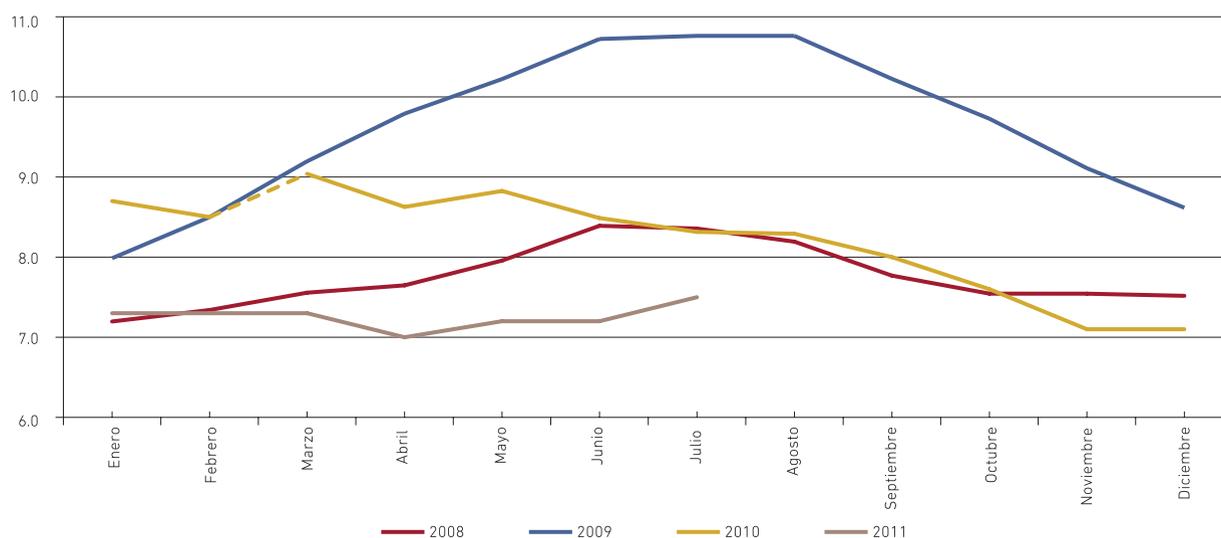


Fuente: INE.

Al mismo tiempo, la tasa de desocupación cayó en forma consistente a lo largo del año 2010, rompiendo incluso con el patrón de estacionalidad negativa de los meses de invierno, que tiende a hacer aumentar la tasa de desempleo en esta época del año. Por otra parte, el dinamismo del mercado laboral permitió que la tasa de desempleo siguiera en niveles en torno al 7%, incluso en los meses de invierno del primer semestre de 2011. Con todo, en el trimestre móvil mayo-julio de 2011 se registró un leve aumento de la tasa de desempleo. Esto se puede apreciar en el gráfico 1.12, que muestra la evolución de la tasa de desempleo entre los años 2008 y 2011.

GRÁFICO 1.12

Tasa de desempleo*
(%)



*A partir del trimestre móvil enero-marzo 2010 los datos se basan en la nueva encuesta nacional de empleo (NENE). Debido a las diferencias conceptuales entre la nueva encuesta y la antigua, se hace imposible un empalme. Datos referenciales.

Fuente: INE.

En esta extraordinaria creación de empleo, el empleo dependiente ha ido ganando terreno, en particular, el empleo asalariado. Así por ejemplo, de la creación anual de 355.130 empleos en el trimestre mayo-julio de 2011, 235.090 fueron empleos dependientes, equivalente al 66,2% de la creación total de empleo en ese periodo. A su vez, la creación de empleos asalariados fue de 215.720 personas, equivalente al 60,7% de la creación total de empleo en dicho lapso.

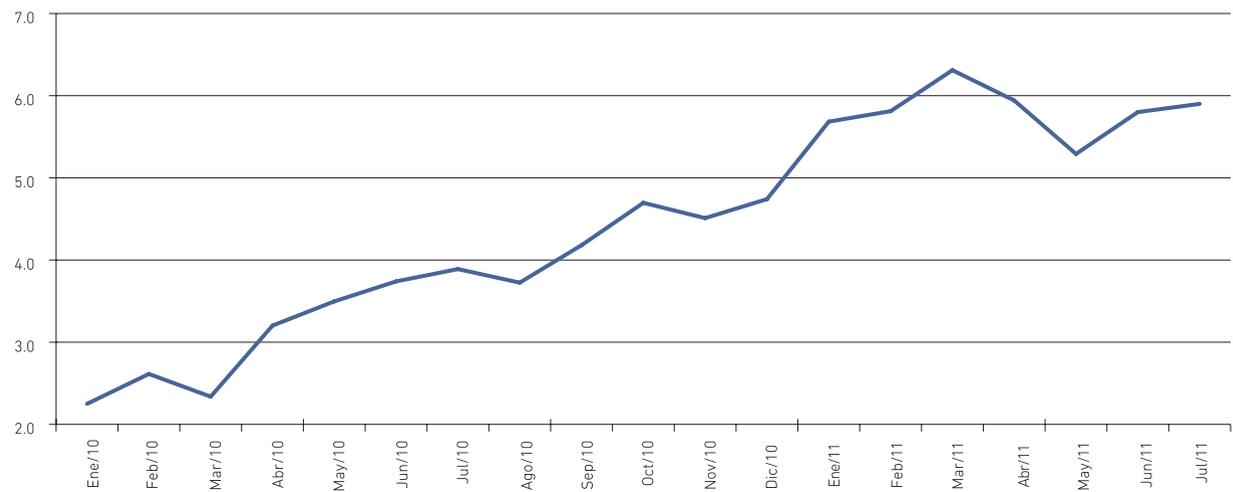
Por otra parte, la tasa de participación femenina ha aumentado consistentemente, pasando desde un 44,3% en el trimestre enero-marzo 2010 a un 47,4% en el trimestre mayo-julio 2011.

En términos sectoriales, destaca la sólida creación de empleo en los sectores de actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler y el de construcción, que han creado 66.010 y 57.490 puestos de trabajo, respectivamente, en 12 meses al trimestre mayo-julio de 2011.

Sin embargo, el fuerte dinamismo del mercado laboral ha llevado a un estrechamiento de este mercado, lo que ha presionado los salarios al alza. Con todo, esto ha comenzado a moderarse, en línea con los signos de estabilización que exhibe la creación de empleo. La evolución del crecimiento de los salarios se puede apreciar en el gráfico 1.13.

GRÁFICO 1.13

Tasa de crecimiento del índice nominal de remuneraciones
(Variación % anual)



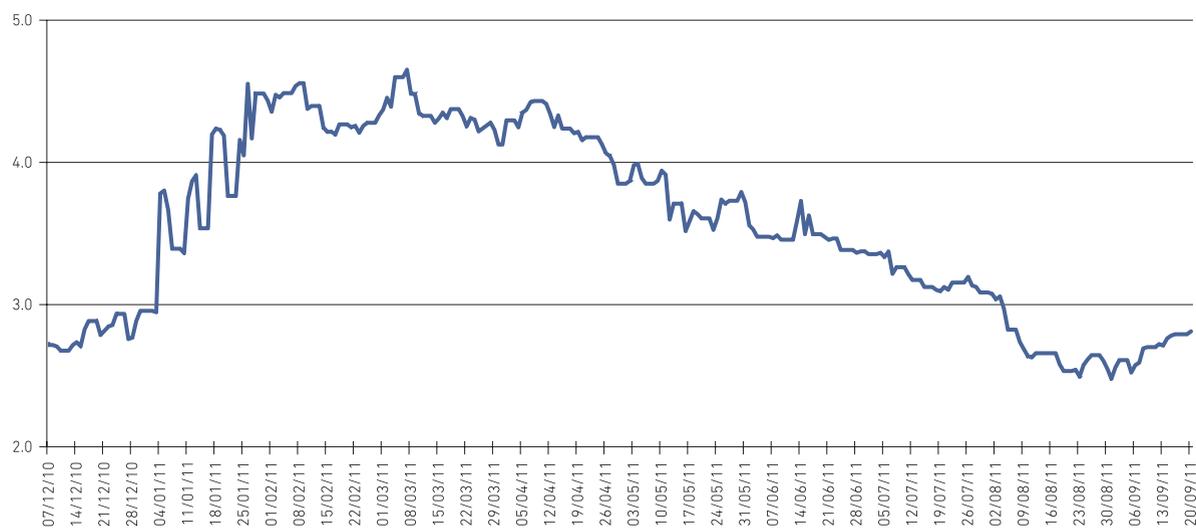
Fuente: INE.

INFLACIÓN

Durante 2010, la inflación aumentó en forma paulatina, en línea con la recuperación económica y el estrechamiento de las holguras de capacidad, cerrando el año con una cifra de 3% (variación diciembre a diciembre). Sin embargo, a comienzos de 2011 ocurrieron varios eventos que hicieron aumentar las expectativas de inflación del público. Los precios internacionales de diversos commodities alimentarios comenzaron a escalar con fuerza. Por otra parte, a mediados de febrero estalló el conflicto en Medio Oriente, gatillando un fuerte aumento del precio del petróleo. Las expectativas de inflación a 2 años, medidas a través de la compensación inflacionaria entre los BCP y BCU del Banco Central, llegaron a un máximo de 4,7% en marzo de 2011, y alcanzaron un mínimo de 2,5% a fines de agosto (gráfico 1.14).

GRÁFICO 1.14

Compensación inflacionaria a 2 años (%)



Fuente: Bolsa de Comercio de Santiago, al 20 de septiembre de 2011.

Como indicábamos, durante los primeros meses de 2011 las expectativas de inflación se elevaron en forma considerable, llegando incluso a niveles de 4,7% durante los primeros días de marzo. Sin embargo, una serie de medidas tomadas por las autoridades monetaria y fiscal del país han permitido reducir fuertemente las expectativas inflacionarias y mantener la inflación efectivamente bajo control.

En primer lugar, el Banco Central, continuó con el proceso de normalización monetaria iniciado desde junio de 2010. Así, la tasa de política monetaria pasó desde 0,5% en mayo de 2010 a 3,25% en diciembre de ese año, y a 5,25% en junio de 2011.

En vista del fuerte aumento de las expectativas de inflación, el Ministerio de Hacienda apoyó el proceso de normalización de la política monetaria con acciones concretas para ayudar al control de la inflación.

En primer lugar, en marzo 2011 se realizó el segundo ajuste fiscal del gobierno del Presidente Piñera. El primero se materializó recién iniciado el nuevo gobierno, cuando fue necesario exigir un esfuerzo a todo el sector público para poder allegar los recursos necesarios para enfrentar el devastador terremoto de febrero de 2010, oportunidad en que se reasignaron más de US\$730 millones.

En el ajuste de marzo 2011 se redujo el gasto público en US\$750 millones. Esta reducción se concentró en el gasto corriente y representó cerca de 1,4% del gasto público y de 0,4% del PIB.

Además de buscar mantener estables distintas variables macroeconómicas de relevancia, este ajuste fiscal representa, en segundo lugar, una mejoría en la gestión de los recursos del sector público. La reducción del gasto fiscal se llevó a cabo por medio de la reducción de gastos de horas extras (5%), honorarios (5%), viáticos (10%) y asignaciones de funciones críticas (1%). Además se redujeron considerablemente los gastos en los bienes de consumo. Esto incluyó disminuciones en materiales de oficina (12%), materiales y útiles de aseo (12%), insumos y repuestos computacionales (7%), telefonía fija (12%), telefonía celular (12%), publicidad y difusión (5%), servicios generales (7%), servicios de suscripción y similares (20%), pasajes y fletes (12%), arriendos de vehículos (15%), gastos de representación (15%) y electricidad (5%).

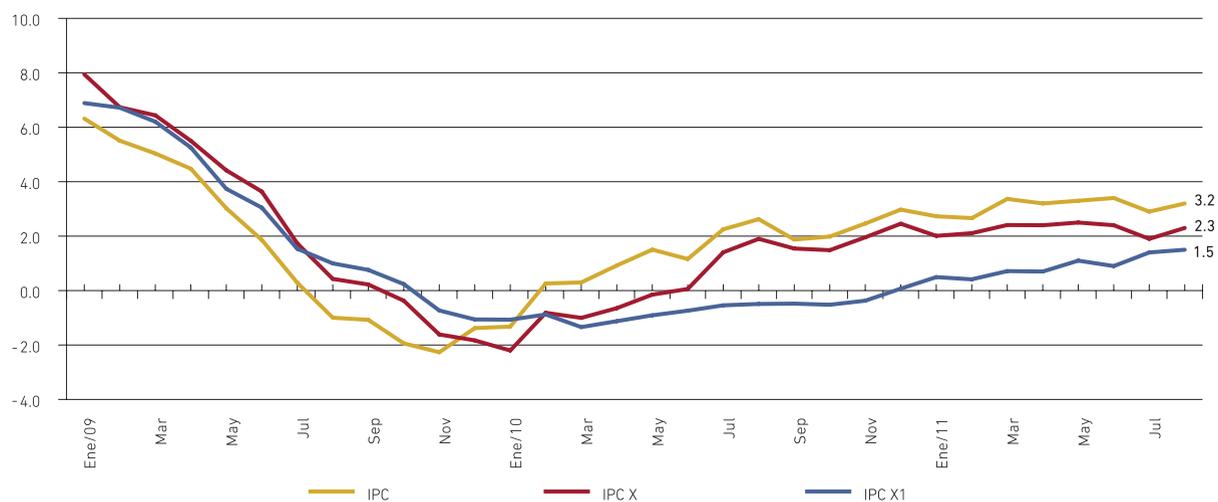
Otra medida que ayudó a enfrentar el aumento en las expectativas de inflación fue la plena operación del nuevo Sistema de Protección al Contribuyente del Impuesto Específico a los Combustibles (SIPCO) en marzo de 2011, permitiendo atenuar los aumentos del precio internacional del petróleo sobre el precio pagado internamente por el consumidor, evitando aumentos mayores en el precio de la gasolina y, por ende, de la inflación.

El gobierno está realizando una política fiscal contracíclica, con un incremento del gasto que será inferior al crecimiento del PIB en 2011, situación que no ocurría desde el año 2003. Esto reducirá la presión de gasto del sector público sobre la economía, contribuyendo así al logro de una inflación baja y estable. Más aún, la ejecución del gasto público se ha concentrado en el segundo semestre del año, en línea con la desaceleración del gasto privado.

A la fecha, la inflación se mantiene bajo control, y la evolución de los índices subyacentes refleja que no existen presiones inflacionarias generalizadas. La evolución de la inflación y de sus medidas subyacentes se observa en el gráfico 1.15.

GRÁFICO 1.15

Inflación y medidas subyacentes*
(Variación % anual)



* Base anual 2009 no es comparable con base diciembre de 2008. Ambas series no son empalmables. Datos referenciales.

Fuente: INE.

1.3 PERSPECTIVAS 2011-2012

Como hemos visto, la economía nacional se mostró muy dinámica durante el año 2010, a pesar de los efectos del terremoto del 27 de febrero de ese año³. Después de la contracción de 1,7% en 2009, el Producto Interno Bruto aumentó un 5,2% anual. El IMACEC muestra que el año 2010 y principios del año 2011 estuvieron marcados por un alto crecimiento. De hecho, este índice marcó crecimientos por sobre el 6% en casi todos los meses desde mayo de 2010, llegando incluso a un crecimiento en doce meses de 15,4% en marzo recién pasado. En los primeros siete meses del año 2011, el IMACEC acumula un crecimiento de 7,7%, anotando una desaceleración desde julio.

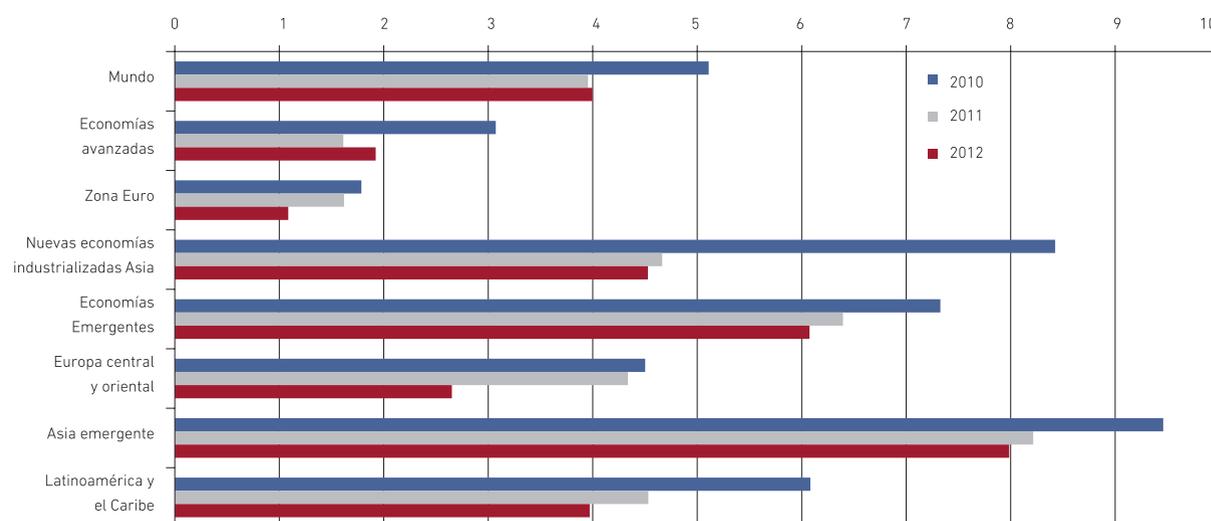
³ En contraste, el terremoto japonés, que tuvo un costo económico superior al de Chile, habría provocado una caída de 0,5% en el PIB estimado para 2011 en ese país de acuerdo a la encuesta de septiembre de Consensus Forecasts.

Debido a la naturaleza de los problemas que enfrentan Europa y Estados Unidos, existen turbulencias importantes en la economía internacional. Los ajustes fiscales que se requieren en las economías desarrolladas son de gran envergadura, por lo que debieran tomar un par de años en mostrar resultados y evidenciar signos de mejoría.

Tras el alto crecimiento de 2010, sobre todo en economías emergentes, las perspectivas de actividad indican una moderación del crecimiento en los años 2011 y 2012. No obstante, el crecimiento seguirá siendo liderado por las economías emergentes, tal como se muestra en el siguiente gráfico. Para Chile se espera un patrón similar al del resto de las economías emergentes. Esto es, un crecimiento relativamente alto en 2011, para luego ir disminuyendo en 2012, pero siempre a un ritmo mayor que el mundo desarrollado.

GRÁFICO 1.16

Perspectivas de crecimiento mundial
(Variación % anual del PIB)



Fuente: FMI, septiembre 2011.

Debido a la debilidad que presenta actualmente el mundo desarrollado, existen riesgos externos para Chile. Estas volatilidades podrían afectar las condiciones financieras y el ritmo de recuperación de la economía mundial.

En las proyecciones para el año 2012 se destaca el alto dinamismo esperado en las economías emergentes en general, el que estaría liderado por las economías asiáticas, como China e India.

CUADRO 1.7

Revisión de proyecciones de crecimiento mundial
(variación % anual)

| | Septiembre 2011 | |
|---------------------------------------------|-----------------|------------|
| | 2011 | 2012 |
| Crecimiento del PIB mundial | 4,0 | 4,0 |
| Economías Avanzadas | 1,6 | 1,9 |
| Estados Unidos | 1,5 | 1,8 |
| Zona Euro | 1,6 | 1,1 |
| Japón | -0,5 | 2,3 |
| Economías Emergentes y en Desarrollo | 6,4 | 6,1 |
| China | 9,5 | 9,0 |
| India | 7,8 | 7,5 |
| Brasil | 3,8 | 3,6 |

Fuente: FMI, septiembre 2011.

GRÁFICO 1.17

Proyecciones de crecimiento mundial
(Variación % anual)



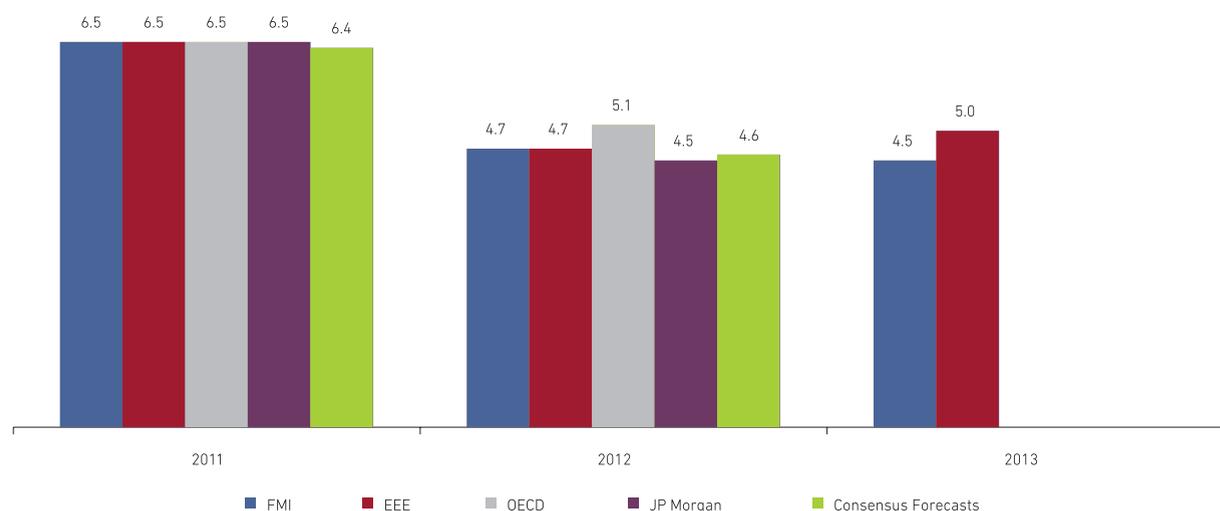
Fuente: FMI, septiembre 2011.

Bajo este escenario, los diferenciales de tasas de interés entre el mundo desarrollado y el emergente se debieran mantener durante el resto del año 2011 y en 2012. A pesar de los recientes aumentos de tasas realizados por el Banco Central europeo, se espera que las tasas en Estados Unidos se mantengan relativamente estables por un buen tiempo, en tanto que en Europa podrían tender a la baja. Por su parte, las economías emergentes podrían seguir su proceso de normalización de la política monetaria durante el año 2012, aunque este proceso de normalización podría verse modificado en la medida en que los aumentos en las expectativas de inflación observadas a comienzos de año se corrijan a la baja, debido a la corrección de los precios internacionales de los commodities y la debilidad económica del mundo desarrollado.

A nivel nacional, los distintos actores del mercado prevén que 2011 cerrará con un crecimiento cercano al 6,5%. Luego de la crisis internacional, los mercados emergentes salieron con más fuerza a flote, lo que fue también el caso de Chile. Pero los analistas económicos proyectan que estos mismos países suavizarán su crecimiento los siguientes años, al igual que nuestro país.

GRÁFICO 1.18

Chile: Proyecciones para el Producto Interno Bruto
(Variación % anual))



Fuente: FMI, septiembre 2011; Banco Central, Encuesta de Expectativas Económicas, septiembre 2011; Consensus Forecasts, septiembre 2011; OECD, mayo 2011; y JP Morgan, 16 septiembre 2011.

El Índice Mensual de Confianza Empresarial (IMCE) se mantiene en niveles similares a los observados a finales de 2010, mientras que el Índice de Percepción de la Economía (IPEC) ha retrocedido respecto de esa fecha, avalando la idea de que la demanda interna está creciendo, pero a ritmos más moderados que en 2010.

GRÁFICO 1.19

Indicador Mensual de Confianza Empresarial (IMCE) e Índice de Percepción de la Economía (IPEC)

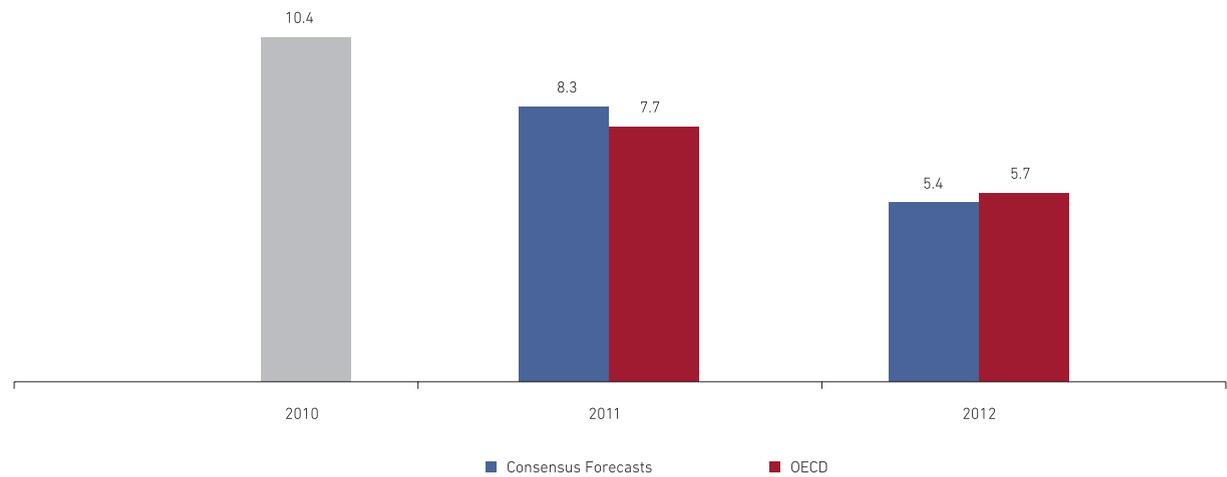


Fuente: IMCE de ICARE e IPEC de Adimark.

En el caso del consumo privado, que tuvo gran dinamismo en 2010 luego de una variación casi nula en 2009 (10,4% y 0,9%, respectivamente), se espera un crecimiento más moderado para 2011, en torno al 7,6%, para luego continuar su desaceleración en 2012. Esto responde al retiro del estímulo por parte del Banco Central, correspondiente a la normalización de la política monetaria iniciada el año pasado.

GRÁFICO 1.20

Consumo Privado
(variación % anual)

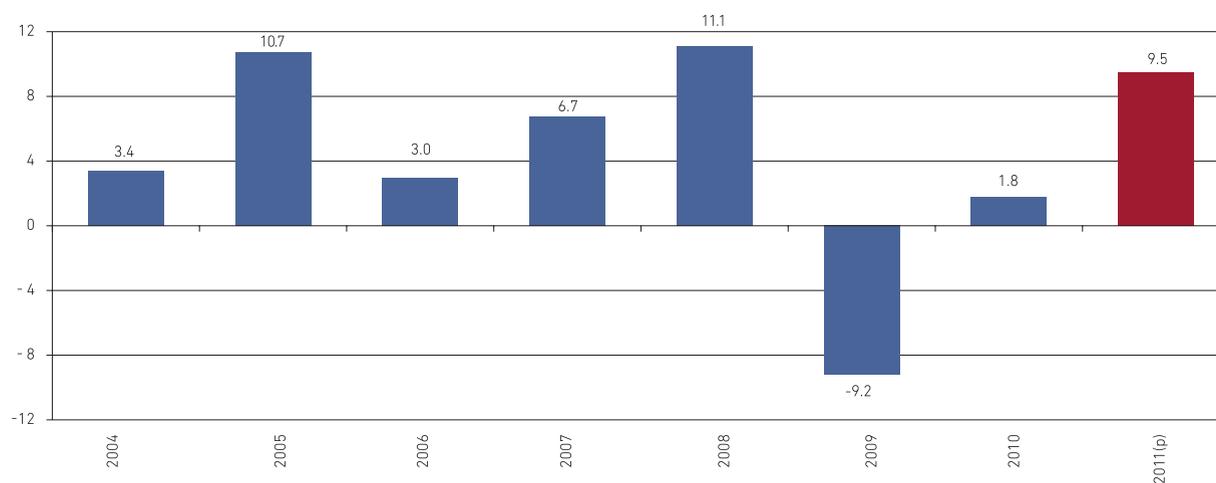


Fuente: Consensus Forecasts, septiembre 2011; y OECD, mayo 2011.

La Formación Bruta de Capital Fijo se expandirá con fuerza a medida que continúan materializándose las obras de reconstrucción, de la mano de mayores importaciones de bienes de capital. Durante este año debiera consolidarse la recuperación del sector Construcción. Esto es avalado por las proyecciones realizadas por la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), en su último informe MACH de agosto, donde se estima un crecimiento de 9,5% de la inversión en construcción para el año 2011 (gráfico 1.21).

GRÁFICO 1.21

Proyecciones MACH inversión en construcción
(Variación % anual)

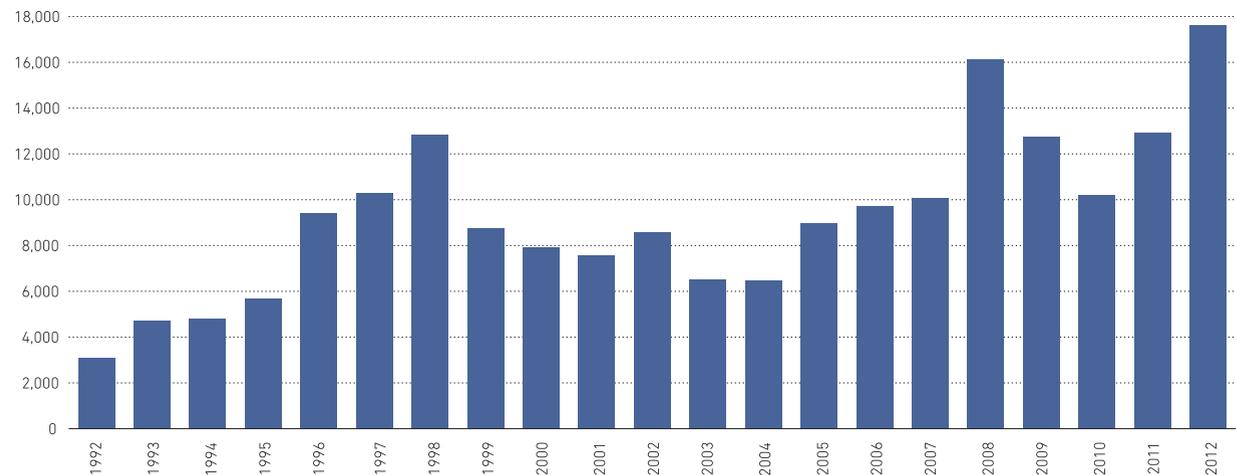


Fuente: CCHC, Informe MACH 33, agosto 2011.

Las proyecciones de inversión según el último catastro de la CBC (junio 2011) aparecen en el gráfico 1.22. Según este catastro, la inversión privada a materializar en 2011 alcanzaría los US\$12.947 millones, equivalente a un crecimiento de 26,9%, y para 2012 sería US\$17.629 millones, lo que corresponde a un crecimiento de 36,2%.

GRÁFICO 1.22

Inversión privada a materializar
(millones de US\$)



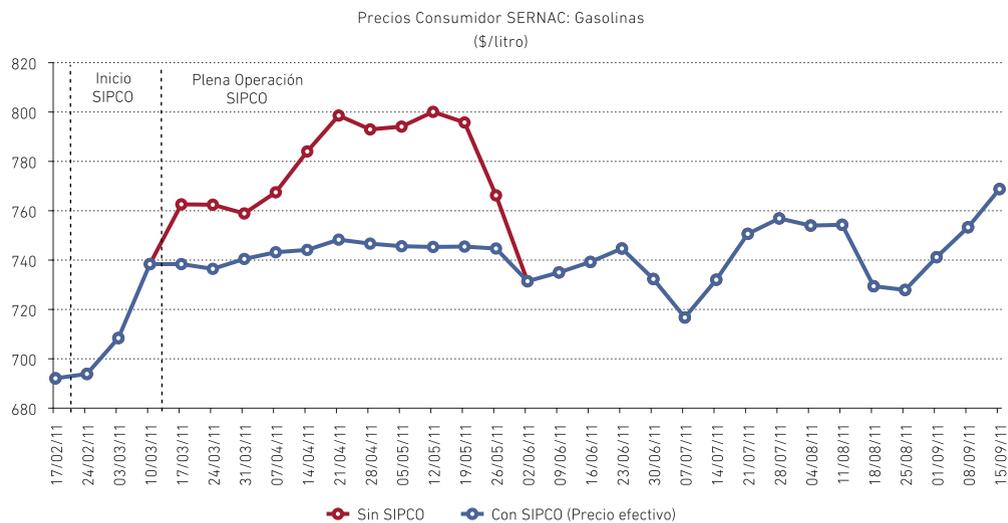
Fuente: CBC, junio 2011.

En este contexto de gradual desaceleración de la demanda interna, las presiones inflacionarias se mantienen acotadas y han comenzado a moderarse después del aumento de comienzos de 2011. Efectivamente, los precios de los alimentos también habían alcanzado máximos históricos a principios de año, por encima incluso de los precios observados el año 2008, pero a partir de marzo han comenzado a estabilizarse (gráfico 1.6).

Con posterioridad a que estallara el conflicto bélico en Libia, el precio internacional del petróleo había alcanzado a comienzos de mayo máximos históricos cercanos a US\$115 por barril (WTI). Ante estos aumentos exógenos de precios externos, el Ministerio de Hacienda anunció un ajuste fiscal en marzo pasado y adelantó la entrada en vigencia de la Ley 20.493, que corresponde al sistema de protección de precios de los combustibles (SIPCO). Este último sistema entregó una importante protección efectiva desde mediados de marzo hasta comienzos de junio de 2011, tal como puede observarse en el gráfico 1.23.

GRÁFICO 1.23

Precios Consumidor Gasolinas (\$/litro)



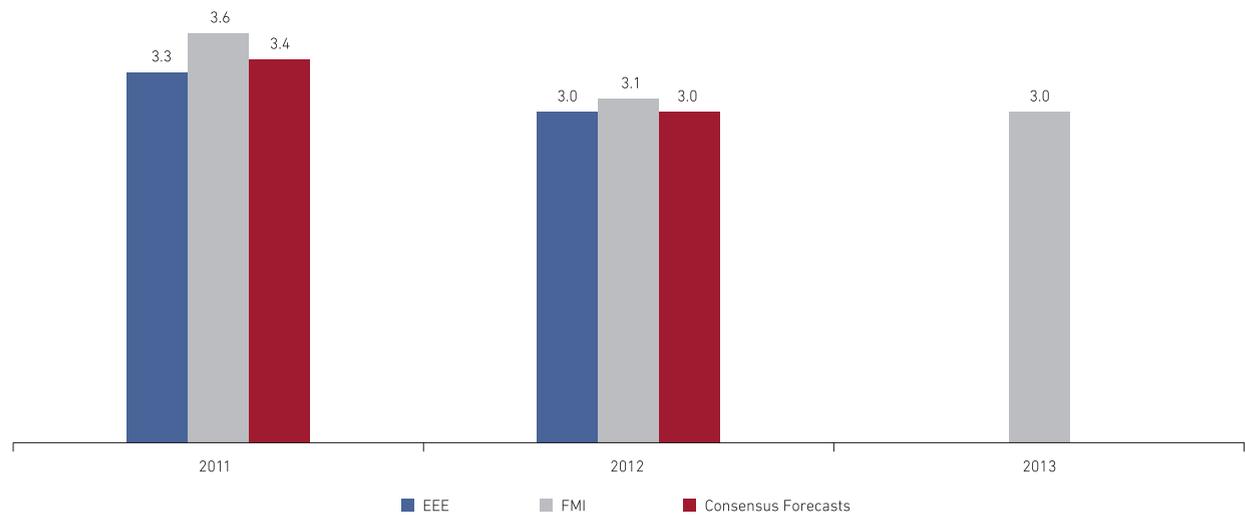
Fuente: SERNAC y ENAP, al 15 de septiembre de 2011 .

Adicionalmente a la implementación de medidas fiscales, el Banco Central actuó decididamente buscando disminuir las presiones inflacionarias por medio de sucesivos aumentos en la tasa de política monetaria que la llevaron a un nivel de 5,25% en la reunión de junio, manteniéndose en ese nivel hasta septiembre pasado.

En los últimos meses, la mayor volatilidad económica internacional ha permitido una importante corrección a la baja en los precios de los combustibles lo que, junto a las decisiones tomadas en términos de política fiscal y monetaria, ha permitido que la inflación entre en una senda de convergencia hacia la meta del 3%, luego de varios meses en que se mantuvo cercana al 4%.

GRÁFICO 1.24

Expectativas de Inflación del IPC
(variación % diciembre a diciembre)



Fuente: FMI, septiembre 2011; Banco Central, Encuesta de Expectativas Económicas, septiembre 2011; y Consensus Forecasts, septiembre 2011.

POLÍTICA FISCAL

Capítulo 2



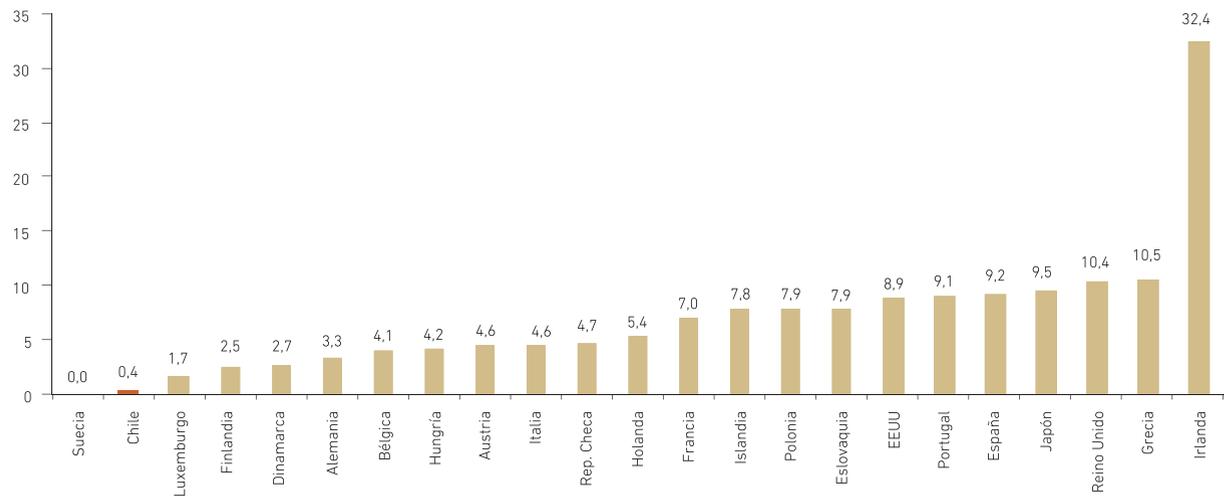
2.1 CONTEXTO DE LA POLÍTICA FISCAL

La situación fiscal de Chile en la actualidad es muy sólida, en especial cuando la comparamos con el resto del mundo. El déficit fiscal de Chile fue sólo 0,4% del PIB durante 2010, cifra muy inferior al de varias economías europeas y al de Estados Unidos. En efecto, en economías tales como Grecia, Japón, Reino Unido y España el déficit fiscal fue cercano al 10% del PIB en 2010, mientras que en EE.UU. el déficit fiscal llegó a 8,9% del PIB en 2010. El stock de deuda, medida tanto en términos brutos como netos, también muestra que la situación fiscal de Chile es muchísimo más holgada que la que enfrentan otras economías cuyos niveles de deuda les hacen aún más difícil reducir sus déficits fiscales. De hecho, las complicadas situaciones fiscales de países tales como Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia impactan en la mayor volatilidad del mercado financiero internacional (ver gráficos 2.1 a 2.3).

Las diferencias en situaciones fiscales de Chile versus el resto del mundo no sólo se manifiestan en mayor volatilidad sino que además el mercado les asigna cada vez mayor riesgo de “default” a las economías altamente endeudadas. Por esta razón, los mercados financieros solicitan premios mayores a los bonos que emiten estos países para financiar déficits fiscales. Como puede observarse en el gráfico 2.4, los premios por riesgo de los bonos emitidos por Italia y España tienen niveles cerca de 4 veces superiores a los de Chile, mientras que en el caso de Portugal e Irlanda son 10 y 7 veces superiores, respectivamente. Los niveles de riesgo de Chile son similares a los de Alemania y sólo algo superiores a los de Estados Unidos.

GRÁFICO 2.1

Déficit Fiscal
(Gobierno General, % del PIB, 2010)*

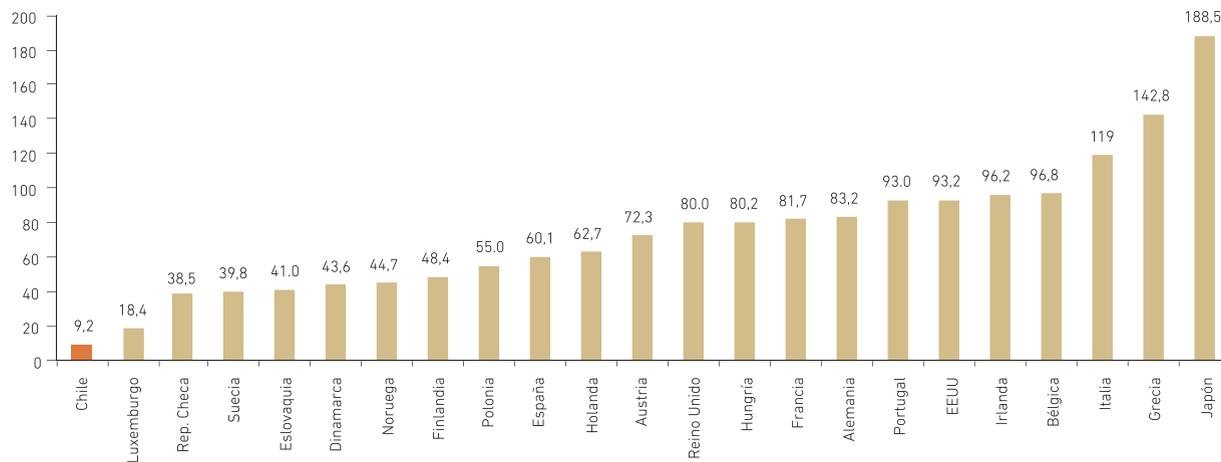


*Chile: Gobierno Central

Fuente: Eurostat, OCDE, FMI y DIPRES.

GRÁFICO 2.2

Deuda Pública Bruta
(Gobierno General, % del PIB, 2010)*

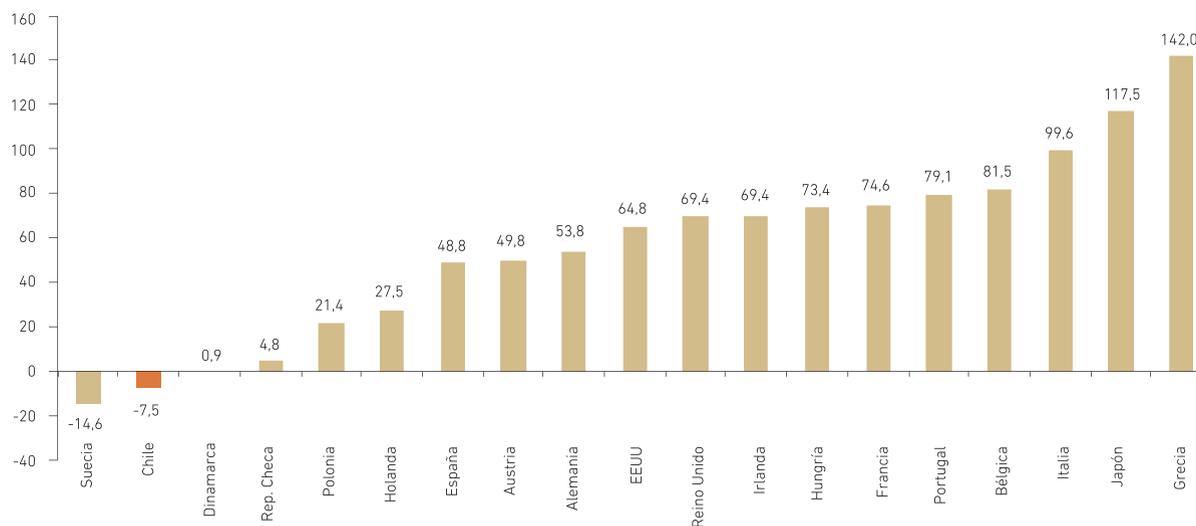


*Chile: Gobierno Central

Fuente: Eurostat, CEIC y DIPRES.

GRÁFICO 2.3

Deuda Pública Neta
(Gobierno General, % del PIB, 2010)*

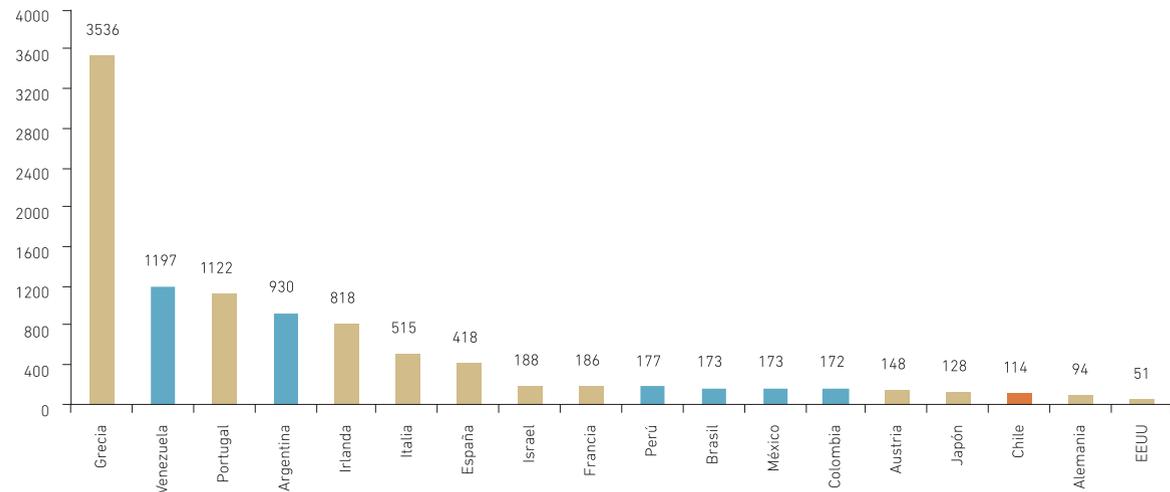


*Chile: Gobierno Central

Fuente: FMI y DIPRES.

GRÁFICO 2.4

Credit Default Swaps Spread (CDS) a 5 años, al 20 de septiembre
(puntos base)

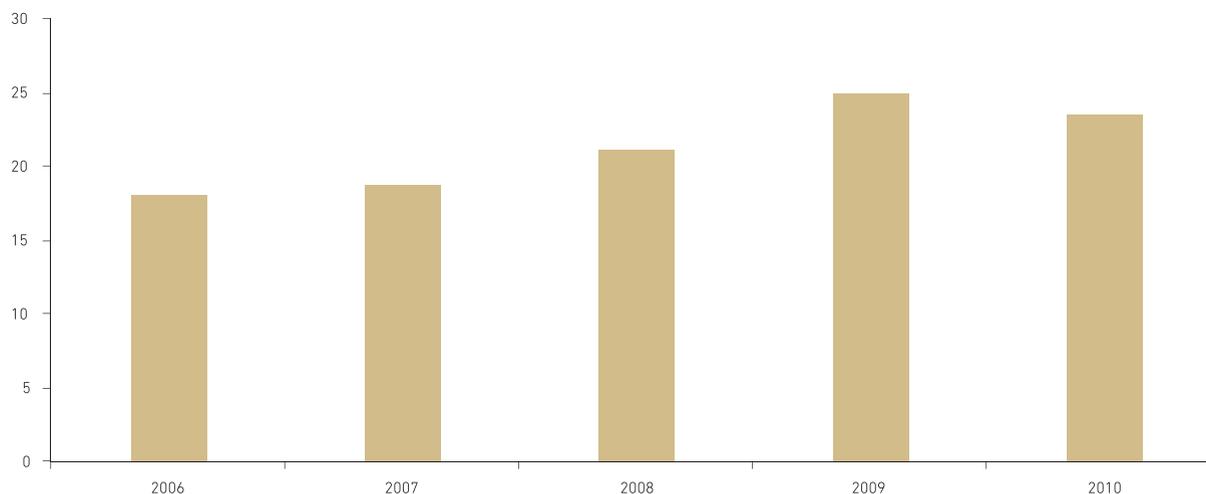


Fuente: Bloomberg, al 20 de septiembre de 2011.

La mantención de esta posición fiscal con bajos niveles de deuda y bajos déficits fiscales tanto estructurales como efectivos requiere ciertas correcciones en la expansividad de la política fiscal que nuestro país ha seguido en los últimos años. La política fiscal de Chile desde 1990 correspondía a un gasto público que fluctuaba entre el 18 y el 22 por ciento del PIB. Sin embargo, entre los años 2006 y 2009, el gasto público creció en promedio a un 10,3% real, casi 4 veces el aumento del PIB, lo que llevó la razón gasto público a PIB a niveles cercanos al 25% en el año 2009 (ver gráfico 2.5). En ese contexto de alta expansividad fiscal, nuestro gobierno decidió empezar un proceso paulatino de normalización fiscal con un crecimiento del gasto público más moderado, pero que permita cumplir con la reconstrucción del país y con nuestro programa de gobierno.

GRÁFICO 2.5

Razón Gasto Público a PIB, Gobierno Central Total
(Precios corrientes, %)



Fuente: Ministerio de Hacienda/DIPRES.

Las razones fundamentales por las que se busca que el crecimiento del gasto público sea más acotado son de tres tipos. En primer lugar, aumentos significativos de gasto público tienen efectos directos sobre variables macroeconómicas relevantes para el crecimiento y la estabilidad económica, tales como el tipo de cambio real, las tasas de interés, la inversión y la inflación. Estas variables a su vez afectan al resto de la economía. Por ejemplo, un aumento pronunciado del gasto público puede provocar aumento de inflación, y un aumento de la tasa de política monetaria por parte del Banco Central para controlar este aumento de la inflación. El aumento de la tasa de referencia está además relacionado con el resto de las tasas de interés de la economía, por lo que finalmente podemos terminar en una situación de mayores tasas de interés y con un efecto contractivo sobre la inversión y consumo.

Una segunda razón, es que un mayor gasto fiscal presiona a la baja el tipo de cambio real. Esto se produce porque el gasto de gobierno, al ser intensivo en bienes no transables, genera un aumento en estos precios y reduce la razón de precios transables sobre no transables, que es justamente la definición de tipo de cambio real. Numerosos estudios han documentado una relación inversa entre la relación gasto fiscal a PIB y el tipo de cambio real. Además, la disminución del tipo de cambio real afecta a sectores exportadores, en especial a los sectores agrícola e industrial.

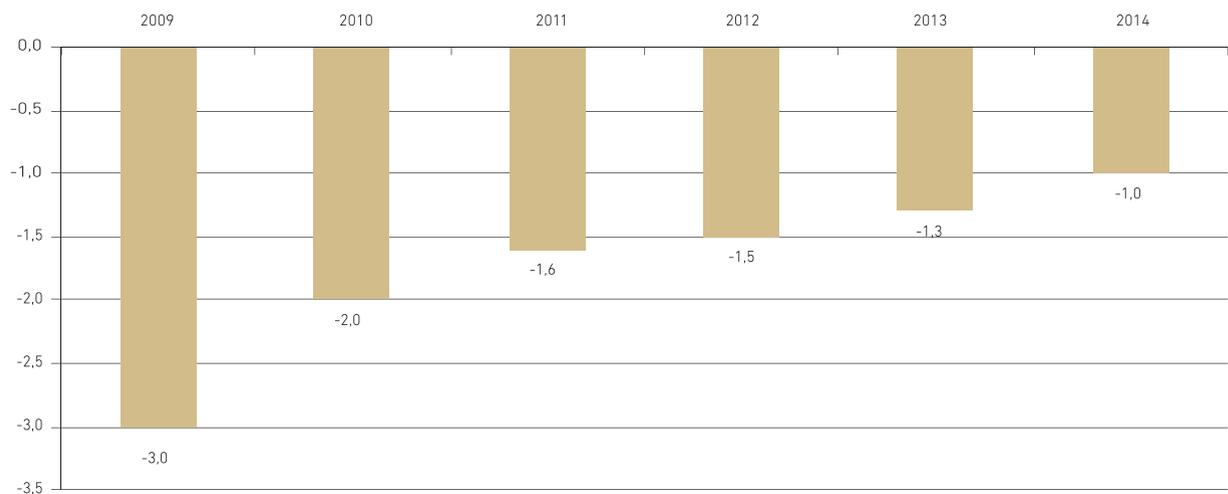
Una tercera razón por la que creemos importante tener un crecimiento del gasto público más acotado es que esto nos permite ahorrar recursos que puedan ser utilizados en caso de una crisis externa. Este es un factor importante sobre todo al considerar los riesgos del actual escenario económico internacional.

La normalización de la política fiscal se logra por medio de dos reglas que se ha fijado la actual administración:

- Cumplir con las metas de balance estructural delineadas al inicio de este gobierno y que convergen paulatinamente a un déficit estructural de 1% del PIB en 2014 – ver gráfico 2.6.
- Propender a que el crecimiento del gasto público, en promedio, tienda a ser equivalente al crecimiento del PIB, salvo en situaciones excepcionales como una crisis económica internacional. Así se pueden evitar efectos indeseables del gasto sobre variables macroeconómicas clave.

GRÁFICO 2.6

Balance Estructural
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda/DIPRES.

Estas dos reglas se complementan. En general tiende a regir la primera de ellas, anclando el crecimiento del gasto público. Sin embargo, puede existir algún caso de aumento anormal de los ingresos estructurales que permita crecimiento del gasto público más allá de lo recomendable desde un punto de vista macroeconómico y es en este caso cuando tiende a hacerse operativa la segunda regla.

INGRESOS EFECTIVOS EN 2010

Los ingresos efectivos del Gobierno Central llegaron al 23% del PIB durante el año 2010, lo que representó una importante mejora desde el dato 2009 cuando llegó sólo a un 20,4% del PIB. El total de ingresos creció 29,8%, lo que estuvo asociado directamente a la evolución de la economía del país en 2010, cuando el Producto Interno Bruto (PIB) se expandió en 5,2% así como a variaciones positivas en los ingresos provenientes de la minería estatal, debido al aumento en el precio del cobre registrado durante 2010, que promedió 3,42US\$/lb en comparación con 2,34US\$/lb en 2009.

Los ingresos tributarios netos tuvieron en 2010 un aumento de 29,9% real, cifra que se explica por aumento en la gran parte de las distintas categorías de ingresos tributarios.

La recaudación del Impuesto a la Renta creció un 53,5% real respecto del año anterior, asociada a mayores pagos de la minería privada, que presentó una variación real anual de 130%, así como al aumento de 37,4% real en el impuesto a la renta de los contribuyentes no mineros. El aumento de los pagos de minería privada está fundamentalmente explicado por el aumento en el precio del cobre, mientras que en el caso de los contribuyentes no mineros el aumento en recaudación se explica por menores créditos aplicados a los impuestos debido a que durante 2009 se efectuaron menores pagos provisionales de primera categoría en línea con la menor actividad económica de ese año y con la reducción transitoria de los pagos provisionales mensuales, de acuerdo a la Ley N°20.326. Además, la dinámica recuperación económica de 2010 produjo aumentos de los pagos provisionales mensuales de ese año, en comparación con el año anterior.

La recaudación del IVA tuvo un crecimiento real de 17,5%, que se explicó por la recuperación de la demanda interna, que creció 16,4% en 2010 mientras que el consumo privado se expandió al 10,4%.

La recaudación neta de impuestos a productos específicos aumentó en 24%. Esta cifra se explica en primer lugar por el aumento de recaudación de los Impuestos a los Combustibles que se vio influido por la baja base de comparación 2009, cuando se rebajó transitoriamente este impuesto, de acuerdo a lo establecido en la Ley N°20.259. En segundo lugar, influyó el crecimiento real de la recaudación por el Impuesto al Tabaco, Cigarros y Cigarrillos que se explica por el alza en el precio de estos productos y por los cambios legislativos con ocasión de la ley de financiamiento de la reconstrucción Ley N°20.455, que contempló entre otras medidas un aumento en la tasa desde un 60,4% a 62,3% y la creación de un impuesto específico de 0,00135 UTM por cada veinte unidades.

El Impuesto a los Actos Jurídicos aumentó en un 210,2% durante 2010, lo que se explicó nuevamente por la baja base de comparación 2009 cuando la tasa del Impuesto a Timbres y Estampillas se ubicó en 0% y pasó a 0,6% a comienzos de 2010. Los Impuestos al Comercio Exterior presentaron un crecimiento de 61,7% real, debido al crecimiento de 29,5% en las importaciones en 2010, donde destacaron las importaciones de bienes para la industria con un crecimiento de 36,9%.

En el comportamiento del resto de los ingresos destacó el crecimiento de 7,4% real en las imposiciones previsionales y de un 5,9% real en las donaciones. En contrapartida, rentas de la propiedad mostró una caída de un 27,5% real respecto de 2009, que se explica por los menores retornos obtenidos por los activos financieros.

CUADRO 2.1

Ingresos 2009 y 2010, millones de pesos 2010

| | 2009 | 2010 | Var. % |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|--------------|
| INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS | 13.534.857 | 17.577.714 | 29,9% |
| Impuestos a la Renta | 4.600.248 | 7.063.408 | 53,5% |
| Impuestos al valor agregado | 7.150.559 | 8.399.927 | 17,5% |
| Impuestos a productos específicos | 1.258.862 | 1.561.205 | 24,0% |
| Impuestos a actos jurídicos | 63.485 | 196.901 | 210,2% |
| Impuestos al comercio exterior | 165.287 | 267.331 | 61,7% |
| Otros | 296.416 | 88.942 | -70,0% |
| COBRE BRUTO | 1.079.606 | 2.531.368 | 134,5% |
| IMPOSICIONES PREVISIONALES | 1.391.103 | 1.493.987 | 7,4% |
| DONACIONES | 69.085 | 73.163 | 5,9% |
| RENTAS DE LA PROPIEDAD | 593.278 | 430.341 | -27,5% |
| INGRESOS DE LA OPERACIÓN | 546.622 | 553.428 | 1,2% |
| OTROS INGRESOS | 798.251 | 720.247 | -9,8% |
| TOTAL INGRESOS | 18.012.802 | 23.380.248 | 29,8% |

Fuente: DIPRES, "Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001-2010" (Agosto 2011).

Como dato adicional es interesante destacar que durante la Operación Renta 2011 debutó la inscripción en el nuevo régimen tributario establecido en el artículo 14 Quáter de la Ley de la Renta, según el cual los contribuyentes que cumplen ciertos requisitos, tienen la posibilidad de que su renta líquida imponible quede exenta del Impuesto de Primera Categoría hasta 1.440 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), equivalentes a unos \$54 millones y, además, se fija la tasa de Pagos Provisionales Mensuales (PPM) en 0,25%.

La opción de acogerse al beneficio tributario puede efectuarse en dos instancias: una, al formar una empresa, en el momento del Inicio de Actividades, o al momento de presentar la declaración de renta.

Durante la Operación Renta se efectuó una campaña de difusión para que los contribuyentes pudiesen acceder a este beneficio el próximo año 2012. En esta campaña, el SII envió correos electrónicos informando, y publicitó profusamente en su página web esta modificación legal, que fue introducida el 31 de julio de 2010, logrando una alta aceptación. Hasta el 31 de mayo se habían inscrito cerca de 42.000 contribuyentes, tanto a través de la declaración de renta como en el Inicio de actividades en el régimen tributario del 14 Quáter.

2.2 POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA

La importancia de la deuda pública no sólo radica en su capacidad de allegar recursos para financiar las operaciones normales del Fisco, sino que también es relevante para proveer referencias de precio que son esenciales para el mercado financiero en general y el de renta fija en particular. En efecto, las emisiones de deuda pública permiten construir las curvas de rendimiento de referencia para el mercado, incluyendo las emisiones de los bonos de las empresas y el resto de las operaciones de endeudamiento.

De esta manera, a mayor liquidez y profundidad de estas referencias, mejor es la calidad de precios de los bonos que la componen, asignando más eficientemente los recursos financieros a nivel local y facilitando el acceso de las empresas locales a los mercados.

Consciente de la importancia de la política de endeudamiento del Fisco, la definición de la estrategia de endeudamiento del Ministerio de Hacienda busca nutrir y completar las curvas de rendimiento relevantes para la economía en forma continua, a través de una política de emisión conocida, creíble y sostenible en el tiempo.

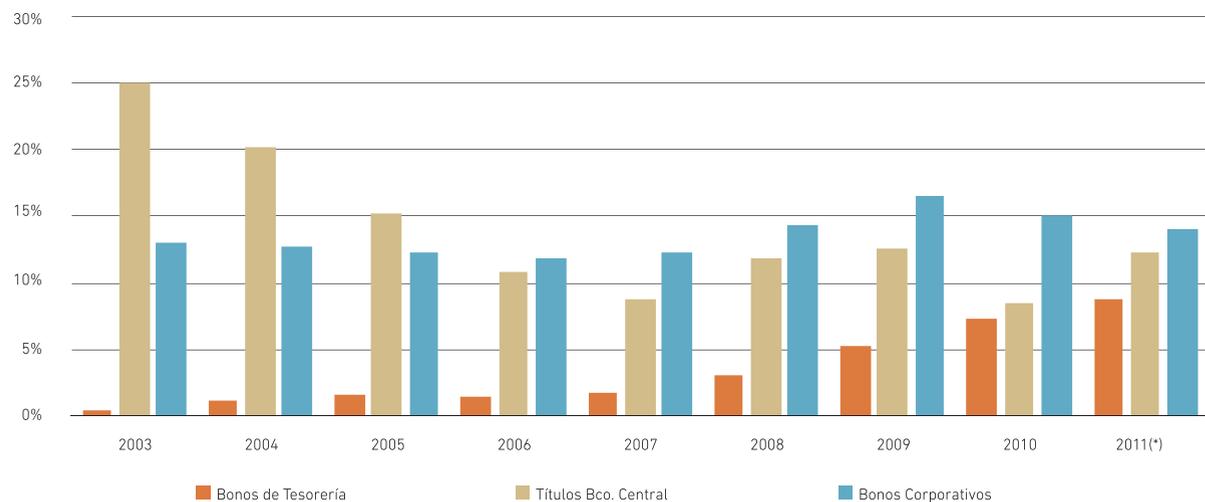
A. EMISIONES EN EL MERCADO LOCAL

Desde 2002, el stock de títulos de deuda en el mercado local comenzó a disminuir significativamente. Considerando los títulos del Banco Central (BCCh) –incluye bonos y pagarés–, Tesorería y bonos corporativos, el stock alcanzaba 39,1% del PIB en dicho año y registró su valor más bajo en 2007 (21,4%). A fines de 2010, éste representaba un 29,1% del PIB. La caída se explica principalmente por la reducción del stock de papeles del Banco Central, los que representaban casi 30% del PIB en 2002, contra un 8,5% del PIB a fines de 2010. La disminución de los papeles del BCCh ha impulsado la caída del stock de títulos de deuda en mercado local, pese al aumento significativo de los bonos de Tesorería.

Sin embargo, tal como se indicó, tanto los títulos de deuda de Tesorería como los del Banco Central son cruciales a la hora de establecer referencias en términos de tasa, liquidez y profundidad del mercado financiero chileno. En este contexto, la disminución de la cantidad de los papeles del Banco Central desde 2002 en adelante, con el objeto de disminuir en parte su déficit operacional, tuvo como contrapartida un impacto en la liquidez y profundidad del mercado de deuda. Por ello, en 2003 el Ministerio de Hacienda inició las emisiones domésticas de Bonos de Tesorería, fijando una referencia a 20 años en UF. Posteriormente, junto con mantener la referencia a 20 años, se colocaron en Chile bonos a 10 años en la parte real y nominal de cada curva de rendimiento. En 2008 y 2010 se emitieron por primera vez bonos a 30 y 7 años en la parte real, respectivamente, y en 2011 se colocó por primera vez a 7 años en la parte nominal. Se estima que, a fines de 2011, los bonos de Tesorería emitidos en el mercado local representarán un 9,0% del PIB (Gráfico 2.7).

GRÁFICO 2.7

Evolución Stock de Bonos en el Mercado Local
(% del PIB)



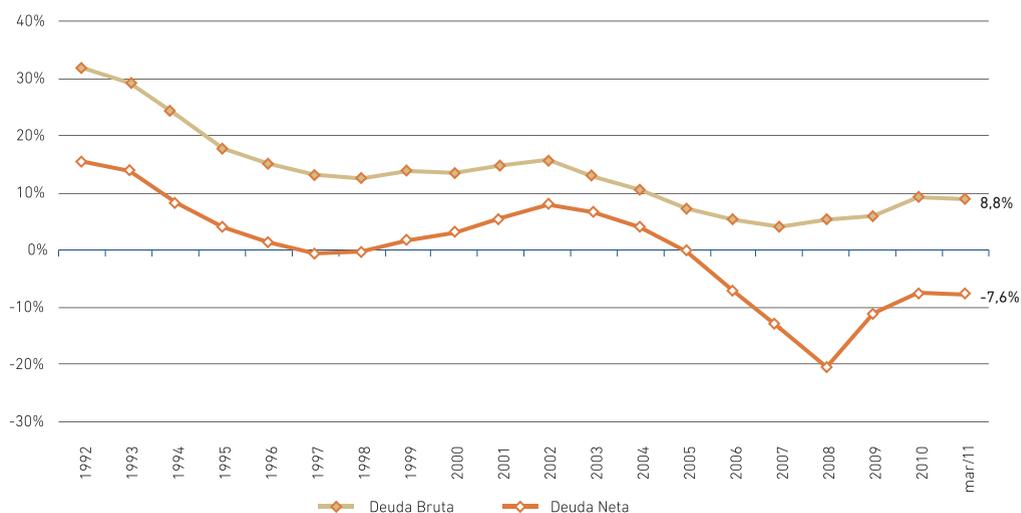
(*) Para los Bonos corporativos, los datos están a julio 2011. Para los Bonos de Tesorería y los Títulos del Banco Central son [estimaciones/proyecciones].

Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros, Ministerio de Hacienda.

Si bien desde 2003 el Fisco ha incrementado su deuda, tanto en el mercado local como internacional, éste mantiene una posición acreedora neta, que a marzo de 2011 alcanza un 7,6% del PIB. En efecto, la deuda bruta ha aumentado desde 4,1% del PIB en 2007 a 8,8% del PIB a marzo de 2011; sin embargo, incluyendo los activos, la posición acreedora sigue siendo muy significativa. Inclusive si incluimos los bonos de reconocimiento, cuyo saldo remanente representa 4,6% del PIB, la posición sigue siendo acreedora en 3,0% del PIB (Gráfico 2.8).

GRÁFICO 2.8

Evolución Deuda del Gobierno Central (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

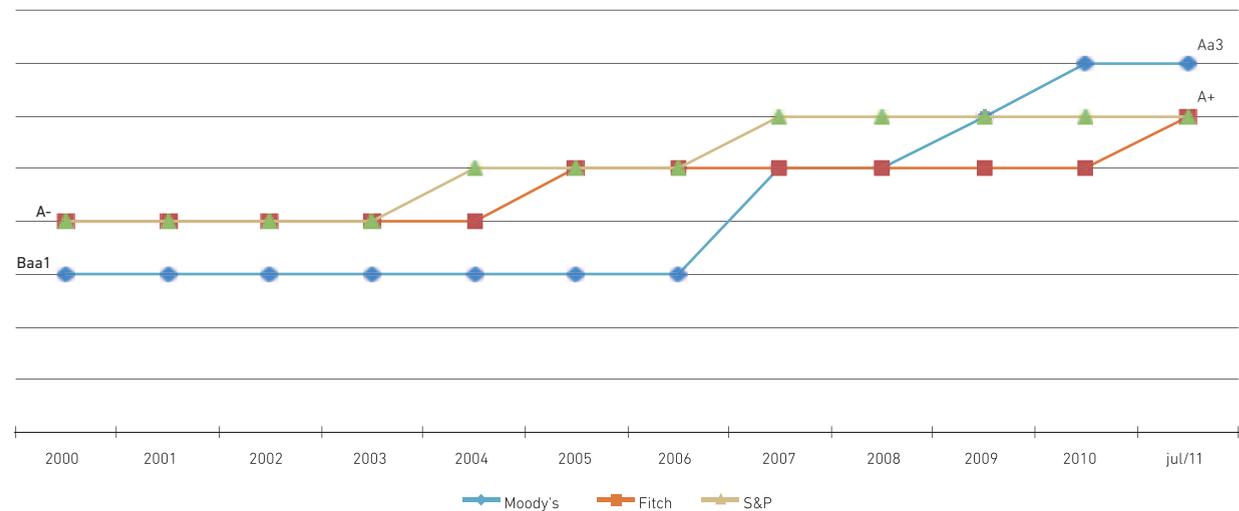
B. CLASIFICACIÓN DE RIESGO DE CHILE

Como reconocimiento al prudente manejo macroeconómico, en junio de 2010, Moody’s elevó la clasificación de los bonos del gobierno de “A1” a “Aa3” para reflejar la capacidad de recuperación económica y financiera que el país ha demostrado, incluso frente a los grandes shocks adversos, incluyendo el histórico terremoto del 27 de febrero de 2010. También fueron considerados para este ascenso la sólida posición fiscal del gobierno y su perfil de deuda favorable, aludiendo a la “resiliencia financiera” de nuestro país.

En la misma línea, Fitch en febrero de 2011 mejoró la clasificación crediticia de Chile desde “A” a “A+” en la clasificación soberana en moneda extranjera, y desde “A+” a “AA-” en la clasificación soberana en moneda local (Gráfico 2.9).

GRÁFICO 2.9

Evolución Clasificaciones de Riesgo



Fuente: Bloomberg, al 20 de septiembre de 2011.

Entre los elementos que invoca el informe de Fitch para subir la clasificación, destacan los años de prudente gestión macroeconómica, sanas finanzas públicas, un régimen monetario creíble y un modelo económico basado en mercados competitivos. En el plano fiscal y de endeudamiento, Fitch enfatiza la solidez comparativa de Chile. De hecho, la agencia proyecta para los próximos años un nivel de deuda bajo (inferior a 10% del PIB) y previsible, muy inferior a los niveles de otros países con similar clasificación de riesgo. La responsabilidad en esta materia se erige en un valioso activo que el gobierno ha sabido preservar y que cobra aún mayor valor y visibilidad en el contexto de los severos problemas de deuda que enfrenta Estados Unidos o la Zona Euro.

La positiva percepción de Chile también se refleja en el bajo riesgo país, medido a través del Credit Default Swaps (CDS) a 5 años (gráfico 2.4). Los niveles para Chile (114 pb) están en los rangos de países como Alemania (94 pb) y Reino Unido (85 pb), y por debajo de varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como República Checa (126 pb) y Japón (128 pb).

C. EMISIONES DOMÉSTICAS

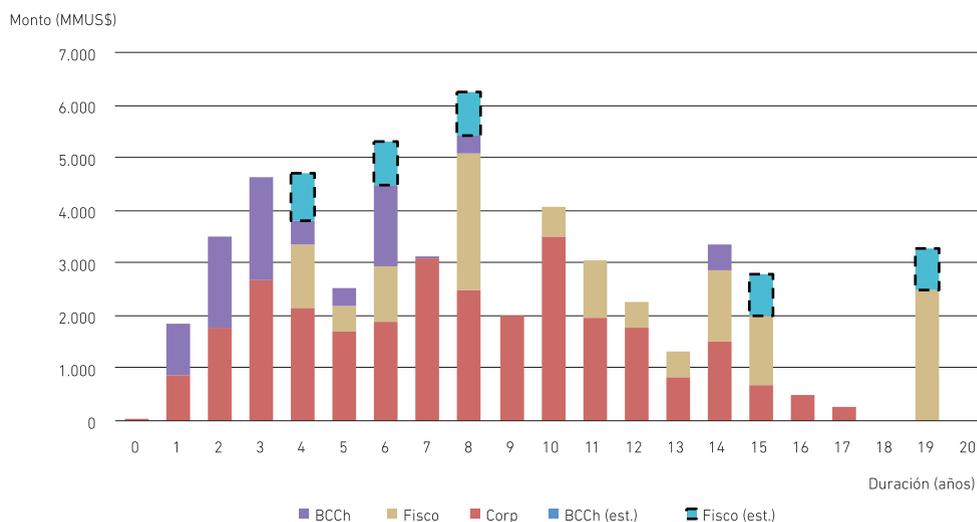
Las emisiones domésticas de 2011 han sido efectuadas en el marco de la Ley de Presupuesto que estableció un margen de endeudamiento de US\$7.800 millones.

En uso de esta facultad, el Ministerio de Hacienda decidió emitir en el mercado local el equivalente a aproximadamente US\$6.000 millones durante 2011, tanto en la curva real como en la curva nominal. Los puntos de referencia elegidos fueron en pesos a 7 y 10 años (BTP-7 y BTP-10) y en Unidades de Fomento (UF) a 5, 7, 10, 20 y 30 años (BTU-5, BTU-7, BTU-10, BTU-20 y BTU-30).

La definición del tipo de instrumentos a emitir en 2011 efectuada por el Ministerio de Hacienda se basó en un análisis acucioso del mercado de renta fija de manera de alimentar puntos de la curva de referencia que no estuvieran suficientemente desarrollados⁴ (Gráfico 2.10 y 2.11).

GRÁFICO 2.10

Stock vigente a diciembre 2010 de la curva en UF por duración
(valores en millones de US\$, incluye nueva emisión)

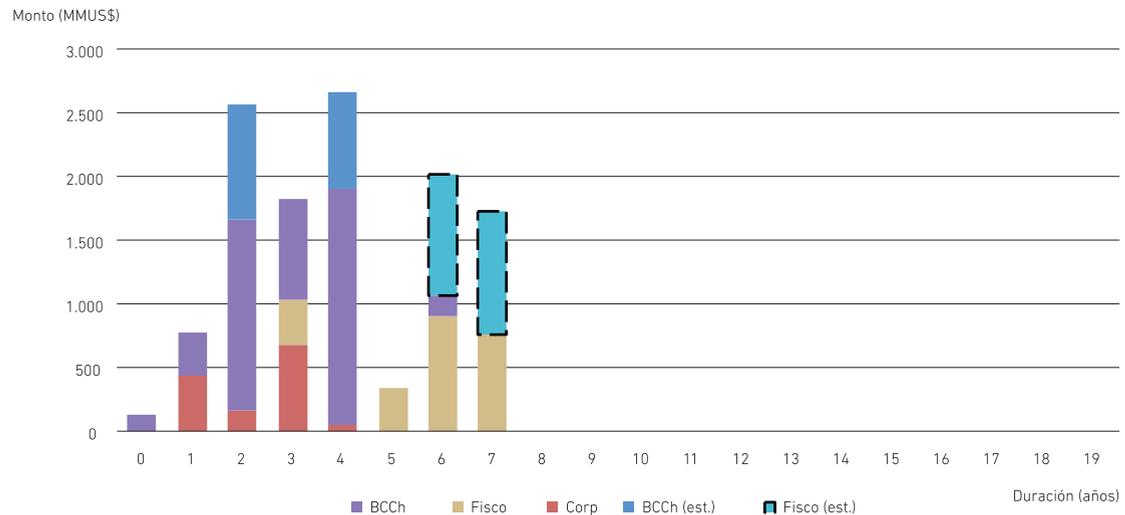


Fuente: Ministerio de Hacienda.

⁴ Cabe destacar que el Banco Central anunció el 3 de enero de 2011 el programa de compra de divisas para fortalecer su posición de liquidez internacional, días después que el Ministerio de Hacienda diera a conocer el calendario de licitaciones de los bonos de Tesorería.

GRÁFICO 2.11

Stock vigente a diciembre 2010 de la curva en Pesos por duración
(valores en millones de US\$, incluye nueva emisión)

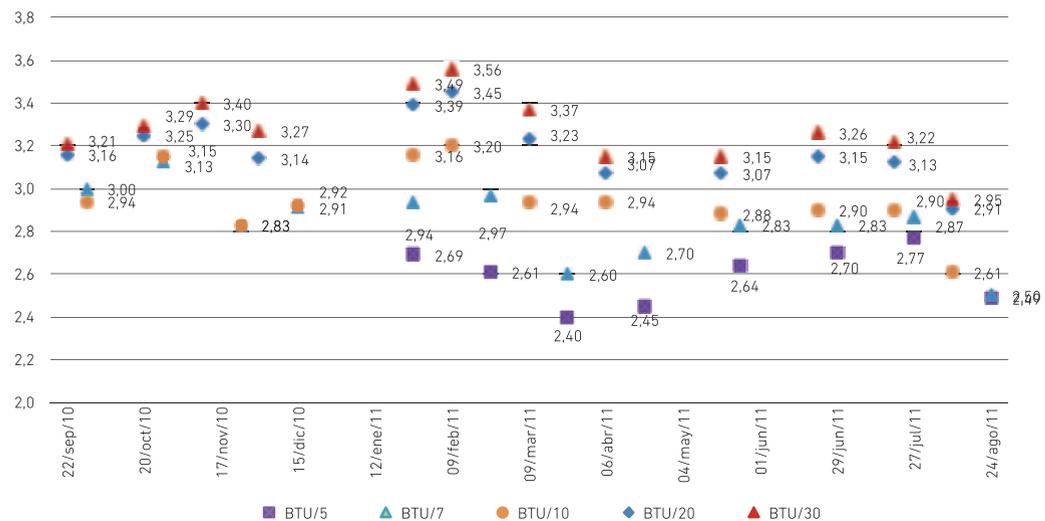


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Las tasas de colocación de los bonos emitidos localmente han experimentado una disminución desde septiembre de 2010 (Gráficos 2.12 y 2.13).

GRÁFICO 2.12

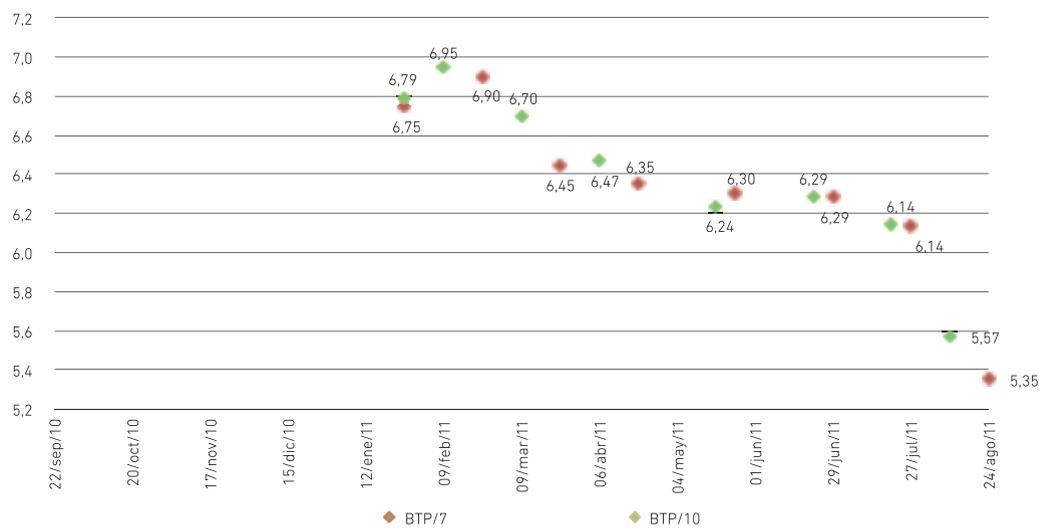
Tasas Reales de las colocaciones locales de Bonos de Tesorería
(%)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 2.13

Tasas Nominales de las colocaciones locales de Bonos de Tesorería (%)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Desde septiembre 2010 a agosto 2011, en promedio, la demanda por los bonos públicos casi triplica el monto ofertado. Destaca que los bonos reales son los que muestran ratios más altos, cuya demanda proviene principalmente de las AFP en los plazos más largos. Lo contrario ocurre con la demanda de los bonos nominales, en donde los bancos son los principales compradores de estos bonos (Cuadro 2.2).

CUADRO 2.2

Características de las Colocaciones de los Bonos de Tesorería

| | BTP-7 | BTP-10 | BTU-5 | BTU-7 | BTU-10 | BTU-20 | BTU-30 |
|--------|-------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Ratios | 2,5 | 2,7 | 3,0 | 2,7 | 3,5 | 2,9 | 2,8 |
| Bancos | 53,7% | 67,2% | 69,7% | 27,7% | 44,8% | 7,9% | 5,2% |
| Otros | 46,3% | 32,8% | 30,3% | 72,3% | 55,2% | 92,1% | 94,8% |

Fuente: Ministerio de Hacienda.

D. EMISIONES EN EL MERCADO INTERNACIONAL

Uno de los objetivos de emitir bonos en el mercado internacional es proveer un *benchmark* (o referencia) que sirva de guía para que las empresas chilenas accedan a los mercados internacionales en mejores condiciones de financiamiento. La evidencia empírica es clara en mostrar que la existencia de *benchmarks* soberanos beneficia la emisión de bonos corporativos, porque disminuye el costo de financiamiento de las empresas. Esto se debe a que mejora la formación de precios, enriquece la liquidez y permite una mejor cobertura de riesgos sistemáticos. Ello sería particularmente válido en las economías emergentes como Chile⁵.

Los *benchmarks* emitidos a fines de julio de 2010 fueron ambos a 10 años plazo, uno en dólares (USD) por US\$1.000 millones y, por primera vez en la historia de Chile, un bono denominado en pesos (CLP) por un monto equivalente a aproximadamente US\$520 millones. En aquella operación, finalizada el 5 de agosto de 2010, la República obtuvo condiciones crediticias históricamente favorables: la colocación de US\$1.000 millones a 10 años se hizo a una tasa de 3,89% anual, mientras que la colocación del bono global denominado en pesos obtuvo una tasa nominal anual de 5,5%, 58 puntos base por debajo de la tasa de referencia en el mercado local en ese momento.

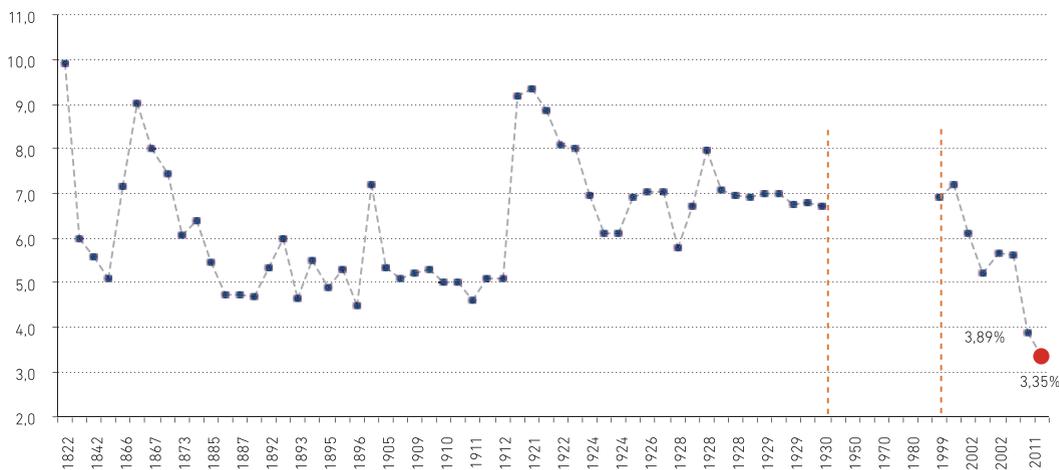
El 14 de septiembre de 2011, Chile volvió exitosamente al mercado internacional. Ello a través de un nuevo bono en dólares y una reapertura del bono en pesos emitido en 2010. Para ambos bonos se obtuvo un nuevo mínimo histórico de tasas. La emisión se enmarcó dentro de nuestro compromiso de seguir contribuyendo a generar una curva de referencias que faciliten el acceso a financiamiento externo de nuestras empresas. Pero también es parte de un plan de contingencia definido por el Ministerio de Hacienda ante un eventual empeoramiento de la situación económica internacional. Quisimos aprovechar el acceso privilegiado y a bajísimo costo que tiene Chile a los mercados internacionales en momentos de incertidumbre, donde la liquidez cobra mayor valor.

La colocación del nuevo bono en dólares fue por US\$1.000 millones a 10 años, a una tasa final de 3,35%, fue la tasa más baja obtenida tanto por Chile como por cualquier país latinoamericano en su historia.

⁵ Al respecto, ver Dittmar y Yuan, 2008; Yuan, 2005; Fabella y Madhur, 2003.

GRÁFICO 2.14

Tasas de Colocación Históricas, 1822-2011 (%)



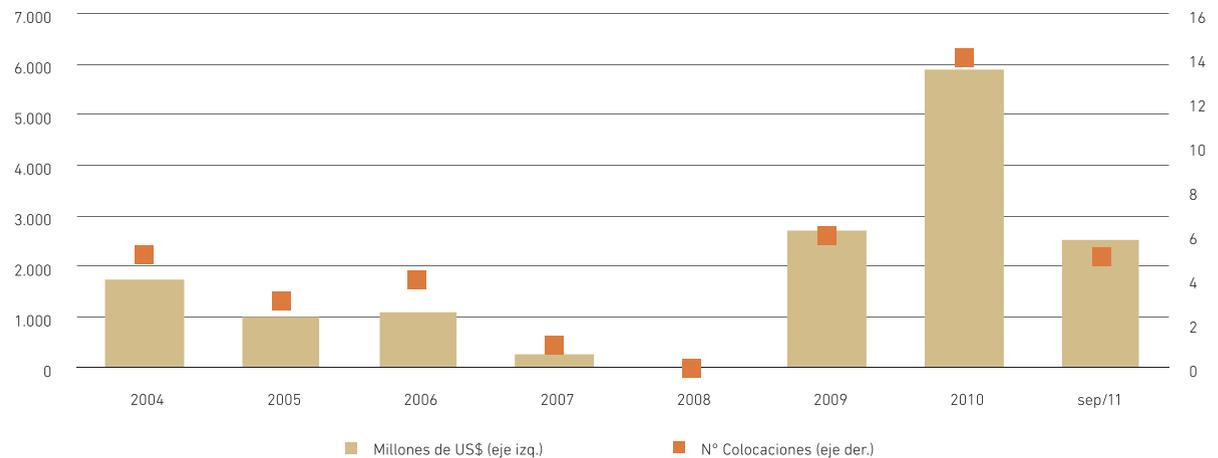
Fuente: Elaboración propia en base a Molina (1898) y Sanfuentes (1987).

La reapertura del bono en pesos, a 10 años, por un monto equivalente a US\$350 millones, se colocó a una tasa de 4,4%, 55 puntos base por debajo de la referencia local. Esto representó una economía para el Fisco del orden de US\$20 millones respecto del financiamiento en el mercado doméstico. La reapertura permitió además incrementar el tamaño de la primera referencia histórica en pesos, llevándola a un nivel cercano a los US\$900 millones, aumentando su liquidez y, con ello, la calidad de las referencias de precio.

La emisión del bono soberano en 2010, en dólares como en pesos, generó una referencia en el mercado internacional, que impulsó a que empresas locales pudieran diversificar sus fuentes de financiamiento. De hecho, las colocaciones de 14 empresas en el mercado internacional en 2010 alcanzaron los US\$5.900 millones, de las cuales US\$4.650 millones corresponden a los 11 bonos colocados después de la emisión soberana. Durante 2011, los emisores privados han colocado bonos en dólares en el mercado internacional, por un total US\$2.514 millones (Gráfico 2.15). En esa misma línea, la reciente colocación de 2011 reforzará el interés de los emisores corporativos, públicos y privados, por financiarse en los mercados externos.

GRÁFICO 2.15

Colocaciones de empresas chilenas en el mercado internacional
(millones de US\$; Número de colocaciones)



Fuente: Bond Radar.

E. AGENDA BONOS HUASO

Con el objeto de mejorar la profundidad y liquidez del mercado de capitales, el Ministerio de Hacienda ha impulsado la agenda de Bonos Huaso. Esto significó una importante modificación al marco regulatorio para la emisión en el mercado local de bonos de emisores extranjeros denominados en pesos: los llamados “Bonos Huaso” (o “Huaso Bonds”), que amplió sustancialmente el universo de emisores extranjeros autorizados para colocar bonos en Chile y relajó una serie de requisitos para estos emisores. Este cambio está en línea con la agenda de internacionalización del peso, cuyos primeros pasos partieron el año pasado con la histórica colocación de un bono soberano en pesos por parte de la República de Chile.

Cabe destacar que esta nueva normativa permite ampliar la diversificación de las carteras de los inversionistas calificados locales, especialmente los institucionales, sin tener que incurrir en mayor riesgo cambiario, al estar dichos papeles denominados en pesos.

Finalmente, con esta modificación seguimos avanzando de manera concreta hacia una mayor integración de nuestro mercado de capitales, y aportamos significativamente al esfuerzo de posicionar a nuestro país como centro financiero de la región, anhelo del mercado local y bien visto por los agentes internacionales.

2.3 FONDOS SOBERANOS

Los Fondos Soberanos constituyen uno de los pilares fundamentales de la política fiscal de Chile. Nos referimos al Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y al Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). Ambos se crearon a partir de la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2006 que, entre otras materias, estableció las normas y el marco institucional para la acumulación, administración y operación de los ahorros fiscales.

El FEES, creado en 2006, tiene por objeto compensar el efecto sobre los ingresos fiscales de las fluctuaciones cíclicas, principalmente de la actividad económica y del precio del cobre. De esta forma, el FEES contribuye a proteger el gasto fiscal de la volatilidad de los ingresos corrientes del gobierno⁶. La Ley de Responsabilidad Fiscal establece que al FEES se le aporte el saldo positivo que resulte de restar al superávit efectivo los aportes al FRP (ver a continuación)⁷, descontando, cuando corresponda, las amortizaciones de deuda pública y los aportes anticipados realizados al FEES durante el año anterior.

Por otra parte, el FRP fue creado para complementar el financiamiento de algunos compromisos fiscales en el área de las pensiones. La Ley de Responsabilidad Fiscal establece que el FRP reciba anualmente un aporte mínimo para enfrentar las mencionadas obligaciones previsionales del Estado de largo plazo, de 0,2% del PIB del año anterior. Sin embargo, si el superávit efectivo es superior a este valor, los aportes pueden aumentar hasta dicho superávit con un máximo de 0,5% del PIB del año anterior.

6 Según lo establece el DFL N°1 los recursos del FEES podrán destinarse a lo siguiente: i) al financiamiento de la Ley de Presupuestos, hasta por el monto que se establezca en dicha ley, y que se incluya en el Cálculo de Ingresos Generales de la Nación respectiva; ii) a la sustitución de ingresos y/o financiamiento de mayor gasto que se produzca durante la ejecución presupuestaria, conforme a las autorizaciones y limitaciones establecidas en la legislación vigente; iii) a las amortizaciones, intereses u otros gastos por concepto de Deuda Pública, incluidos los originados en contratos de canje de tasas de interés y/o monedas; iv) a las amortizaciones, intereses u otros gastos por concepto del pago de Bonos de Reconocimiento a que se refiere el artículo 11 transitorio del decreto ley N° 3.500 de 1980, incluidos los originados en contratos de canje de tasas de interés y/o monedas; v) al financiamiento del aporte a que se refiere la letra a) del artículo 6° de la ley N° 20.128, cuando así lo disponga el Ministro de Hacienda; y vi) al financiamiento de aportes extraordinarios al fondo a que se refiere el artículo 5° de la ley N°20.128, cuando así lo disponga el Ministro de Hacienda.

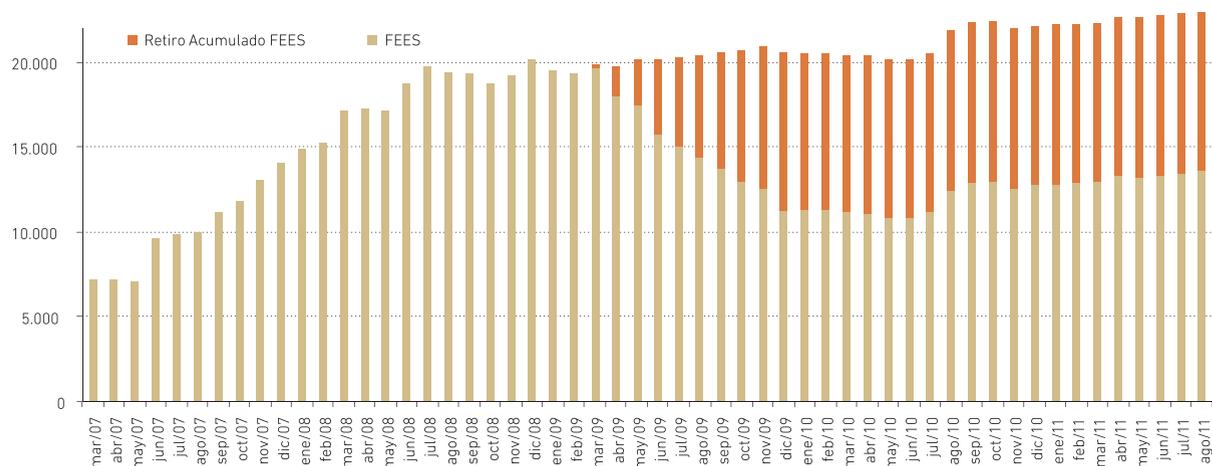
7 La Ley de Responsabilidad Fiscal permitía al Fisco, durante los años 2006-2010, efectuar aportes de capital al Banco Central de Chile por un monto anual equivalente al saldo resultante de restar al superávit efectivo el aporte al FRP, siempre que fuese positivo, y con un límite de 0,5% del PIB del año anterior. Durante ese período, al FEES ingresaría el saldo positivo de restar al superávit efectivo los aportes al FRP y al Banco Central de Chile.

A. EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS SOBERANOS

El FEES recibió su primer aporte en marzo de 2007, por la suma de US\$2.580 millones. A agosto de 2011, los aportes acumulaban US\$19.462 millones. Desde su inicio, US\$9.428 millones han sido retirados desde el fondo. La mayoría de estos retiros, US\$9.278 millones, se efectuaron en 2009 para financiar el plan de estímulo fiscal y el déficit fiscal (US\$8.000 millones), el aporte al FRP de ese año (US\$837 millones) y para amortizar deuda pública (US\$441 millones). Adicionalmente, en 2010 se retiraron US\$150 millones para financiar una parte del aporte al FRP. Las inversiones del fondo han generado ganancias netas por la suma de US\$3.543 millones. A agosto de 2011 el valor de mercado del FEES era de US\$13.577 millones (Gráfico 2.16).

GRÁFICO 2.16

Evolución del Fondo de Estabilización Económica y Social
(millones de US\$)

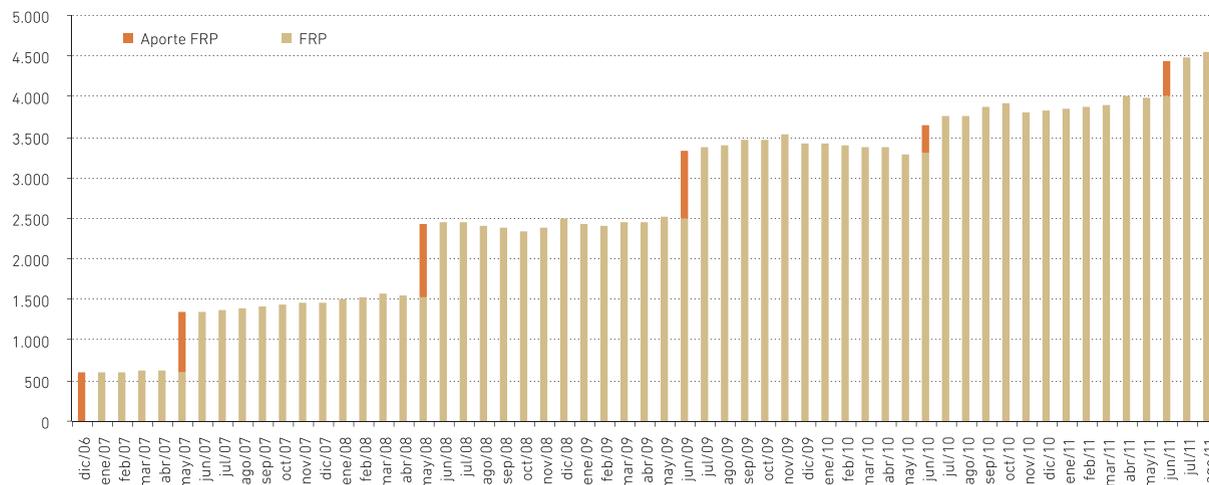


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por su parte, el FRP recibió su primer aporte en diciembre de 2006 por US\$605 millones. A agosto de 2011, los aportes acumulan US\$3.867 millones y, de acuerdo a lo previsto, no se han efectuado retiros desde el fondo. Desde su creación, las inversiones del fondo han generado ganancias netas por la suma de US\$679 millones. El valor de mercado del FRP a agosto de 2011 era de US\$4.546 millones (Gráfico 2.17).

GRÁFICO 2.17

Evolución del Fondo de Reserva de Pensiones (millones de US\$)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

B. POLÍTICAS DE INVERSIÓN DEL FEES Y EL FRP

Desde su implementación, los Fondos Soberanos han mantenido una política de inversión que considera clases de activos similares a las utilizadas por el BCCh en la administración de las reservas internacionales. Esta política, inicialmente de naturaleza transitoria a la espera de las recomendaciones que hiciera el Comité Financiero (CF), fue acogida por el Ministerio de Hacienda y obedeció principalmente a que era consistente con los objetivos del FEES: era prudente y el Banco Central de Chile (BCCh) contaba con una vasta experiencia en la gestión de tales instrumentos. A pesar de que ambos fondos mantienen la misma política de inversión a junio de 2011, el Ministro de Hacienda decidió a fines de 2010, que en el caso del FRP se implementara una nueva política de inversión que incorpora dos nuevas clases de activos, acciones y bonos corporativos globales, y una mayor diversificación de países y monedas. Esta nueva política de inversión estará implementada, según lo previsto, a fines de 2011, una vez concluido el proceso de selección de administradores externos para los portafolios de acciones y bonos corporativos. En el caso del FEES, a petición del Ministro de Hacienda, su política de inversión está siendo actualmente analizada a través de un detallado estudio con el fin de asegurar su coherencia con el objetivo de ser un fondo de estabilización que permita compensar el efecto sobre los ingresos fiscales de las fluctuaciones cíclicas. Se espera tener los resultados del estudio durante el segundo semestre de 2011.

C. TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS SOBERANOS

El gobierno del Presidente Piñera está comprometido con el perfeccionamiento de todos los aspectos relacionados con la transparencia de las decisiones y el acceso a la información relevante sobre la administración de los Fondos Soberanos. Por este motivo, a mediados de 2010 el Ministerio de Hacienda comenzó a informar la rentabilidad de los fondos en forma mensual y aumentó la cantidad de información disponible al público en relación a sus carteras de inversión. Asimismo, en el primer semestre de 2011 el Ministerio de Hacienda presentó en el informe anual de los Fondos Soberanos de 2010 una autoevaluación acerca de su grado de cumplimiento con respecto a cada uno de los Principios de Santiago. Estos principios y prácticas, acordados por los principales países con fondos soberanos, definen los estándares con los cuales ellos deben cumplir para asegurar su orientación financiera y altos estándares de administración y transparencia⁸. Esto demuestra el esfuerzo sistemático de este gobierno para mejorar la información disponible al público y garantizar que los fondos son administrados de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

De la misma forma, este gobierno ha mantenido una participación permanente en las principales iniciativas internacionales que buscan mejorar la forma de administrar y transparentar los Fondos Soberanos. Así, el Ministerio de Hacienda participó en el Foro Internacional de Fondos Soberanos⁹ que tuvo lugar en Beijing, China, en mayo de 2011, y juega un rol activo en varios grupos de trabajo creados en dicho foro.

Los esfuerzos de transparencia de nuestros Fondos Soberanos han sido reconocidos internacionalmente por el Sovereign Wealth Fund Institute, que de acuerdo con su última actualización de septiembre 2011 ha otorgado a Chile el puntaje máximo en su índice de transparencia “Linaburg-Maduell”, ubicando a los Fondos Soberanos Chilenos entre los más transparentes del mundo (Gráfico 2.18).

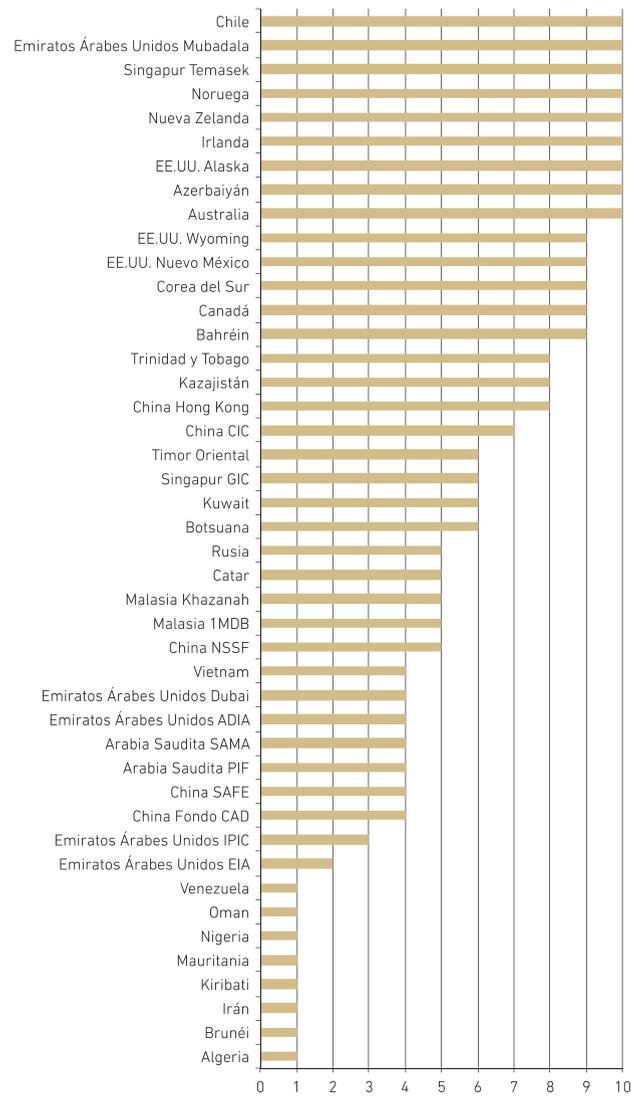
Finalmente, con el propósito de mejorar la gestión agregada del Estado e incrementar aún más la transparencia de los recursos fiscales, el gobierno decidió, en enero de 2011, traspasar al Ministerio de Hacienda la administración financiera de los recursos de la Ley 13.196 (Reservada del Cobre), antes efectuada por el Consejo Superior de Defensa Nacional, y crear, con dichos recursos, el Fondo de Contingencia Estratégica. Este fondo, al igual que los Fondos Soberanos, es administrado por el Banco Central, institución altamente especializada y que da las máximas garantías de excelencia, para que actúe como agente fiscal para gestionar la cartera de inversiones financieras de estos recursos conforme a las directrices de inversión definidas por el Ministerio de Hacienda.

⁸ Los Principios de Santiago fueron acordados en el encuentro del Grupo Internacional de Fondos Soberanos de Inversión realizado en Santiago de Chile en 2008.

⁹ Instancia creada por el Grupo Internacional de Fondos Soberanos de Inversión y que reúne en forma voluntaria a representantes de los principales fondos soberanos del mundo. El foro se creó con el fin de que los fondos compartan e intercambien opiniones acerca de temas de relevancia y facilitar el entendimiento de sus actividades y de los Principios de Santiago.

GRÁFICO 2.18

Índice de Transparencia Linaburg-Maduell



Fuente: Sovereign Wealth Fund Institute (Septiembre 2011).

2.4 MEJORAS A LA INSTITUCIONALIDAD DEL BALANCE ESTRUCTURAL¹⁰

Esta administración ha buscado avanzar significativamente en la institucionalidad del Balance Estructural (BE). Una de las primeras medidas fue convocar un comité asesor, con economistas del más alto prestigio para que revisara la metodología utilizada y entregara recomendaciones para mejorar la metodología y la institucionalidad del balance estructural. Este comité, presidido por Vittorio Corbo e integrado por Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus-Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial, entregó su informe final en febrero de 2011.

Nuestro gobierno acogió varias de sus recomendaciones. De hecho, el Informe Final del Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile detalla las medidas que tomó nuestro gobierno en relación al balance estructural. Estas medidas buscan (a) perfeccionar la metodología de BE de forma de eliminar arbitrariedades, pero además busca (b) mejorar la transparencia de la metodología, de forma que el BE sea efectivamente fácil de replicar, y (c) mejorar la institucionalidad que sustenta la metodología de cálculo del BE.

A. PERFECCIONAMIENTO DE LA METODOLOGÍA DE BALANCE ESTRUCTURAL

El gobierno decidió acoger varias de las recomendaciones del comité asesor. A continuación listamos las más importantes.

En primer lugar se decidió que el Balance Estructural se aproxime más a un Balance Cíclicamente Ajustado (BCA), tal como se concibió en sus inicios, lo que significa entre otras cosas que no se debe ajustar el balance por las medidas tributarias de carácter transitorio.

La alternativa sería haber buscado una medida de ingreso permanente, pero ésta se desechó. Las razones que el Comité Asesor expuso son principalmente tres. Primero, aunque relevante analíticamente, el concepto de ingreso permanente suele estar orientado más a decisiones de ahorro y consumo de las personas que a las del sector público. Segundo, es prácticamente inviable calcular los ingresos permanentes del Fisco dados los cambios legales y políticos que puede tener el gobierno hacia futuro, lo que hace sumamente difícil determinar cuándo un flujo de ingreso debe ser tratado como transitorio o permanente. Y tercero, ajustar por medidas consideradas como transitorias, dado que el criterio sobre qué es transitorio y qué es permanente recae en la autoridad, pudiera restar la transparencia y predictibilidad que la regla requiere. En virtud de lo anterior, no se realizarán ajustes por medidas discrecionales de carácter transitorio al momento de estimar los ingresos cíclicamente ajustados, a excepción de aquellas consideradas de reversión automática.

¹⁰ Esta sección se basa en el documento "Propuestas para Perfeccionar la Regla Fiscal" (2011).

Se entiende como “medidas de reversión automáticas” aquellas cuyos efectos en los ingresos fiscales son sólo de caja y cuya reversión es automática. El ejemplo más reciente es el anticipo de devoluciones de impuestos y la rebaja de la tasa de PPM que se llevó a cabo en 2009. La devolución de impuestos es algo que ocurriría en la operación renta del año 2010, por lo que, a fin de cuentas, el anticipo realizado en 2009 no significaría una menor recaudación para el Fisco. Igual sucede con los PPM, ya que al ser éstos devueltos en la operación renta del siguiente año, el que se paguen transitoriamente menos PPM durante un año sólo afectará las devoluciones que realice el gobierno y no su recaudación efectiva final.

Dada esta definición, el indicador de Balance Estructural, basado en un BCA, tiene como objetivo central medir los efectos del ciclo económico sobre los ingresos fiscales. La decisión de utilizar un Balance Estructural que ajuste sólo por el producto y los precios de commodities relevantes, con fórmulas ampliamente consensuadas, distribuidas y conocidas, contribuye en gran manera a la predictibilidad, transparencia y replicabilidad en el cálculo del indicador y en el manejo de la política fiscal.

Sin embargo, para evitar que una política de gasto permanente sea financiada en un comienzo con ingresos transitorios, situación que deteriora la sostenibilidad fiscal pero no se vería reflejada en el Balance Estructural de ese año, la estimación del indicador debe ser complementada con información de la programación financiera del Fisco de mediano plazo. La sostenibilidad fiscal en el largo plazo amerita decisiones de política que se anticipen al efecto de variables demográficas en el balance fiscal de largo plazo, a la evolución de los pasivos contingentes y su exposición y volatilidad frente a variaciones en el ciclo económico, a la rigidez de los ingresos y gastos, a la volatilidad de los ingresos y gastos fiscales, a la estabilidad macroeconómica y el riesgo país, a la posición acreedora, etc. La Dirección de Presupuestos, consciente de ellos complementa la información que se entrega con estimaciones de pasivos contingentes, antecedentes sobre la evolución de activos y pasivos y el desarrollo de estudios actuariales.

Una segunda medida se relaciona con la cobertura institucional del Indicador de BE. Se ha optado por seguir la recomendación del Comité Asesor y mantener la cobertura del indicador sobre el Gobierno Central consolidado, debido a que éste es el agregado en base al cual se formula y ejecuta la política fiscal chilena.

Por otro lado, también se aceptó la recomendación del Comité Asesor de mantener el cálculo del Balance Estructural sobre la base del balance global del Gobierno Central Consolidado, sin realizar ajustes cíclicos por los intereses de los activos o pasivos financieros del Fisco. La principal razón dada por el Comité de expertos es que ajustar por el ciclo sólo en la tasa de interés sería parcial, ya que no consideraría el efecto del ciclo sobre otras variables relevantes, como el stock de activos y pasivos financieros.

En tercer lugar, se revisó la forma de hacer el ajuste cíclico. En este sentido se busca mayor transparencia en los resultados de la estimación del PIB tendencial y en la proyección de la brecha de producto. A partir de la convocatoria al Comité Consultivo del año 2010 (que estima el PIB tendencial para el presupuesto 2011), en el acta de resultados se deja explícito el valor del PIB tendencial estimado y el resultado de la brecha del producto estimada en base a la proyección del PIB efectivo disponible a la fecha de publicación del acta. Además, recordemos que la noción principal detrás de un BE que ajuste por el ciclo económico es rescatar las variaciones en los ingresos fruto de los movimientos cíclicos del producto. En este sentido, corresponde únicamente ajustar aquellas partidas de ingresos que tengan una correlación importante con el ciclo del PIB. Las estimaciones empíricas indican que existe una baja correlación entre el producto y las partidas de ingreso “Ingresos de Operación”, “Rentas de la Propiedad” y “Otros Ingresos”. Por esta razón, se ha decidido seguir la recomendación del Comité Asesor, y no realizar un ajuste cíclico a estos otros ingresos.

En cuarto lugar se revisó la forma de hacer el ajuste por ingresos del cobre. Primero, y en materia de institucionalidad, a partir del comité consultivo del precio del cobre 2010 (que elaboró el precio de referencia para el presupuesto 2011), se solicita a los miembros justificar sus proyecciones. Además, se modifica la forma de cálculo del precio de referencia de largo plazo del molibdeno. Desde el ejercicio presupuestario 2005 se estima el precio del molibdeno de largo plazo en función de una proyección del Ministerio de Hacienda, la que se basa en información histórica del precio del metal. En definitiva, el precio de referencia es estimado en base a un promedio móvil de los precios históricos de los últimos cuatro años. Se debe destacar, sin embargo, que el momento de inicio y término del promedio móvil no está claramente definido, lo que ha dado lugar a interpretaciones. Es así como en algunos años se tomó el promedio agosto – agosto, y en otros diciembre – diciembre¹¹.

Esta falta de precisión en la definición del período para obtener el precio de referencia puede dar lugar a equívocos. Por ello, resulta oportuno aplicar un criterio claro y definitivo para la estimación de este precio. Dado el aún escaso desarrollo del mercado del molibdeno, resulta impracticable contar con un comité análogo al del cobre, debido a la poca cantidad de expertos en la materia. Por ello, el precio de referencia se basará en un promedio móvil del precio del metal tal como se ha venido realizando.

No obstante, dada la volatilidad del precio del molibdeno durante estos últimos diez años, se estima oportuno ampliar el período para incorporar los últimos 6, tomados desde el último dato disponible (agosto más reciente) hasta 71 meses antes. Todos estos cálculos se realizarán en base a los precios del metal publicados mensualmente por Cochilco.

¹¹ Para la elaboración del presupuesto 2010 se rompió la regla y se tomó un promedio 2002 - 2008, este cambio no fue justificado.

B. TRANSPARENCIA

En materia de transparencia, de acuerdo con diversos estudios Chile aparece bien evaluado, en particular en materia de transparencia presupuestaria. Por ejemplo, en un estudio de más de 90 países evaluados por el International Budget Partnership en el año 2010, Chile se encontraría en el 8° lugar en relación a transparencia presupuestaria.

No obstante, es un objetivo permanente el elevar el nivel de transparencia y mejorar los procedimientos para la rendición de cuentas al público y al Poder Legislativo. Fundamentalmente, se procura que la regla pueda ser entendida por las personas y su cálculo replicado por observadores informados. Para ello se ha avanzado en:

- Perfeccionar la entrega de información para que agentes externos puedan corroborar y replicar la metodología del BE. En efecto, en el Informe de Finanzas Públicas que acompañó el Proyecto de Ley de Presupuestos 2011, se incluyeron las principales variables efectivas y de largo plazo que permiten replicar la estimación del BE. Adicionalmente, en el anexo 1 del Informe de Evaluación de la Gestión Financiera del año 2010 (publicado en julio de 2011) se incluyen las fórmulas y variables necesarias para replicar la estimación del BE. Dicho esquema será replicado en el Informe de Finanzas Públicas que acompañe a la Ley de Presupuestos 2012; y se espera sistematizar su incorporación en documentos oficiales futuros.
- Desde el Proyecto de Ley de Presupuestos 2011 se publica en el Informe de Finanzas Públicas un cuadro resumen con el mismo formato que el estado de operaciones del Gobierno Central Consolidado. Se continuará con su elaboración y publicación a futuro.
- Anualmente se dará a conocer información respecto de las desviaciones entre los resultados proyectados a fin del ejercicio y los presupuestados, con su respectivo impacto sobre el cumplimiento de la meta de política.
- Se está avanzando en mejorar la información contenida en los informes financieros de los proyectos de ley. Por ejemplo, para ciertos proyectos que presentan gradualidad o con impacto actuarial ya se están considerando efectos fiscales por el lado de ingresos y gastos, para el año en curso y años venideros, tratando de hacer coincidir el período de análisis con el del Programa Financiero de mediano plazo. Además, ya se han comenzado a incluir proyecciones actuariales de largo plazo en proyectos en que ello es relevante (reformas a las pensiones, reformas a la salud, entre otros).

C. INSTITUCIONALIDAD

El Balance Estructural es apoyado por dos consejos consultivos independientes que proveen estimaciones de las principales variables que rigen a la regla fiscal: de PIB tendencial y de precio de referencia del cobre. Si bien estos consejos no cuentan con estatus legal, el Ministerio de Hacienda ha implementado sistemáticamente sus recomendaciones. Otro comité en funcionamiento realiza recomendaciones sobre las inversiones de los recursos de los fondos soberanos chilenos.

En cuanto a las instituciones encargadas de velar por un adecuado manejo de las finanzas públicas, además de las responsabilidades radicadas en el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, en el Poder Legislativo existen en funcionamiento la Comisión de Hacienda (una por cada Cámara) y la Comisión Especial Mixta de Presupuesto.

CONSEJO FISCAL

Adicionalmente a las iniciativas previamente señaladas destinadas a fortalecer tanto la institucionalidad sobre la que descansa la regla fiscal como la transparencia en el uso del indicador y sus estimaciones, el Ministerio de Hacienda, dando un paso más allá, ha decidido conformar un Consejo Fiscal, asignándole un rol de asesor del Ministro de Hacienda.

El principal objetivo de este Consejo será garantizar la independencia en la estimación de las variables estructurales, validar las estimaciones del balance estructural¹² y también asegurar que efectivamente se consideren en las estimaciones del balance estructural las variables estructurales definidas por los Comités de expertos.

El Consejo Fiscal tendrá entre sus funciones específicas: (1) participar en los comités del PIB Tendencial y precio de referencia del cobre y corroborar las estimaciones de las variables estructurales; (2) verificar el uso correcto de dichas variables en el cálculo ex post del Balance Estructural; (3) asesorar al Ministro de Hacienda en temas específicos respecto de la política de Balance Estructural cuando este último los consulte, y (4) proporcionar una instancia técnica para discutir eventuales cambios metodológicos que la autoridad proponga.

El Consejo Fiscal contará con el apoyo de una secretaría técnica basada en la Dirección de Presupuestos para la realización de sus labores. Esta secretaría técnica proveerá también la información necesaria para una revisión del correcto uso de las variables estructurales en el cálculo ex post del Balance Estructural. Los resultados ex post serán luego publicados en el informe de “Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público y Actualización de Proyecciones”.

El Consejo Fiscal estará compuesto por cinco miembros elegidos por el Ministro de Hacienda, quien también nombrará quien lo presida. Los miembros del Consejo deben ser profesionales altamente reconocidos con conocimientos específicos y experiencia en temas fiscales, que conozcan el funcionamiento de la política de Balance Estructural en Chile.

¹² De hecho, la institucionalidad de la política de balance estructural chilena, y en particular la independencia de los consejos consultivos del PIB tendencial y precio de referencia del cobre, ha sido recientemente destacada por el economista Jeffrey A. Frankel (2011), quien señala: “Official forecasts tend to be overly optimistic, if not insulated from politics, and the problem can be worse when the government is formally subject to budget rules. The key innovation that has allowed Chile to achieve countercyclical fiscal policy in general, and to run surpluses in booms in particular, is not just a structural budget rule in itself, but a regime that entrusts to independent expert panels responsibility for estimating long-run trends in copper prices and GDP... Chile has avoided the problem of overly optimistic official forecasts.”

2.5 PERFECCIONAMIENTOS TRIBUTARIOS

Se ha continuando avanzado con perfeccionamientos al sistema tributario chileno. A continuación se describen algunos de estos avances.

A. PERFECCIONAMIENTO A LA LEY DE DONACIONES CULTURALES Y DEL FONDO NACIONAL DE LA RECONSTRUCCIÓN

Con fecha 5 de julio de 2011 bajo el Boletín N° 7761-24, ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que modifica y perfecciona la Ley sobre Donaciones Culturales, contenida en el artículo 8° de la Ley N° 18.985. Esta medida está orientada a perfeccionar los mecanismos tributarios para incentivar las donaciones de personas naturales y jurídicas a la cultura, evitando su confusión y competencia con otro tipo de donaciones y ampliando los límites de las mismas en cuanto a monto y porcentajes de crédito tributario.

Las características más importantes del proyecto son las siguientes. En primer lugar, se amplía la base de contribuyentes. La ley actual permite hacer donaciones a los contribuyentes del impuesto de primera categoría que declaren su renta efectiva en base a contabilidad completa, y a los contribuyentes del impuesto global complementario que declaren igual tipo de rentas. El proyecto de ley propone incluir a todos los contribuyentes del impuesto global complementario, a los del impuesto único de segunda categoría, a los del impuesto adicional y a los del impuesto a las herencias.

En segundo lugar, hay cambios en los beneficios tributarios. En general, los beneficios tributarios consisten en un crédito equivalente al 50% del monto de la donación (salvo el caso del impuesto a las herencias, en cuyo caso el crédito es 40%), imputable contra el respectivo impuesto. Para los contribuyentes que declaran sus rentas efectivas según contabilidad completa, la parte que no es crédito puede ser rebajada como gasto de la renta líquida positiva, por hasta tres ejercicios consecutivos.

Otro cambio importante es que se amplía la base de beneficiarios. Se incorpora como beneficiaria a la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), evitando problemas de interpretación que pudieren entorpecer la donación a alguna institución que dependa de este Servicio y se incorpora a otras instituciones patrimoniales, como el Archivo Nacional, el Centro Nacional de Conservación y Restauración, y el Centro de Investigaciones Barros Arana, entre otros, todos ellos dependientes de la DIBAM. Se incluyen también como beneficiarios a los propietarios de inmuebles que hayan sido declarados Monumento Nacional, para poder efectuar proyectos de reparación y conservación de los mismos. Lo anterior, dada la importancia que significa preservar el patrimonio histórico y arquitectónico de nuestro país. Se suman además las Pymes culturales.

Finalmente se amplían los plazos. Los proyectos tendrán una ejecución máxima de tres años (actualmente la ley contempla solamente dos).

Adicionalmente, fue anunciado hace pocos días el envío de un proyecto de ley que modificará las Leyes N° 20.444, que crea el Fondo Nacional de la Reconstrucción y establece mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofe. El objeto de estas modificaciones apunta a hacer más expedita la materialización y utilización de las donaciones y a ampliar y unificar el espectro de beneficios tributarios.

B. OPERACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL CONTRIBUYENTE DEL IMPUESTO ESPECÍFICO A LOS COMBUSTIBLES (SIPCO)

En los últimos 25 años Chile ha tenido distintos esquemas que permiten suavizar las fluctuaciones de los precios internacionales de los combustibles. Entre 1986 y 1988 existió un componente variable del impuesto específico, que compensaba parte de la diferencia entre el precio internacional medido en dólares del mismo combustible, y un nivel fijo. Desde 1991 funcionó el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y en el período abril 2006- junio 2010 operó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo (FEPC). Estos fondos operaron otorgando créditos tributarios (subsidios) cuando el precio internacional se elevaba por sobre el techo de una banda de precios y cobraban impuestos cuando el precio caía por debajo del piso de esta banda. Ninguno de estos sistemas suavizaba la volatilidad que proviene del movimiento del tipo de cambio.

La Ley N° 20.493, publicada en febrero de 2011, creó un nuevo sistema de protección al contribuyente ante las variaciones en los precios internacionales de los combustibles (SIPCO), que retomó esa tarea, que estuvo pendiente desde que el FEPC expiró en junio de 2010. Al igual que los sistemas de protección de precios anteriores, SIPCO disminuye las variaciones del precio interno de los combustibles derivados del petróleo. Sin embargo, SIPCO no opera a través de un fondo, sino que a través de alzas y rebajas a los impuestos específicos a los combustibles. Estos cambios compensan parte de la diferencia entre el precio internacional medido en dólares y un nivel que no es fijo, porque evoluciona lentamente en el tiempo (es el promedio histórico de las últimas 8 a 30 semanas de precios). De esta manera, SIPCO atiende la demanda ciudadana de disminuir el impuesto específico en los momentos en que los precios internacionales aumentan abruptamente.

Por otro lado, la Ley N° 20.493 contempla en su Título III la posibilidad de transitar hacia un Seguro de Protección al Contribuyente ante variaciones de los Precios de los Combustibles (SEPCO). Este sistema de seguros reemplazaría a SIPCO, y su eventual adopción es resorte exclusivo del Ejecutivo. El paso a esta segunda etapa se encuentra aún bajo estudio.

LA PUESTA EN MARCHA DEL SIPCO

A mediados de febrero de 2011, debido a los conflictos sociopolíticos observados en Túnez, Egipto y Libia, los precios internacionales del petróleo y sus productos derivados aumentaron abruptamente, viéndose reflejados estos aumentos en los precios de combustibles importados a Chile hacia fines de febrero y comienzos de marzo de este año. Si bien el Congreso Nacional había aprobado recientemente la Ley N° 20.493, que creó el SIPCO, la entrada en vigencia de este mecanismo se vio retrasada en la práctica por razones legales que se explican en los próximos párrafos. El Presidente de la República envió entonces al Congreso Nacional un proyecto de ley que buscaba adelantar la plena vigencia de SIPCO, permitiéndole comenzar a otorgar protección de precios a los usuarios de los combustibles derivados del petróleo de manera inmediata.

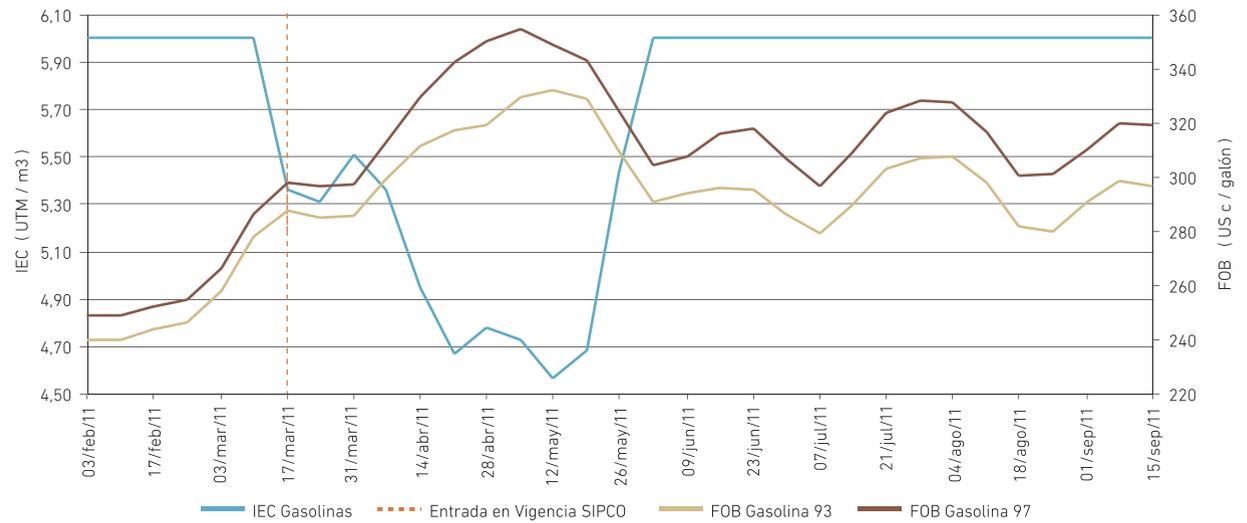
En todos los sistemas de protección de precios, y también en SIPCO, ha existido cierta flexibilidad en el cálculo del centro de la banda de referencia, que consiste en la posibilidad de variar algunos parámetros dentro de ciertos rangos indicados por la ley. Esta flexibilidad ha sido concedida por las leyes con el fin de permitir al Ejecutivo contribuir a evitar que los cambios semanales de precio sean demasiado bruscos, ya sean hacia arriba o hacia abajo, cuando el componente automático de la fórmula estabilizadora es insuficiente.

Cuando SIPCO entró en vigencia, todos los parámetros que permiten la operación de este mecanismo debieron ser fijados al mismo tiempo, quedando fijos por ley por 4 semanas. Ello ocurrió días antes del comienzo del conflicto libio, por lo cual esa vigencia mínima quitó toda flexibilidad al sistema en su fase de puesta en marcha. El aumento del precio internacional del petróleo ocasionado por dicho conflicto no pudo ser amortiguado en su efecto interno debido a esta situación, lo que motivó al gobierno a tomar medidas para adelantar la plena vigencia del nuevo sistema de protección de precios, reduciendo excepcionalmente la vigencia mínima. El gobierno decidió enviar al Congreso un proyecto de ley, que se convertiría posteriormente en la Ley N° 20.505. Su propósito fue adelantar la plena vigencia de SIPCO, y otorgar así protección de forma inmediata.

Los gráficos 2.19 y 2.20 ilustran la efectividad de la operación del SIPCO, al mostrar la evolución del IEC desde la entrada en vigencia efectiva de SIPCO para las gasolinas automotrices (ambos octanajes comparten un mismo componente variable del impuesto específico) y el diésel (posee un impuesto específico diferenciado, en su componente variable), respectivamente.

GRÁFICO 2.19

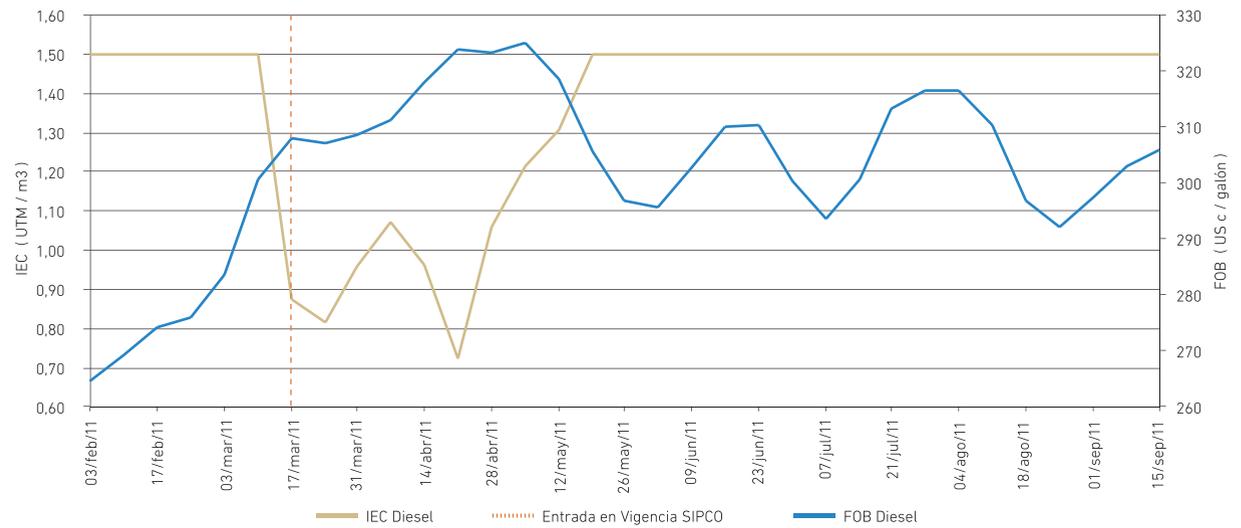
Evolución del Impuesto Específico y del precio internacional: Caso de Gasolinas



Fuente: ENAP y Ministerio de Hacienda, al 15 de septiembre de 2011.

GRÁFICO 2.20

Evolución del Impuesto Específico y del precio internacional: Caso de Diésel



Fuente: ENAP y Ministerio de Hacienda, al 15 de septiembre de 2011.

Para el caso de las gasolinas, se observa que después de la aprobación de la Ley N° 20.505, SIPCO disminuyó el IEC de las gasolinas, contrarrestando el alza original de los precios internacionales que había sido generada por los conflictos en África del norte. Después de la plena entrada en vigencia de SIPCO el 17 de marzo, el alza que venían experimentando los precios mayoristas (y que había sido traspasada bruscamente a consumidor las semanas previas) fue frenada por la disminución del IEC, con lo que los precios a mayorista y a consumidor se estabilizaron.

Sin embargo, los gráficos también muestran que los precios internacionales no se quedaron en los niveles vigentes en la semana del 14 de marzo, sino que continuaron aumentando. Esto se debió a la prolongación del conflicto libio, a temores de que la inestabilidad política se expandiera a Medio Oriente, particularmente a Arabia Saudita, principal exportador de petróleo a nivel mundial, y al terremoto en Japón que obligó al cierre de plantas nucleares en Fukushima y otros lugares, elevando la demanda esperada por combustibles para el mediano plazo. Las alzas en el precio internacional de los combustibles refinados son el resultado de un alza del WTI desde US\$101 por barril a mediados de marzo hasta US\$112 por barril el día 2 de mayo.

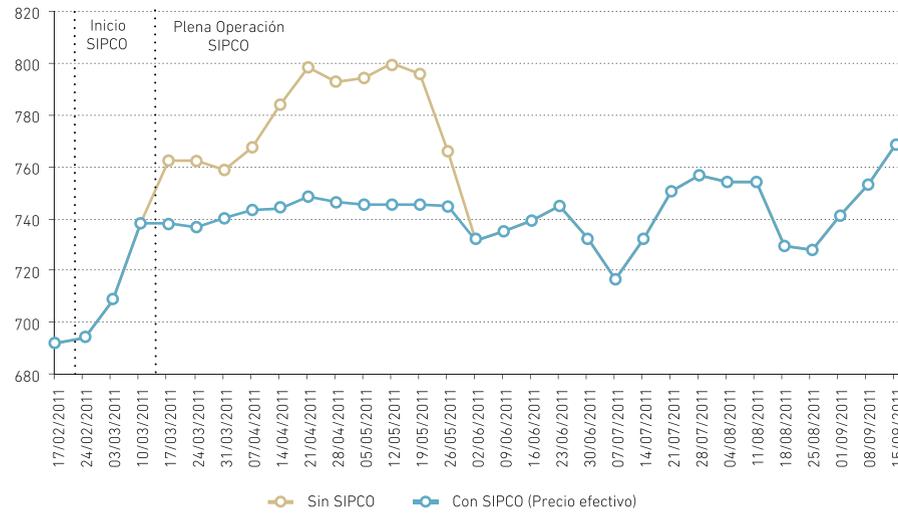
Ante este nuevo desafío, la protección de SIPCO llegó de manera rápida, automática y efectiva: el IEC de las gasolinas cayó en las semanas siguientes desde 6,0 a niveles en torno 4,7 UTM por metro cúbico, evitando que el alza brusca de los precios internacionales llegara de inmediato a los consumidores.

En diésel, el funcionamiento de SIPCO fue similar. La tendencia al alza del precio de este combustible en los mercados internacionales hizo que el IEC disminuyera de su nivel original de 1,5 UTM por metro cúbico hasta 0,72 UTM por metro cúbico la semana del 21 de abril. Una diferencia importante es que el precio internacional del diésel subió menos que el de la gasolina.

Los gráficos 2.21 y 2.22, en tanto, muestran la evolución del precio a público de acuerdo con los datos proporcionados por SERNAC. Se observa que la fuerte alza de precios a fines de febrero y comienzos de marzo de este año fue controlada con la plena entrada en vigencia de SIPCO. Si bien los precios continuaron subiendo desde mediados de marzo, reflejando la realidad internacional, la subida fue paulatina. De no haber entrado en vigencia SIPCO, los precios hubiesen aumentado más rápidamente, ocasionando problemas a los consumidores de combustibles. Ya hacia comienzos de agosto del presente año, el precio del petróleo cayó bajo la barrera de los US\$80 por barril, retomando los niveles de comienzos de año, previos a la crisis en el norte de África.

GRÁFICO 2.21

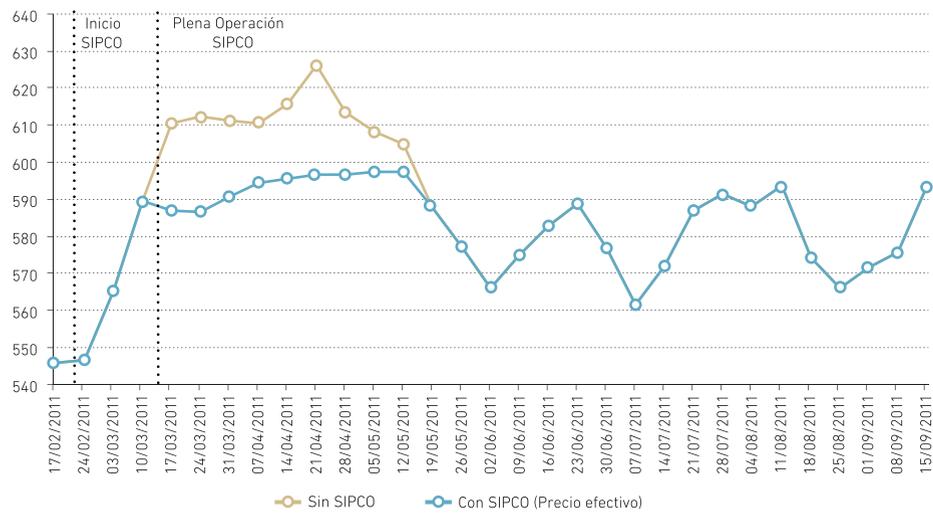
Evolución precio promedio consumidor gasolinas (\$/litro)



Fuente: SERNAC, al 15 de septiembre de 2011.

GRÁFICO 2.22

Evolución precio consumidor diésel (\$/litro)



Fuente: SERNAC, al 15 de septiembre de 2011.

EL PASO A SEPCO

Como mencionamos, la Ley 20.493 creó un componente variable dentro del impuesto específico. En la fase SIPCO, cuando el componente variable es negativo, la rebaja equivale a un subsidio de cargo fiscal y, por el contrario, cuando es positivo, la sobretasa equivale a un impuesto de cargo de aquél consumidor sin derecho a recuperar IEC. Así, en la etapa SIPCO, el Fisco actúa como asegurador, pues estos subsidios e impuestos variables son de cargo fiscal.

En la fase llamada Seguro de Protección al Contribuyente (SEPCO) cambia la identidad del asegurador, permaneciendo casi todo lo demás igual que en SIPCO. En SEPCO, el componente variable del impuesto específico se calcula según la transferencia de recursos (prima menos indemnizaciones) causadas por los contratos de opciones financieras que el Ministerio de Hacienda haya contratado, en representación de los contribuyentes del IEC, por medio de licitaciones internacionales de seguros de protección de precios de combustibles. La ley dispone traspasar a los consumidores toda la transferencia de recursos originada en esos aseguradores en virtud de estos contratos.

La transición desde SIPCO a SEPCO no tiene una fecha determinada para el Poder Ejecutivo, por cuanto la Ley 20.493 no estableció un plazo para concretar esa transición.

La llegada de la segunda etapa deberá cumplir ciertos prerequisites de seguridad. Primero, el Presidente de la República deberá dictar antes uno o más decretos, suscritos por el Ministro de Hacienda, que deberán establecer las disposiciones necesarias para su funcionamiento. Segundo, también deberá emitirse antes un reglamento dictado por el Ministerio de Hacienda y suscrito por el Ministerio de Energía, que establezca los procedimientos de contratación, seguridad, supervisión y control de estas operaciones. Dichos procedimientos deben tener por único objeto contratar aquellas opciones que, combinadas, logren el mínimo costo y la máxima cobertura para los consumidores cubiertos, considerando también la seguridad de cumplimiento de las contrapartes.

Con SIPCO, el Fisco otorga a los consumidores de combustibles vehiculares un seguro contra alzas de los precios internacionales. Esto representa un riesgo fiscal, en cuanto deja al gobierno expuesto a gastos tributarios (debido a una reducción de ingresos fiscales) no programados, por efecto de alzas en el precio internacional del petróleo. Por otro lado pueden existir desventajas de transitar hacia el sistema SEPCO en términos del precio de los seguros internacionales y del complejo manejo que exige su operación. Estos aspectos se están estudiando de manera cuidadosa antes de decidir transitar a SEPCO.

2.6 PROGRAMAS SOCIALES EMBLEMÁTICOS

El manejo fiscal responsable nos permite implementar las medidas que incrementen la igualdad social y ayuden a disminuir la pobreza. En el programa de gobierno y en el discurso del 21 de mayo de 2010 el Presidente de la República, Sebastián Piñera, planteó propuestas que mejorarían el bienestar de la tercera edad y de las mujeres en edad fértil. Entre las políticas sociales mencionadas destacan el bono Bodas de Oro, la disminución total o parcial del 7% de la cotización de salud de los pensionados, y la extensión del Posnatal. Estos son compromisos que ya se han cumplido. A continuación se describen.

A. BONO BODAS DE ORO

El Bono Bodas de Oro fue tramitado como proyecto de ley durante 2010 y ya se encuentra vigente. Corresponde a un beneficio entregado a todas aquellas personas que cumplan 50 o más años de matrimonio.

La entrega del bono comienza con aquellas parejas que cumplan 50 años casados durante 2010 y que se encuentren viviendo en un mismo hogar. Lo anterior está enfocado en los cuatro primeros quintiles de ingreso del país. Equivale a un bono de \$250.000, repartido en dos montos de \$125.000 para cada cónyuge.

Se comenzó a entregar desde abril de 2011, y se espera que beneficie a más de 125.750 personas en 2011. Se estima que los recursos entregados estos dos primeros años superen los US\$30 millones. Asimismo, este beneficio se entregará cada año.

Además de quienes cumplan exactamente sus bodas de oro, en 2011 se beneficiará a todas las parejas o viudos que cumplan sobre 60 años de matrimonio. Entre 2012 y 2014 este programa abarcará a aquellos que cumplan entre 50 y 60 años de matrimonio, completando a todos quienes cumplan o hayan cumplido sus bodas de oro. Se espera que desde 2010 hasta finales de 2014 se haya bonificado a más de 420 mil personas. Desde 2015 en adelante se beneficiará a unas 30.000 personas cada año, entregando recursos por unos US\$7 millones anuales.

CUADRO 2.3

Costos del proyecto bono Bodas de Oro
(millones de US\$)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 a perpetuidad |
|------------------------------------------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-----------------------|
| Parejas que cumplen 50 años (ley) | 14,1 | 7,1 | 7,1 | 7,1 | 7,1 |
| Parejas que cumplen 60 años (transitorio 1) | 6,4 | 3,2 | - | - | - |
| Parejas que cumplen 61 años (transitorio 2) | 9,3 | - | - | - | - |
| Parejas que cumplen de acuerdo a transitorio 3 | - | 10,4 | 12,8 | 19,6 | - |
| Viudos | 0,2 | 1 | 1,1 | 1,6 | - |
| Total | 30,1 | 21,6 | 21 | 28,3 | 7,1 |

Fuente: Ministerio de Hacienda.

B. REDUCCIÓN DE 7% DE COTIZACIONES DE SALUD

Como parte del compromiso que el gobierno ha adquirido con los adultos mayores, y reconociendo el gran aporte que ellos realizan a nuestra sociedad con su sabiduría y experiencia, se ingresó en abril de 2011 un proyecto de ley que permitiría reducir en forma gradual, según la edad y condición socioeconómica, el 7% de descuento para salud que se aplica sobre el monto de la pensión.

Con la promulgación de este proyecto se ha eximido de la cotización a los beneficiarios de las pensiones de carácter social, como la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, que perciban montos inferiores a \$250 mil y que además formen parte del 60% más pobre del país. Esto entra en vigencia a contar del tercer mes siguiente a la fecha de publicación de la ley, sin considerar gradualidad por edad o nivel socioeconómico.

Adicionalmente, a todos aquellos pensionados que tengan 65 años o más y que no pertenezcan al Pilar Solidario, pero que pertenezcan a un grupo familiar donde los ingresos se encuentren entre los cuatro primeros quintiles, gozan de una reducción en su cotización de salud. Esta rebaja equivale a un 2% de la cotización de salud, es decir, en lugar de cotizar un 7% sólo cotizarán un 5%. Este beneficio se hace efectivo doce meses después de iniciado el descuento de 7% a los pensionados beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Quienes resulten subvencionados con la rebaja total o parcial de la cotización de salud tendrán una bonificación de cargo fiscal, la cual es equivalente al monto de la exención total o de la rebaja parcial de la imposición previsional, contribuyendo al financiamiento del plan de salud contratado por cada pensionado.

A través de esta iniciativa, se bonifica el total de las cotizaciones de salud de cerca de 670 mil pensionados durante el año 2011. Se estima que para 2012, cuando entre en régimen éste beneficio, se verían beneficiadas 989 mil personas, incrementándose a casi 2 millones de individuos en 2025. El monto que desembolsará el gobierno es de US\$165 millones entre 2011 y 2012, proyectándose un costo de US\$173 millones cuando entre en régimen en 2013.

CUADRO 2.4

Beneficiarios y costos del proyecto de reducción de 7% de cotizaciones de salud

| Año | Beneficiarios | Monto de los beneficios entregados (millones de US\$) | |
|------|---------------|-------------------------------------------------------|-------|
| 2011 | | 669.142 | 27,6 |
| 2012 | | 989.166 | 137,7 |
| 2013 | | 1.043.928 | 172,9 |

Fuente: Ministerio de Hacienda.

C. POSNATAL PARENTAL

La familia, la infancia y la maternidad en nuestra sociedad tienen un papel primordial. Nuestra Constitución señala que el Estado protege y reconoce a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad.

La maternidad debe ser apoyada y nuestro gobierno da un paso trascendental en ese sentido al impulsar el proyecto de Posnatal Parental. La protección a la maternidad trae beneficios para toda la sociedad. Además de los beneficios de la lactancia materna sobre la salud, el apego que se genera desde el nacimiento y durante los primeros meses entre la madre y el niño es fundamental para su desarrollo futuro. Por otra parte, los requerimientos del recién nacido hacen que necesite de un tiempo junto a su madre, tiempo necesario tanto para su mayor desarrollo psicosocial como desde un punto de vista nutricional y físico.

Durante los últimos años, las mujeres se están tomando un posnatal efectivo promedio cercano a 6 meses mediante las licencias por enfermedad grave de hijo menor de un año. Además, la actual ley anterior a la promulgación del proyecto de posnatal parental no incentiva la participación del padre.

Por las razones mencionadas anteriormente es que a principios de este año se envió un proyecto de ley que busca ampliar el posnatal de tres meses a un total de seis meses, entre otros beneficios para el recién nacido y su familia.

El permiso posnatal parental consiste en un tiempo de descanso inmediato al periodo posnatal, del cual puede hacer uso la madre o el padre, a elección de la primera. Las trabajadoras tendrán derecho a un permiso posnatal parental de doce semanas a continuación del periodo posnatal, durante el cual recibirán un subsidio, cuya base de cálculo será la misma del subsidio actual. Con todo, la trabajadora podrá reincorporarse a sus labores una vez terminado el permiso posnatal, por la mitad de su jornada, en cuyo caso el permiso posnatal parental se extenderá a dieciocho semanas. En este caso, percibirá el cincuenta por ciento del subsidio que le hubiere correspondido.

El proyecto de ley aprobado mantiene sin cambios el descanso maternal previo y posterior al parto y agrega un posnatal parental de doce semanas más, que puede ser utilizado exclusivamente por la madre, o bien por el padre, a partir de la séptima semana.

En el caso de las adopciones otorga permiso parental a quienes tengan a su cuidado un menor de edad, por haber obtenido judicialmente la tuición o el cuidado personal como medida de protección. Además, mantiene el derecho al periodo posnatal, cuando el menor tuviere menos de 6 meses.

Por su parte, el proyecto incrementa la cobertura del beneficio a mujeres que a la sexta semana anterior al parto no tengan un contrato de trabajo vigente. Ellas podrán optar al beneficio si cumplen con los siguientes requisitos copulativos:

- registren doce o más meses de afiliación, con anterioridad al inicio del embarazo
- registren ocho o más cotizaciones continuas o discontinuas en calidad de trabajadora dependiente, dentro de los veinticuatro meses calendario inmediatamente anteriores al inicio del embarazo
- que la última cotización más cercana al mes anterior al embarazo se haya registrado en virtud de un contrato de trabajo a plazo fijo o por obra, servicio o faena determinada

CUADRO 2.5

Beneficiarios y costo del proyecto Posnatal

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------------------|---------------|----------------|----------------|
| Número de subsidios | | | |
| Grupo Normal | 93.748 | 101.853 | 108.980 |
| Nueva Cobertura | 0 | 0 | 12.917 |
| Total | 93.748 | 101.853 | 121.897 |
| Costo Fiscal (millones de US\$) | 19,4 | 126,7 | 165,7 |

Fuente: Ministerio de Hacienda.

PRODUCTIVIDAD DE TENDENCIA

Capítulo 3



Es un hecho que la economía chilena disminuyó fuertemente su capacidad de crecimiento a partir de 1998 y hasta el año 2009. Desde el año 2010, el escenario fue distinto. Aunque enfrentamos terremoto, con sus innegables efectos sobre la actividad económica en el primer trimestre del año 2010, ocurrió un importante aumento en las tasas de crecimiento. Durante el año 2010, en los trimestres posteriores al terremoto, hemos promediado una tasa de crecimiento de 6,4%, mientras que en el año 2011 las proyecciones de distintos analistas se acercan al 6,5%. Estas son tasas de crecimiento bastante altas que no observamos hace muchos años. Durante 2012 se espera una desaceleración de este crecimiento, para converger a tasas más cercanas al 5%.

Una de las metas del Ministerio de Hacienda es mantener tasas de crecimiento elevadas que nos permitan alcanzar el desarrollo antes del fin de esta década. Una de las formas de hacerlo es por medio del aumento de la productividad total de factores (PTF) de nuestra economía.

En este sentido, resulta útil indagar en la dinámica y los determinantes de la PTF en nuestra economía. En este capítulo se discute el tema de productividad tanto desde el ámbito de su medición como de sus determinantes.

3.1 MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

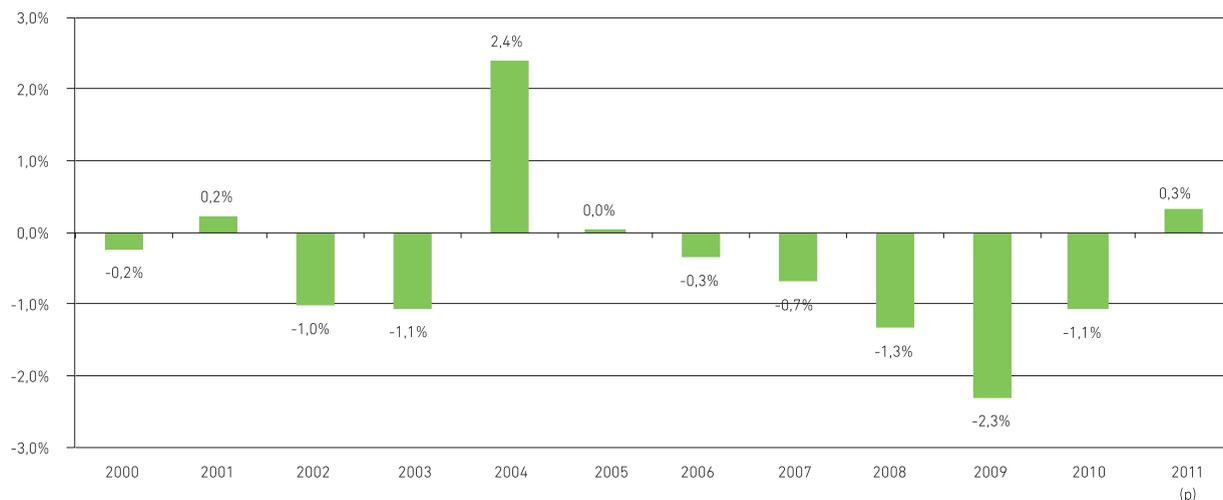
Existen distintas forma de medir la productividad de la economía chilena. Una de las metodologías más utilizadas es la del comité de expertos que entrega la medida de PIB tendencial utilizada para calcular la brecha del PIB, que posteriormente pasa a ser un parámetro clave en la confección del presupuesto.

Esta medida de PTF indica que la productividad corresponde a toda aquella parte del crecimiento de la economía que no esté explicada por el crecimiento de los insumos productivos capital y empleo. La particularidad de esta medida ocupada por el comité de expertos es que la contribución de los insumos no sólo corresponde al crecimiento del empleo y del capital, sino que incluye además una medida de calidad de trabajo (el aumento en los años de educación y las horas trabajadas) y de la intensidad de uso del stock de capital. En el anexo de este capítulo se describe con más detalle esta metodología.

En el gráfico a continuación se presenta la evolución de esta medida de productividad para la última década:

GRÁFICO 3.1

PTF. Metodología Comité de expertos del PIB Tendencial
(variación % anual)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Actas Comité de Expertos del PIB Tendencial.

De acuerdo a esta medida de productividad, desde el año 2006 la economía habría entrado en una serie de disminuciones en la productividad de tendencia que se fueron acentuando y que culminaron en una disminución de 2,3% de la productividad en el año 2009. Si bien ya se observaban disminuciones de productividad antes de este periodo, en estos años la caída de PTF es continua y creciente. El año 2010 aún presenta productividad negativa aunque se rompe la tendencia que llevaba la serie. Para el año 2011, de acuerdo a los resultados del Comité del PIB Tendencial, se proyecta un aumento en productividad por primera vez desde 2004.

El gráfico anterior muestra la medida de productividad en su frecuencia anual. El gráfico que sigue muestra la medida de PTF, pero en frecuencia trimestral. Estos datos a nivel trimestral son interesantes porque nos permiten entender la importancia del terremoto de febrero 2010 sobre la evolución de la productividad. Tal como se observa en el gráfico 3.2, el efecto del terremoto fue muy importante, y explica una parte relevante de la caída anual de 2010. Sin embargo, con posterioridad al primer trimestre se rompe la tendencia a la baja en la tasa de crecimiento de la productividad y la medición de productividad pasa a ser positiva y bastante significativa.

GRÁFICO 3.2

PTF. Metodología Comité de expertos PIB Tendencial, primer trimestre 2008 a segundo trimestre 2011
(variación % anual)



Fuente: Ministerio de Hacienda, utilizando la metodología del Comité de Expertos del PIB tendencial.

MEDICIONES ALTERNATIVAS

La medición anterior corresponde a la metodología que usa actualmente el comité de expertos del PIB tendencial para el cálculo de la productividad y está vigente desde el año 2003 (para las estimaciones del año 2004). Sin embargo, es importante notar que hasta antes de esa fecha para efectos del cálculo de la PTF existían bastantes diferencias tales como:

- no se corregía el capital por intensidad de uso
- la tasa de depreciación era fija e igual a 5% (actualmente la tasa de depreciación es variable en el tiempo)
- no se utilizaban las horas trabajadas, sino las personas empleadas ajustadas por un indicador de calidad del trabajo
- el indicador de calidad del trabajo utilizaba un índice de escolaridad que usaba datos de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile (cobertura sólo Región Metropolitana), mientras que la actual utiliza información de los censos y de la encuesta de empleo del INE (cobertura nacional)

Los cambios realizados el año 2003 provienen de los comentarios metodológicos efectuados por los expertos en 2002 y discutidos en las reuniones preparatorias del año 2003.

Esto muestra que no existe un criterio universal respecto a cómo se debe medir la productividad. Por esta razón se presentan mediciones alternativas para observar el impacto de los cambios en distintos insumos de la función de producción sobre el crecimiento de la PTF.

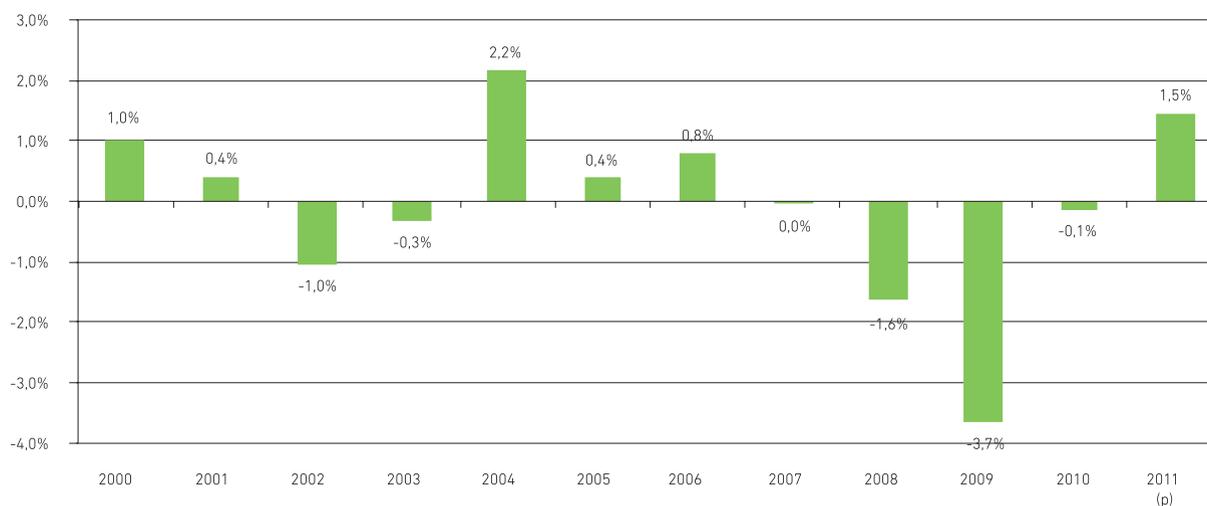
CÁLCULO DE LA PTF UTILIZANDO RESIDUO DE SOLOW TRADICIONAL:

La alternativa más sencilla consiste en la incorporación de los insumos capital y trabajo sin realizar correcciones. Esto significa que la PTF capturaré todos los aumentos en el PIB no capturados por aumentos en las cantidades de insumos. Una de las ventajas de la medida tipo Solow es la simpleza que representa el cálculo de la PTF bajo esta opción, eliminando la necesidad de recurrir a supuestos sobre variables de difícil medición.

Para realizar el cálculo se utiliza el stock de capital y el número de ocupados del INE. Los resultados para la última década se presentan en el gráfico a continuación:

GRÁFICO 3.3

PTF. Metodología Residuo de Solow, 2000-2011
(variación % anual)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Aunque en el largo plazo ambas medidas de crecimiento de la productividad se mueven en la misma dirección, el resultado de cada año puede diferir en forma importante. Así, mientras la productividad bajo la metodología vigente decreció 2,3% en 2009, utilizando el residuo de Solow tradicional, la productividad cayó 3,7%. Se mantiene la tendencia decreciente entre 2006 y 2009, aunque el punto de partida es ahora una productividad positiva en 2006. Por otra parte, en 2010 la pro-

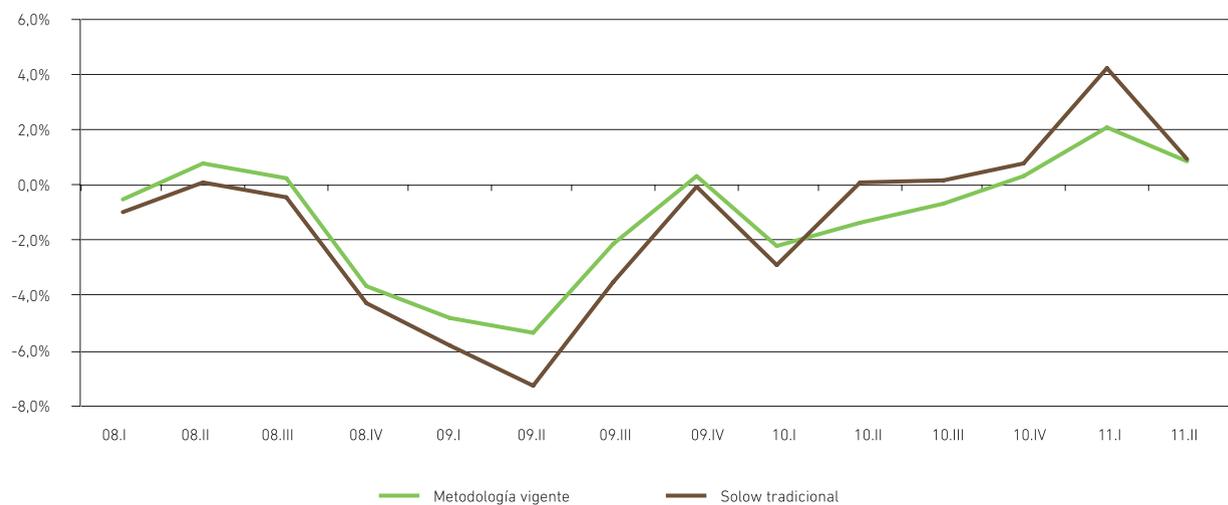
ductividad decrece bastante menos que al utilizar la metodología tradicional y en 2011 tiene un crecimiento muy alto (de 1,5%). Para calcular el dato 2011, que tal como se muestra en el gráfico 3.3 corresponde aún a una proyección, se utilizan los mismos supuestos que los ocupados para el gráfico 3.1, correspondiente a la metodología vigente.

El gráfico 3.4 muestra la evolución desde el año 2008 de las medidas de PTF, tanto la del Comité de Expertos como la del residuo de Solow, en frecuencia trimestral. Bajo cualquiera de las dos metodologías la productividad fue negativa en el primer trimestre de 2010. Esto se debe a que, tal como habíamos discutido antes, el efecto del terremoto fue tan grande sobre la medición de PIB que lleva a una medida negativa de productividad. Sin embargo, a partir del segundo trimestre del 2010 la tendencia al alza del crecimiento de la productividad se hizo latente y de hecho pasó a ser positiva en todos los trimestres para el caso de la medición del tipo Solow tradicional. Con la metodología vigente utilizada por el comité de expertos la productividad mejora notablemente comparada a lo observado en los años 2008 y 2009 y desde finales de 2010 pasa a ser positiva.

Las medidas de PTF muestran que el país está empezando a retomar sendas de crecimiento en la productividad, que permiten crecer a tasas significativas. Sin embargo, es importante mantener esta tendencia de la PTF, para lo que se debe impulsar políticas públicas. A continuación se discuten varias de esas iniciativas que está llevando a cabo nuestro gobierno.

GRÁFICO 3.4

PTF trimestral, metodología vigente* y metodología Residuo de Solow (variación % anual)



*Cálculos del Ministerio de Hacienda usando metodología vigente

Fuente: Ministerio de Hacienda.

3.2 DETERMINANTES DE LARGO PLAZO ¹³

A. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

La acumulación de ideas es fundamental para el crecimiento económico y la productividad¹⁴. Es por esto que hemos enfocado nuestros esfuerzos a incrementar la innovación a través de incentivar la inversión en actividades de investigación y desarrollo (I+D).

Debido a que no siempre es posible internalizar completamente el retorno a la inversión en I+D, la tasa de retorno social es superior a la tasa de retorno privada, con la consiguiente subinversión en I+D. La tasa de retorno social a la inversión en I+D puede llegar incluso a ser equivalente a 5 veces la tasa de retorno privado¹⁵.

Es así como los países miembros de la OCDE han implementado diversos mecanismos para incentivar la inversión en I+D. Dos de los mecanismos más utilizados por estos países son el crédito tributario a la inversión en I+D y la deducción de la inversión en I+D como gasto necesario para producir renta. Se calcula que una disminución del 10% del costo en I+D a través de incentivos tributarios lleva a un aumento del 10% en la inversión en I+D a largo plazo¹⁶.

De esta forma, una de las estrategias del gobierno para incentivar la inversión privada en I+D es a través de incentivos tributarios. A su vez, se seguirá aumentando el financiamiento público en I+D, a través de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, y la Iniciativa Científica Milenio.

Además de aumentar la inversión en I+D, la estrategia de innovación busca incrementar la transferencia tecnológica y el emprendimiento, a través de instituciones como Innova Chile, ProChile y la Fundación para la Innovación Agraria.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN INCENTIVO TRIBUTARIO A LA INVERSIÓN PRIVADA EN I+D:

Con fecha 1 de marzo de 2011 ingresó a la Cámara de Diputados, bajo el Boletín N° 7503-19, un proyecto de ley que modifica la Ley N° 20.241, que contiene un beneficio tributario a la investigación y desarrollo que realicen las empresas con centros de investigación registrados en CORFO. El proyecto de ley propone, entre otros aspectos, ampliar el espectro del beneficio a la investigación y desarrollo “intramuros”, es decir, aquella que lleven a cabo las empresas con sus capacidades internas.

¹³ En este capítulo se describen políticas que podrían aumentar la productividad de tendencia. Varias de ellas fueron discutidas en el Estado de la Hacienda Pública del año 2010.

¹⁴ Ver, por ejemplo, Jones (2002).

¹⁵ Ver Salter et al. (2000).

¹⁶ Ver Bloom et al. (2002).

Actualmente, la Ley 20.241 establece un incentivo que entrega un crédito tributario del 35% de la inversión en I+D, realizados en contratos con centros de investigación (inversión “extramuros”). A su vez, el 65% restante se puede rebajar como gasto necesario para producir renta.

El proyecto extiende el incentivo tributario para que también pueda ser utilizado en el caso de que la inversión en I+D sea realizada al interior de la empresa (inversión intramuros). Por su parte, se homologa el crédito al 30% de la inversión en I+D, tanto para la inversión extramuros como intramuros.

Otra modificación relevante que incluye el proyecto es el aumento del tope máximo para el monto del crédito tributario a la inversión extramuros. Dicho tope se incrementa desde 5.000 a 15.000 UTM. Esto permitirá que los centros de investigación puedan atraer inversiones de mayor tamaño, que justamente suelen estar relacionadas con proyectos de alto valor agregado.

Se espera que este incentivo, en régimen, incremente en un 42% la inversión privada en I+D. Tal como podemos ver en el gráfico 3.5, se estima que hacia el 2018 habría un aumento de US\$225 millones en inversión privada en I+D por efecto de este proyecto.

GRÁFICO 3.5

Impacto del incentivo a I+D intramuros



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En su primer trámite legislativo, la Comisión de Hacienda aprobó una indicación consistente en la posibilidad de utilizar el beneficio tributario aun antes de que el contrato o proyecto de investigación y desarrollo haya sido certificado por CORFO. Bajo esta modalidad “ex post”, es indispensable que el contrato o proyecto sea de todas formas certificado, no después de los 24 meses siguientes a que el contribuyente informe a CORFO que se acogerá a esta modalidad del beneficio. El proyecto de ley fue aprobado por la Cámara de Diputados en los términos referidos, y se encuentra ahora en discusión en el Senado.

CERTIFICACIÓN DE CONTRATOS Y CENTROS DE I+D

A partir de la publicación de la Ley 20.241, la CORFO ha certificado cerca de 50 contratos para la inversión extramuros en I+D. Existen alrededor de 90 centros de investigación cuyas solicitudes de inscripción ya han sido aprobadas por CORFO.

Se espera que a partir de la aprobación del proyecto que incentiva la inversión intramuros, los convenios extramuros se focalizarán en proyectos con mayores externalidades. A su vez, este tipo de convenios será muy útil para instituciones que no tienen la capacidad (o la intención) de financiar una unidad interna de investigación. De esta forma, se estima que este tipo de contratos siga aumentando fuertemente durante los próximos años.

CAPITAL SEMILLA

Con la aprobación de las bases técnicas y administrativas de la línea de financiamiento capital semilla se espera que una mayor cantidad de emprendedores puedan recibir apoyo en el desarrollo de sus proyectos. Ya existen 24 entidades patrocinadoras registradas en Innova Chile y se espera que esta cifra siga subiendo.

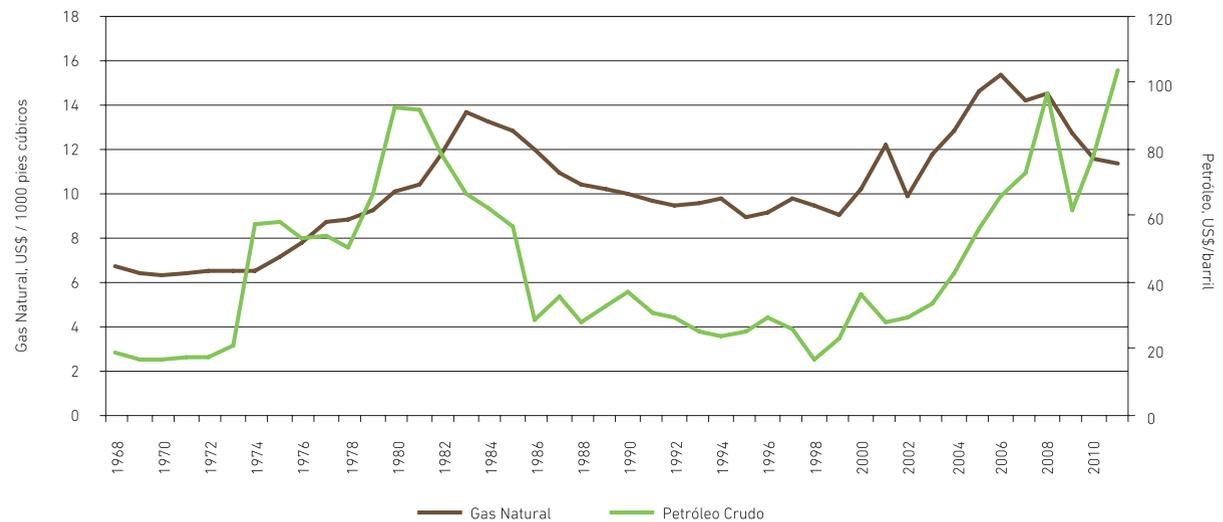
B. COSTOS ENERGÉTICOS

Otro de los determinantes importantes de productividad es el aumento en los costos energéticos, que a su vez impactan al alza los costos generales de las distintas industrias de nuestro país.

Uno de los objetivos de este gobierno es el acceso a energía en forma segura, limpia y al menor costo posible. Tal como se puede observar en el gráfico 3.6, tanto el petróleo crudo como el gas natural han experimentado un alza significativa en sus precios reales a partir de 1999.

GRÁFICO 3.6

Evolución del Precio Internacional de Combustibles
(US\$ corrientes)



Fuente: Energy Information Administration.

Dicho contexto internacional incrementa fuertemente el costo energético en nuestro país, ya que la dependencia energética de fuentes externas es bastante alta¹⁷. Si a esto agregamos la menor importación de gas natural desde Argentina, tal como se observa en el gráfico 3.7, el precio de la energía en Chile durante estos últimos años ha sido significativamente mayor al que había hace una década.

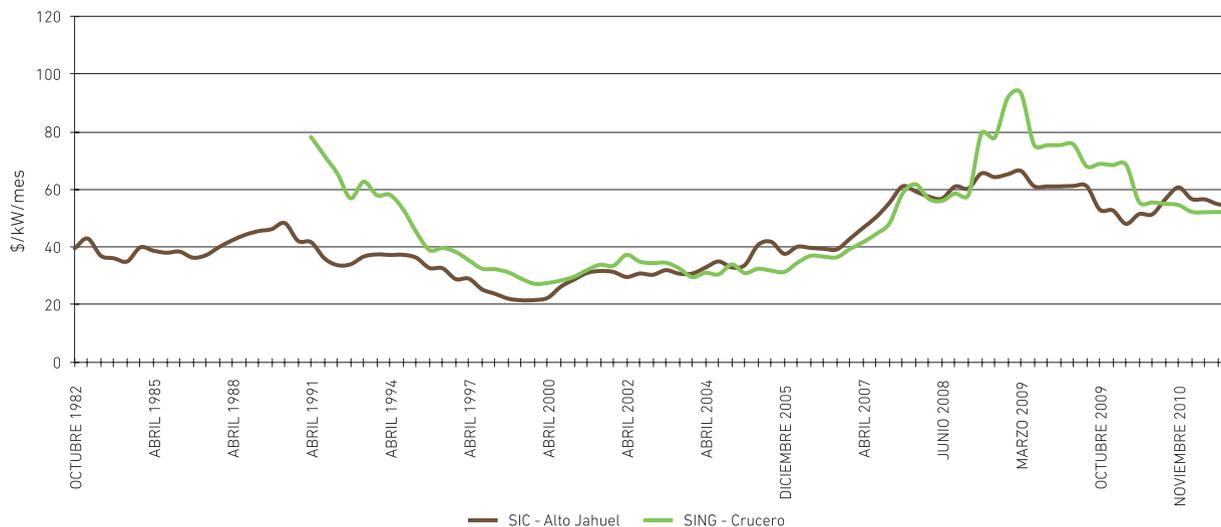
El mayor precio de nudo monómico se explica por el aumento en el precio real de la energía, ya que el precio de la potencia se ha mantenido estable durante la última década, tanto en el Sistema Interconectado Central como en el Sistema Interconectado del Norte Grande. Lo anterior tiene un efecto relativamente mayor en el sector productivo, ya que posee un factor de carga¹⁸ mayor que el consumidor domiciliario.

¹⁷ Esta es de 68% de acuerdo al Balance Nacional de Energía (2008) realizado por la Comisión Nacional de Energía.

¹⁸ El factor de carga está dado por la división entre energía y potencia.

GRÁFICO 3.7

Evolución del Precio Nudo Monómico



Fuente: Comisión Nacional de Energía.

En cuanto a los sectores productivos, el cuadro 3.1 muestra el gasto en energía como porcentaje del total de gasto en insumos¹⁹. Podemos observar que la Mipyme de los sectores transporte y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler son fuertemente sensibles al aumento en el precio de la energía, debido a la alta incidencia que tiene el gasto en energía dentro del total de gastos en insumos.

¹⁹ El gasto total de insumos incluye gastos en materia prima, mercancías para reventa, pagos por subcontratación, arriendo inmuebles y muebles, servicios de comunicación, energía, fletes y publicidad. Todos los gastos excluyen IVA.

CUADRO 3.1

% Costos de energía sobre el gasto en insumos por tipo de empresa y actividad económica

| Sector | Micro | Pequeña | Mediana | Grande |
|--------------------------------------------------------|-------|---------|---------|--------|
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 27 | 38,8 | 33,5 | 23,6 |
| Minas y canteras | 12,5 | 15,3 | 22,5 | 21,8 |
| Intermediación financiera | 18,2 | 15,3 | 9,8 | 11,5 |
| Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler | 20,6 | 19,9 | 16,8 | 13,2 |
| Servicios comunitarios, sociales y personales | 17,7 | 22,7 | 20,6 | 16,5 |
| Agrosilvopecuario | 8,3 | 11,4 | 16,5 | 14,4 |
| Construcción | 13,4 | 13,7 | 8,7 | 6 |
| Hoteles y restaurantes | 14,5 | 14,1 | 10,8 | 11,2 |
| Industria manufacturera | 10 | 9,1 | 6,6 | 6,3 |
| Comercio | 7,4 | 5,2 | 4,4 | 2,7 |

Fuente: elaborado en base a Encuesta Longitudinal de Empresas 2007.

Si bien las condiciones externas han sido uno de los factores principales en el aumento en el costo de la energía durante estos últimos años, existen también condiciones estructurales que inciden en que el precio de la energía en Chile sea relativamente más alto que en otros países no exportadores de hidrocarburos. Es así como aún hay espacios para mejorar la asignación de recursos en el mercado de la energía.

PERFECCIONAMIENTO EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES ELÉCTRICAS

Con el fin de perfeccionar, agilizar y modernizar el procedimiento contemplado en la Ley General de Servicios Eléctricos para el otorgamiento de concesiones eléctricas, en septiembre del 2010 el gobierno envió al Congreso el proyecto de ley que modifica el actual procedimiento aplicable al otorgamiento de dichas concesiones.

Se espera que este proyecto agilice los plazos en que los interesados presenten y respondan reclamos ante la solicitud de concesiones eléctricas. A su vez, el proyecto permite que exista más de una comisión tasadora, lo cual disminuiría la carga de trabajo en la tasación de proyectos de alto impacto.

COMERCIALIZADOR DE ELECTRICIDAD

A pesar de que la ley permite que los clientes con potencia conectada mayor a 500 kilowatts puedan optar a un régimen de tarifas libres, existen muy pocos clientes que han optado por este mecanismo. La falta de poder negociador disminuye las posibilidades para que este tipo de clientes puedan optar a una buena tarifa.

Dentro del marco pro-competitividad, el Gobierno está estudiando incorporar la figura del comercializador, lo cual permitiría la entrada de este tipo de intermediarios, los cuales sí tendrían poder negociador para obtener precios más convenientes que finalmente beneficien a los consumidores finales.

CONVENIOS ENTRE GENERADORES Y CLIENTES REGULADOS

Si bien la figura del comercializador permitiría aumentar la competencia y así disminuir el costo energético, los efectos esperados se harán notar dentro del mediano y largo plazo.

Con el fin de hacer frente los altos precios de la energía dentro del corto plazo, se están estudiando modificaciones reglamentarias para hacer operativo el artículo 148 de la Ley General de Servicios Eléctricos, el cual permite que generadores y clientes regulados puedan convenir reducciones o aumentos temporales de consumo. Actualmente, el reglamento relativo a este punto parece ser demasiado restrictivo, lo cual hace impracticable este tipo de convenios.

C. POLÍTICAS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR EXPORTADOR

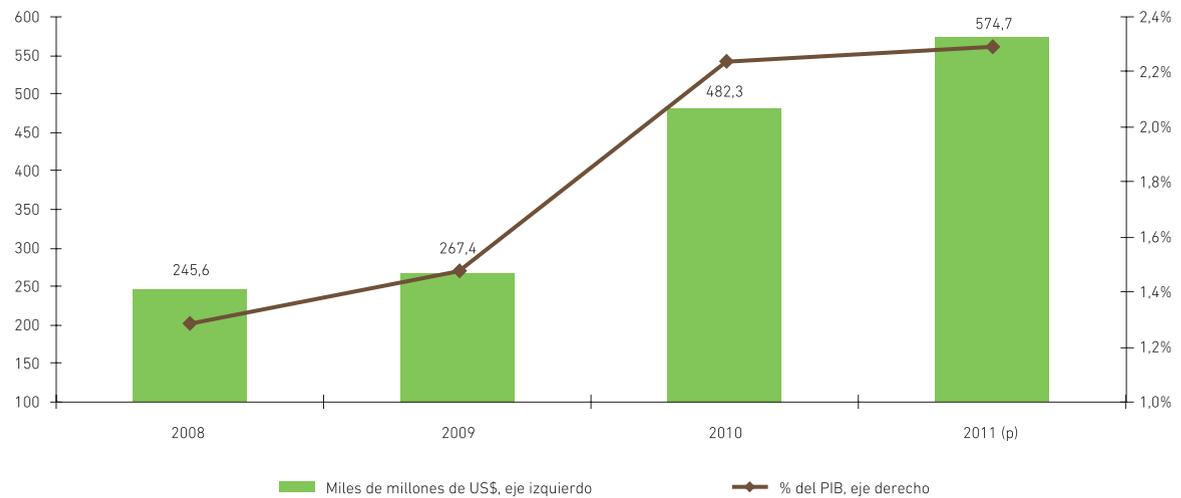
Otro elemento de interés al examinar productividad de tendencia es la evolución de sectores productivos específicos entre los que destacan aquellos más expuestos a los vaivenes de la economía internacional. En esta sección nos centramos más en ellos porque enfrentan mayor incertidumbre de la volatilidad de la economía internacional y porque enfrentan los efectos de la apreciación cambiaria.

TIPO DE CAMBIO Y SECTOR EXPORTADOR

En el análisis del tipo de cambio nominal, la atención debe fijarse en primer lugar en el escenario externo. Luego de la crisis financiera internacional, la recuperación de las economías ha sido dispar. Las economías emergentes se recuperaron rápidamente, siendo la principal fuente de crecimiento mundial durante 2010 y 2011. En el mundo desarrollado, en cambio, la recuperación no sólo ha sido lenta, sino que además se han agregado nuevas fuentes de presiones. Tal como hemos discutido en el Capítulo 1 de esta Hacienda Pública, en Europa se han profundizado los temores debido a los elevados niveles de deuda pública de varios países, y en EE.UU. aún persiste incertidumbre acerca de la recuperación poscrisis 2009. En contraste, América Latina y Asia emergente han mostrado gran dinamismo del sector privado y mayores tasas de interés debido al retiro de los estímulos monetarios. Es así que durante 2010 las economías emergentes se volvieron más atractivas, incrementándose los flujos de capital hacia ellas, tendencia que continúa en 2011 (gráfico 3.8).

GRÁFICO 3.8

Flujos netos de capital privado a economías emergentes



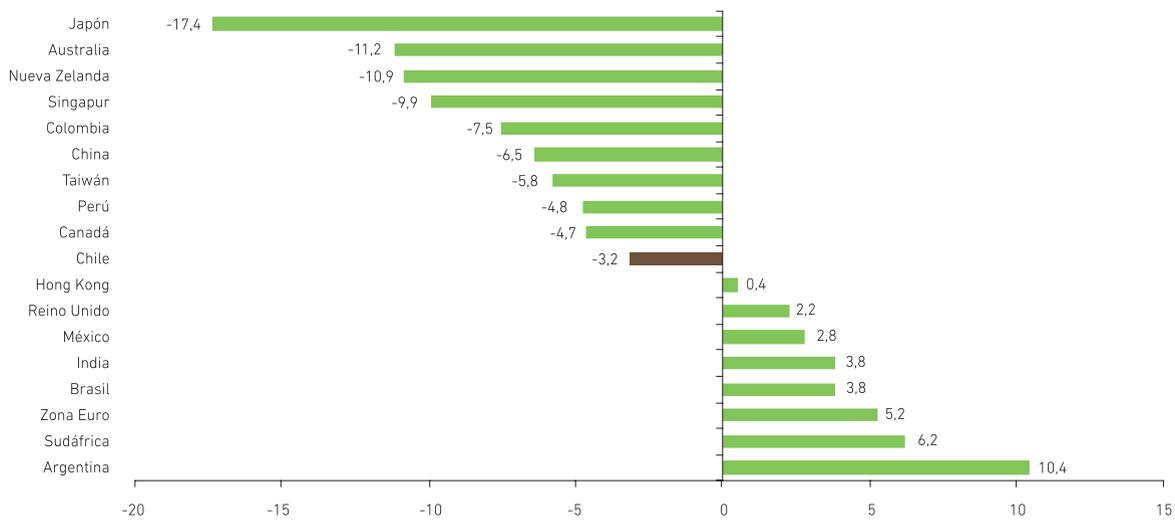
Fuente: FMI, septiembre 2011.

Inevitablemente, los desbalances globales inducen un proceso de ajuste de monedas, donde la mayoría de los países emergentes o exportadores de materias primas enfrentan presiones a la apreciación de sus monedas. Este fenómeno se hizo evidente en 2010, y ha continuado causando significativas apreciaciones en las monedas de las principales economías emergentes hasta julio de 2011 (gráfico 3.9). Sin embargo, los temores causados por la crisis externa han detenido este proceso de apreciación y el dólar ha recuperado algo de terreno.

GRÁFICO 3.9

Ranking de apreciaciones nominales en 2010-2011

(%, (-) indica apreciación acumulada desde 04-Ene-2010 hasta 20-Sept-2011)



Fuente: Bloomberg, al 20 de septiembre de 2011.

La apreciación del tipo de cambio también ha respondido al fuerte aumento en los precios de materias primas. Nuestros términos de intercambio han experimentado una mejora, principalmente por mayores precios del cobre, hierro y celulosa. Con mejores términos de intercambio se estimula la demanda interna, lo que presiona las tasas de interés al alza y disminuye el tipo de cambio real.

GRÁFICO 3.10

Evolución de los Términos de Intercambio*
(Índice: Promedio 2003=100, datos trimestrales)



* Calculado a partir de los Índices de Valor Unitario (IVU).

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

A su vez, la posición financiera internacional de Chile ha mejorado sustantivamente en los últimos años, debido a la menor deuda pública y a la acumulación de reservas en los fondos soberanos.

GRÁFICO 3.11

Posición financiera internacional de Chile (pública + privada)
(millones de US\$)



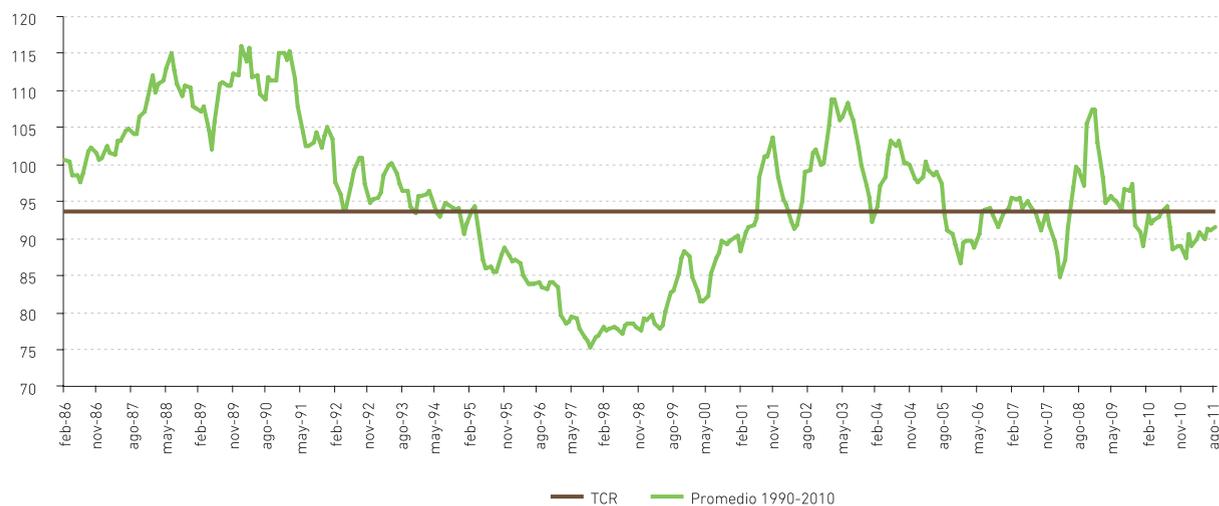
Fuente: Banco Central de Chile.

Por otro lado, el gasto público como porcentaje del PIB aumentó en la segunda mitad de la década del 2000 por sobre la tendencia histórica, especialmente durante el año 2009 producto de la crisis económica y las consiguientes políticas de estímulo fiscal. Sin embargo, el esfuerzo de este gobierno en empezar la normalización de la política fiscal ha rendido sus frutos, tal como se discutió en el Capítulo 2 y como se mostraba en el gráfico 2.5.

Todos estos factores –flujos de capitales, apreciación nominal, términos de intercambio y gasto público- han influido en la apreciación del tipo de cambio real y la pérdida de competitividad internacional del sector exportador. Sin embargo, la pérdida de competitividad medida por medio del tipo de cambio real aún se veía acotada a mediados de este año. Al mes de agosto de 2011, el tipo de cambio real se encontraba cerca de un 2,1% más apreciado que su nivel promedio de los últimos 20 años.

GRÁFICO 3.12

Tipo de Cambio Real
(Índice, promedio 1986 = 100)

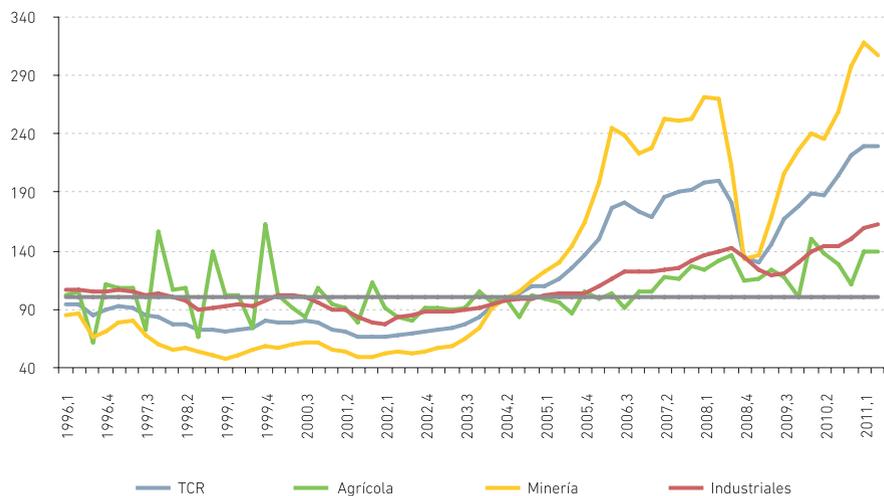


Fuente: Banco Central de Chile.

Si bien el tipo de cambio nominal ha disminuido durante el año, hay sectores exportadores a los que nos les ha afectado en demasía, como por ejemplo la minería, que ha ganado gran competitividad internacional debido al fuerte aumento en el precio del cobre, el oro y el hierro. Por el contrario, otros sectores exportadores como el agrícola o el industrial se encuentran en una posición más desfavorable, con niveles de tipo de cambio real sectoriales bastante menores a otros sectores de la economía, si bien aún se encuentran por sobre el promedio histórico 1996-2007.

GRÁFICO 3.13

Tipo de Cambio Real Sectorial*
(Índice, promedio 1996-2007 = 100)



*Construido a partir de los Índices de Valor Unitario de Exportaciones (IVUX) desestacionalizados

Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco Central de Chile.

En el gráfico anterior se observa que la apreciación del tipo de cambio real no ha sido homogénea entre sectores, siendo el sector agrícola y el industrial los más afectados. Este fenómeno tiene implicancias macroeconómicas, si consideramos que el sector minería da cuenta de sólo un 2,9% del empleo nacional, en contraste con los sectores agrícola e industrial, que dan cuenta de un 10,6% y un 11,3%, respectivamente (de acuerdo a cifras de los años 2010 y 2011 del INE).

Como se ha expuesto, la apreciación del tipo de cambio conlleva una pérdida de competitividad para los sectores agrícola e industrial. En atención a ello es que se han realizado múltiples esfuerzos para impulsar políticas pro sector exportador con el objetivo de aminorar la carga sobre estos sectores. A continuación se describen algunas de ellas.

- Políticas pro sector exportador:
 - Crédito para Pymes en dólares:

En septiembre de 2010, el Gobierno junto con el Banco Estado lanzaron un programa de crédito en dólares para Pymes, con recursos disponibles por US\$200 MM y hasta 8 años plazo, en sucursales del mismo banco. Este programa se aumentó a US\$ 300 millones en mayo de este año, y además se hizo un esfuerzo adicional respecto de las condiciones (tasa de interés y flexibilidad). Este programa permite reducir el riesgo de la volatilidad cambiaria sobre el patrimonio de las empresas que tienen ingresos en dólares, como los exportadores.
 - Ley tributación de derivados:

A través del proyecto de ley que se encuentra en tramitación en el Congreso desde septiembre de 2010, la ley que regula la tributación de instrumentos derivados permitirá masificar el mercado de coberturas y entregar mejores opciones a las empresas chilenas, en particular a las Pymes, que son las que menos utilizan este tipo de instrumentos. Además, permitirá incentivar el uso de coberturas cambiarias para Pymes en el sector exportador, permitiendo un mayor resguardo ante las fluctuaciones del tipo de cambio.

Esta reforma al mercado de capitales se analiza con mayor detalle en el Capítulo 5 de este libro.
 - Programa piloto opciones:

En enero de este año, Banco Estado junto con la Asociación de Bancos lanzó una campaña para incentivar el uso de opciones cambiarias entre las Pymes exportadoras, o en general para cualquier pequeña empresa que opere en dólares. Además, BancoEstado comenzó a operar en el mercado de las opciones cambiarias en mayo de 2011. Este programa irá en directo beneficio de las pequeñas empresas exportadoras. El programa piloto consta de un fondo de US\$10 millones, que irá creciendo en el tiempo. A la par con este programa, las empresas también tendrán otros incentivos para usar este tipo de instrumentos cuando sea aprobada la nueva ley de tributación de derivados. Esto constituye una gran oportunidad para las pequeñas empresas, que por el momento son las entidades más expuestas a las fluctuaciones de precios (por ejemplo, inflación y tipo de cambio).
 - Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX):

En septiembre de 2010 se conformó, por Decreto Supremo N° 1049 del Ministerio de Hacienda, la comisión asesora presidencial para el establecimiento del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX). La Comisión tiene como misión asesorar al Presidente en todas las materias que tengan relación con la ejecución de todo tipo de actividades relativas al diseño y desarrollo del SICEX.

El SICEX consiste en la implementación de una ventanilla única de comercio exterior que agilice las operaciones de exportación, importación y tránsito de mercancías, facilitando el comercio exterior y la interoperabilidad con otros países, reduciendo así el tiempo y costo de la tramitación de acuerdo con los estándares, recomendaciones y buenas

prácticas internacionales, y haciendo uso intensivo de las tecnologías de información disponibles. SICEX espera reducir a la mitad el tiempo asociado a un proceso de exportación o importación, aumentando así la competitividad del sector exportador. Según el Doing Business Report de junio de 2010 del Banco Mundial, en Chile se requieren de 21 días para un proceso de comercio exterior. En contraste, en América Latina y el Caribe el promedio es de 18 días, y en la OCDE se requiere de sólo 10,9 días.

Para el proyecto de diseño, desarrollo, implementación y operación del SICEX, el Ministerio de Hacienda ha solicitado la asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El sistema estará en plena operación y vigencia en diciembre de 2014, lo que supone el siguiente plan de implementación:

- Licitación: Septiembre 2011
 - Programa Piloto SICEX Exportadores: Junio 2012
 - Implementación SICEX Exportadores: Diciembre 2012
 - Programa Piloto SICEX Importadores: Junio 2013
 - Implementación SICEX Importadores: Diciembre 2013
 - Implementación SICEX Tránsito: Diciembre 2014
-
- Reducción de tasas de retención de IVA a agricultores:
En diciembre de 2010 se aprobaron las resoluciones del SII que determinan las tasas de retención de IVA a productores de legumbres y trigo. En el primer caso, la tasa de retención pasó de 13% a 10%, mientras que en el caso del trigo, la tasa de retención se redujo de 11% a 4%. Esta medida benefició directamente a cerca de 50.000 productores de trigo y 20.000 productores de legumbres.

Adicional a estas medidas, se eliminó la retención de IVA a los productores de trigo que lleven contabilidad completa o contabilidad simplificada y que vendan más de 2.000 UTM al año. Por último, los agricultores que usen factura electrónica quedan totalmente liberados de la retención del impuesto.

Todas estas medidas implican una reducción de los costos y una mayor disponibilidad de recursos para que los productores desarrollen sus proyectos, mejorando la competitividad del sector agrícola. A la vez, las medidas contienen incentivos a la formalización de los productores agrícolas.

D. POLÍTICAS PARA ZONAS EXTREMAS

Otra área en que se ha buscado aumentar la productividad es el desarrollo de las zonas extremas de nuestro país por medio de realizar una nueva propuesta legislativa acerca de tributación especial para las zonas extremas. Ella busca proveer de incentivos tributarios adecuados para que estas zonas más alejadas del centro de nuestro país puedan desarrollarse adecuadamente de forma de mejorar también la calidad de vida de sus habitantes al contar con más oportunidades de empleo y de emprendimiento.

En 2010 el Ministerio de Hacienda inició un estudio exhaustivo sobre los distintos regímenes tributarios y de bonificación existentes para zonas extremas. Una vez realizado el levantamiento de información se analizó el impacto que los actuales beneficios habían tenido en las economías locales de tales regiones. Los resultados indican que tanto los beneficios a la mano de obra como a la inversión han tenido un importante rol en las economías locales de las zonas extremas.

Con este diagnóstico se diseñó un paquete de incentivos para zonas extremas que potenciará su impacto en términos de inversión y empleo, aumentando la cobertura de los beneficios actuales y dándoles mayor estabilidad.

BONIFICACIÓN A LA MANO DE OBRA (EX DL 889)

Actualmente existe una bonificación a la mano de obra para las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, Magallanes y las provincias de Chiloé y Palena, que consiste en un pago al empleador por un monto equivalente al 17% sobre la parte de la remuneración imponible que no exceda los \$180.900., reajutable anualmente según IPC.

Esta bonificación beneficia a los empleadores de las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá, Aysén, Magallanes y de las provincias de Chiloé y Palena. Si bien este beneficio existe desde 1975, su impacto se ha visto limitado ya que desde el año 2006 sólo se ha renovado anualmente mediante la Ley de Presupuestos. Esta situación ha deteriorado la capacidad de las regiones extremas para atraer nuevas inversiones y mano de obra, ya que las empresas no pueden considerar este instrumento en sus evaluaciones de largo plazo, afectando severamente el empleo. A modo de ejemplo, sólo en la región de Arica se han destruido 5.500 puestos de trabajo en los últimos 3 años.

Para cambiar esta realidad, el Gobierno ha propuesto generar un marco de mayor estabilidad para este instrumento, lo que no ocurría desde el año 1987. **Así, se garantizará la bonificación de la mano de obra hasta el año 2025, manteniéndose la bonificación del 17% sobre la parte de la remuneración imponible que no exceda de \$182.000.** Este subsidio beneficiará a casi 160.000 trabajadores y a cerca de 16.000 empresas anualmente, aumentando y mejorando significativamente los incentivos al empleo en las regiones extremas. La estabilidad del beneficio, que se estima tiene un costo anual de US\$109 millones, aumentará considerablemente el impacto que tiene para la atracción de futuras inversiones, pudiendo las empresas incluir dentro de sus flujos de largo plazo este aporte adicional que hace el Estado de Chile para las

regiones extremas. Adicionalmente, el tope sobre el cual se aplique la bonificación en 2012 se homologará con el salario mínimo vigente de ese año, reajustándose anualmente según la variación del índice de precios al consumidor en el futuro.

CUADRO 3.2

Impacto bonificación mano de obra

| BONIFICACION MANO DE OBRA | | Bonificaciones anuales |
|---------------------------|--------------|------------------------|
| XV | Trabajadores | 28,538 |
| | Empresas | 3,841 |
| I | Trabajadores | 50,325 |
| | Empresas | 3,794 |
| X | Trabajadores | 34,489 |
| | Empresas | 2,837 |
| XI | Trabajadores | 15,812 |
| | Empresas | 1,575 |
| XII | Trabajadores | 35,652 |
| | Empresas | 3,153 |

CRÉDITO TRIBUTARIO A LA INVERSIÓN

En la actualidad, tanto la región de Arica y Parinacota, como las regiones de Aysén y Magallanes y la provincia de Palena están beneficiadas por un régimen tributario que les permite a las empresas que inviertan en activo físico inmovilizado imputar contra su pago de impuestos de primera categoría un porcentaje de esas inversiones. El plazo para acogerse a ambos beneficios vence el 31 de diciembre de 2011.

Este beneficio existe desde el año 1995 en las provincias de Arica y Parinacota y desde 1999 en las regiones de Aysén y Magallanes y la provincia de Palena, y ha tenido un rol importante en la atracción de nuevas inversiones y mayor actividad económica a las zonas extremas. Sin embargo, y al igual que el beneficio anterior, este incentivo no ha tenido una estabilidad que permita dar certidumbre a las empresas y generar un real estímulo a las inversiones en las zonas extremas.

La propuesta del Gobierno considera mejorar sustancialmente el alcance de este beneficio, ampliando su plazo de vigencia y cobertura tal como se describe a continuación:

- Se permitirá que las empresas acogidas **imputen los créditos generados hasta el año 2045, dando un plazo total al beneficio de 33 años**. Para estos efectos se propone mantener las tasas vigentes, que ascienden a 30% para las inversiones realizadas en Arica, 40% para las realizadas en Parinacota y las inversiones en inmobiliario turístico, y entre 32% y 10% para las realizadas en las regiones de Aysén, Magallanes y en la Provincia de Palena.
- Las empresas que quieran realizar inversiones en las zonas extremas beneficiadas con el crédito tributario **podrán acoger sus inversiones hasta el año 2025, otorgando un plazo de 14 años**.
- Adicionalmente, se **perfeccionarán dos elementos medulares del beneficio**.
 - El primero es aumentar su liquidez. Conocida es la restricción de capital de trabajo que enfrentan la gran mayoría de las empresas en Chile, especialmente las Pymes. Es por esto que para fortalecerlas **se les permitirá imputar el crédito tributario que las empresas hayan generado acogidas a este beneficio contra los Pagos Provisionales Mensuales (PPM)**. Esto permitirá tener una nueva y poderosa fuente de financiamiento y de capital de trabajo, mejorando su liquidez y su capacidad de pago en el corto plazo, principal problema de las pequeñas y medianas empresas.
 - **En segundo lugar, se ampliará el beneficio a inversiones de menor tamaño**, dando mayores oportunidades a la pequeña y mediana empresa. Actualmente el beneficio se aplica sólo a inversiones superiores a 2.000 UTM para la provincia de Arica, 1.500 UTM para las regiones de Aysén y Magallanes, de 1.000 UTM para la provincia de Parinacota y las comunas de Hualaihué, Futaleufú, Palena, Chaitén, Lago Verde, Guaitecas, Chile Chico, Río Ibáñez, Cochrane, Villa O'Higgins, Tortel, Natales, Torres del Paine, Río Verde, Laguna Blanca, San Gregorio, Timaukel, Primavera, Porvenir y Navarino. A partir de 2012 podrá acogerse cualquier inversión de más de 1.000 UTM y, para el caso de las provincias y comunas que hoy tienen un piso de 1.500 UTM y 1.000 UTM, se podrá acoger cualquier inversión que supere las 500 UTM. **Este incremento de la cobertura permitirá aumentar en 4 veces el número de empresas contribuyentes acogidas al beneficio.**

La ampliación y perfeccionamiento de este instrumento permitirá atraer nuevos flujos de inversión a las zonas extremas, los que durante el periodo de vigencia del beneficio se espera superen los US\$4.000 millones, generando un poderoso impacto en la economía local de las regiones extremas. Se estima que el costo anual de esta medida asciende a US\$15 millones.

CUADRO 3.3

Impacto crédito tributario a la inversión
(millones de US\$)

| CREDITO TRIBUTARIO INVERSION | Arica y Parinacota | Aysén, Magallanes, Palena y Chiloé | Total |
|------------------------------|--------------------|------------------------------------|-------|
| Inversión anual | 75 | 214 | 289 |
| Inversión periodo | 1044 | 2992 | 4036 |

FONDO DE FOMENTO ZONAS EXTREMAS: BONIFICACIÓN A LA INVERSIÓN (DFL N°15)

El Fondo de Fomento de Zonas Extremas existe desde 1980 y bonifica en un 20% la inversión que hagan empresas en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, Magallanes y en las provincias de Chiloé y Palena.

Si bien este fondo tiene más de 30 años de existencia, desde 2008 y hasta la fecha ha sido un beneficio que se renueva año a año en la Ley de Presupuestos de la Nación, lo que le resta impacto y efectividad, ya que impide a las empresas tomar decisiones de inversión de largo plazo basadas en éste.

La propuesta del Gobierno es extender el periodo de vigencia del Fondo, garantizando los recursos destinados a éste hasta el año 2025, por un horizonte de tiempo de 14 años.

Adicionalmente, y de manera de fortalecer la efectividad de este instrumento, se duplica el monto actualmente asignado al Fondo, llegando a US\$5,6 millones, con el fin de apalancar más recursos privados, generando más empleo e inversión.

Se espera que este instrumento beneficie a más de 7.000 proyectos de inversión, apalancando cerca de US\$400 millones en el período de vigencia del Fondo.

CUADRO 3.4

Impacto bonificación a la inversión

| Bonificación Inversión | | Anual | Total periodo |
|------------------------|--------------------------|-------|---------------|
| XV | N° proyectos | 96 | 1344 |
| | Inversión (mill de US\$) | 7 | 100 |
| I | N° proyectos | 53 | 747 |
| | Inversión (mill de US\$) | 6 | 88 |
| X | N° proyectos | 88 | 1232 |
| | Inversión (mill de US\$) | 4 | 56 |
| XII | N° proyectos | 81 | 1139 |
| | Inversión (mill de US\$) | 3 | 47 |
| XI | N° proyectos | 235 | 3295 |
| | Inversión (mill de US\$) | 9 | 132 |

OTRAS INICIATIVAS PARA LA REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA

Adicionalmente, el Plan de Incentivos Especiales para Zonas Extremas contempla una serie de iniciativas específicas para la región de Arica y Parinacota, de acuerdo a sus necesidades y características propias, las que se describen a continuación.

a) Devolución IVA a los turistas extranjeros:

Se facilitará la devolución del IVA a los turistas extranjeros instalando nuevos puestos de pago de Tesorería. Asimismo, se disminuirá a 0,5 UTM el monto mínimo de transacciones que tengan derecho a devolución y se permitirá que los turistas acumulen más de una boleta para cumplir tal requisito. Adicionalmente, el SII facilitará el mecanismo de devolución de IVA a las empresas hoteleras por el hospedaje de turistas extranjeros.

b) Implementación de Alianza Estratégica entre el Gobierno Regional y CORFO

Se implementará una alianza estratégica entre el Gobierno Regional y la CORFO por un monto de US\$2 millones, por 2 años, de manera de dar un mayor impulso en el corto plazo. Está alianza considera:

- Un fondo para apoyar a la inversión: El objetivo es apoyar a la inversión privada a través de la entrega de incentivos para la evaluación y promoción de oportunidades de inversión, e instalación de empresas, facilitando además la creación de nuevos puestos de trabajo.
- Un programa de mejoras competitivas o reconversión productiva: El objetivo de esta línea es mejorar la competitividad de un conjunto de empresas del sector agrícola y logístico, de preferencia Mipymes, por medio de la difusión, transferencia y absorción de conocimientos, que se traduzcan en un aumento significativo de su productividad y en la generación de empleo.

- Un programa de desarrollo de micro/pequeñas empresas: El objetivo es fortalecer la gestión de los emprendedores de una localidad a través del desarrollo de competencias y capacidades y del cofinanciamiento a la inversión, de modo que puedan acceder a nuevas oportunidades de negocio. Estos emprendedores pueden tener ventas netas anuales no superiores a 5.000 unidades de fomento.
- Incubadoras: El objetivo es lograr la instalación de una incubadora de empresas de alto potencial en la región, de modo de aprovechar el talento local y las ventajas que la región ofrece al resto del país y a los países vecinos. Se priorizará el trabajo en los sectores emergentes de la región como por ejemplo: semillas, acuicultura y energías renovables no convencionales.

En este capítulo se han analizado varias políticas que conducen al aumento de la productividad de tendencia. Hay dos conjuntos de políticas que también apuntan en ese sentido. Estas son, la modernización del Estado y la reforma al mercado de capitales, que se analizan en los capítulos 4 y 5, respectivamente.

ANEXO AL CAPITULO 3:**METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE PTF UTILIZADA POR EL COMITÉ DE PIB TENDENCIAL**

La metodología utilizada por el Comité de Expertos del PIB Tendencial se calcula de la siguiente forma:

$$\ln(PTF_t) = \ln ptf_t = \ln(Y_t) - \alpha \cdot \ln(\tilde{K}_t) - (1-\alpha) \cdot \ln(\tilde{L}_t)$$

Donde:

- Y_t es el PIB,
- \tilde{K}_t es el stock de capital corregido por la intensidad de uso, construido como

$\tilde{K}_t = K_t * CIU_t = (K_{t-1} \cdot (1-d_t) + FBKF_t) * CIU_t$, d_t es la tasa de depreciación anual, FBKFt es la formación bruta de capital fijo, y CIUt es el factor de corrección por intensidad de uso que corresponde a una versión del ponderador utilizado por Solow (1957). El factor de corrección de uso para el stock de capital se define como

$$CIU_t = \frac{(1-u_t)}{(1-u_t^*)}$$

donde u_t es la tasa de desempleo efectiva y u_t^* la tasa de desempleo de largo plazo o no acelerativa de inflación,

- \tilde{L}_t es el empleo (en horas) ajustado por un indicador de calidad del trabajo,
- $e^{\ln ptf_t}$ es la Productividad Total de los Factores (PTF), que corresponde al residuo de la función de producción, y finalmente,
- α es la elasticidad producto del capital y $1-\alpha$ es la elasticidad producto del trabajo.

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Capítulo 4



4.1 LA CALIDAD DEL SERVICIO AL CIUDADANO Y LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

El Estado es la organización del país que emplea a una mayor cantidad de personas. Solamente la administración central del Estado empleaba a 230.000 personas en septiembre de 2010, y el gasto anual en remuneraciones a su personal fue de US\$9.871 millones, sin considerar otros gastos de funcionamiento; esto representó un 17,4% del gasto público y un 4,3% del PIB estimado para 2011. Todas estas personas y recursos tienen por misión prestar servicios de calidad al resto de los ciudadanos.

En esta gran organización existen doscientas unidades que se gestionan en forma separada, que tienen en promedio 1.150 personas cada una. Adicionalmente existen cientos de unidades surgidas de programas establecidos en la Ley Anual de Presupuestos, entre las que se cuenta, por ejemplo, a Chile Solidario.

Frente a estas dimensiones del Estado, mejorar en un 25% la productividad del sector público repercutiría en un gran aumento en la calidad del servicio al ciudadano. También se reflejaría en un incremento del PIB cercano a 1%. Por eso, esta administración está concentrando sus mejores esfuerzos en la modernización del Estado. Elevar la calidad de servicio exige lograr una organización eficiente, eficaz y flexible.

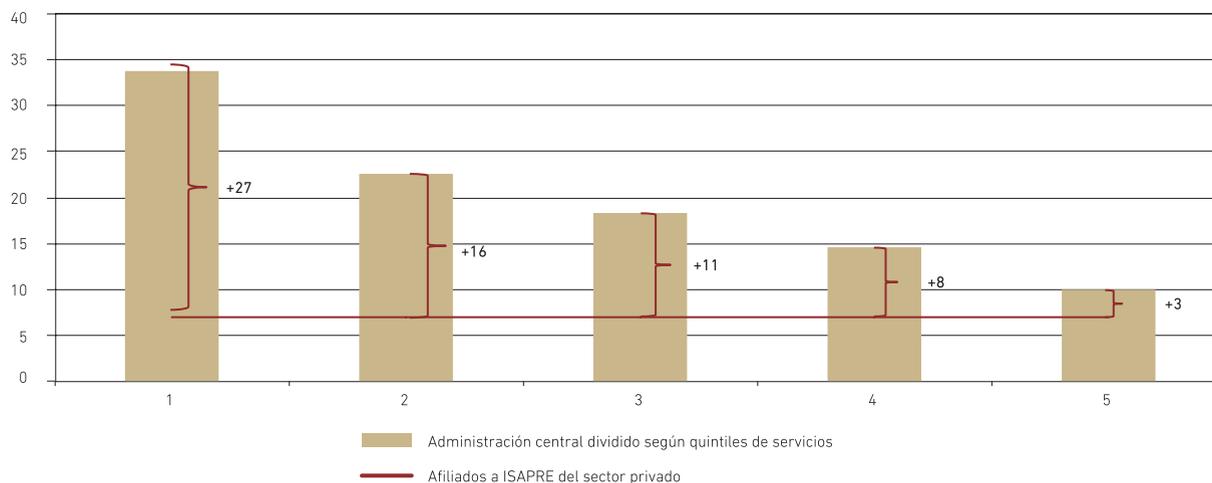
En concreto, los esfuerzos se dirigen especialmente a perfeccionar la gestión de 120 servicios públicos cuyo impacto en la calidad de servicio es mayor. De éstos, la casi totalidad, 107, tiene jefes de servicio seleccionados a través de la Alta Dirección Pública (ADP). También debemos avanzar en el seguimiento de esos jefes, para que rindan el máximo mes a mes, y para que la alta calidad de servicio continúe en el tiempo a pesar de los cambios de gobierno, que deben suceder cada cuatro años.

En este proceso es fundamental identificar aquellos aspectos de la gestión que se pueden perfeccionar, para que redunden en mejor calidad de servicio al ciudadano.

Un primer aspecto a mejorar es en el ausentismo laboral. Analizando los datos se puede observar que, sólo en el año 2008, el promedio anual de ausentismo laboral por razones médicas solamente alcanzó a 22 días por funcionario en régimen de contrata. Esta cifra es tres veces mayor que la observada entre los cotizantes de las Isapres del sector privado, y representa casi un mes de trabajo no realizado en el año, lo cual reduce la calidad del servicio prestado al ciudadano. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, este ausentismo difiere entre unidades de gestión. Hemos ordenado a los funcionarios en régimen de contrata, de mayor a menor ausentismo, asignando a cada uno el ausentismo promedio de su servicio, y agrupándolos en 5 bloques igualmente numerosos, con el 20% del total de funcionarios a contrata en cada uno. Denominamos a estos bloques como “quintiles” de funcionarios, y se define como “primer” quintil al bloque de mayor ausentismo.

GRÁFICO 4.1

Días de licencia médica al año por quintil de funcionarios a contrata, asignando a cada uno el promedio de los días de licencia al año de su propio servicio (2008)



Fuente: DIPRES, ISAPRES de Chile.

Un segundo aspecto que afecta la calidad de servicio es el uso inadecuado del presupuesto para horas extraordinarias. El trabajo en horas extraordinarias es un esfuerzo que debe ser reconocido, y lo es, sea con una remuneración adicional o con vacaciones pagadas adicionales. Sin embargo, cuando las horas extraordinarias se transforman en un modo de suplementar el sueldo, existe el peligro de que se reduzca el esfuerzo en el horario normal para crear una justificación para las horas extra. En ese caso, el Fisco gasta más sin que aumente la calidad del servicio al ciudadano.

Por lo tanto, una buena gestión de las horas extra exige que las tareas y las personas estén apropiadamente asignadas en el horario normal, con el fin de limitar los trabajos más allá de la jornada laboral habitual al mínimo indispensable. En 2009 cada trabajador del sector público recibió en promedio \$300.000 al año adicionales por concepto de horas extraordinarias. Esa alta suma sugiere que la gestión tiene bastante por mejorar en este aspecto, y que hay mucho espacio para elevar la calidad del Servicio.

Un tercer aspecto que debemos mejorar es la gestión de los departamentos de administración o finanzas para recuperar el adelanto de sueldo otorgado al trabajador que tuvo una licencia médica. Pudimos observar que luego de un plazo prudencial, el promedio de esos departamentos sólo ha obtenido de vuelta el 46% de su gasto en sueldos a personas con licencia médica. Una buena parte de estos recursos no han sido recuperados de Isapres, porque muchos empleados del sector público han preferido cotizar en alguna Isapre antes que en Fonasa. Por eso, el dinero que no recuperan oportuna-

mente se transforma en un regalo a las Isapres, que se hace definitivo una vez transcurridos 5 años sin cobrar. Respecto de los dineros que no se recuperan de Fonasa, que es el asegurador estatal, representan una reasignación de recursos al interior del Estado que no ha sido aprobada por el Congreso, y que dificulta la gestión global de los recursos. Cuando se vota la Ley de Presupuesto, cada unidad del Estado (servicio, programa) obtiene recursos que deberían ser aplicados al fin establecido, y no deberían ser reasignados en forma arbitraria. A nivel de toda la administración central, las licencias no recuperadas por omisión de gestiones obligatorias suman US\$ 72 millones. Estos recursos podrían ser utilizados para mejorar la calidad de servicio.

Las unidades de gestión (servicio, programa) cuentan con dos sistemas de remuneración que en teoría son variables, pues se han definido como dependientes del cumplimiento de ciertas metas de desempeño. Las remuneraciones “variables” se denominan Plan de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y Convenio de Desempeño Colectivo (CDC) respectivamente, aunque este último componente no está presente en los servicios de salud, donde existen sistemas diferentes. El cumplimiento de las metas en ambos garantiza a un funcionario obtener, el año calendario siguiente, un 15,6% adicional de remuneración. Esta cifra sugiere que la remuneración “variable” sería de una importancia grande.

Sin embargo, en ambos programas la remuneración no es “variable” sino prácticamente segura. Ello ha ocurrido porque el diseño induce a los responsables a establecer metas demasiado sencillas con el fin de garantizar que ellas sean alcanzadas casi siempre. Por ejemplo, durante el año 2008 el 95,7% de las unidades alcanzó el 100% del premio del PMG y durante el año 2009 un 98,9% de las 1.400 subunidades de gestión obtuvo el 100% del premio que otorgan los CDC. La realidad es que estos sistemas de remuneración no brindaron un incentivo al buen desempeño del funcionario: heredamos sistemas en que la calidad del servicio era débil, con largas colas u otras falencias en la atención a los usuarios, mientras los funcionarios declaraban cumplidas sus metas y elevaban su sueldo en 15,6%.

Estamos trabajando para modificar el diseño en beneficio de los ciudadanos. Ello exige establecer metas vinculadas a la calidad del servicio brindado al usuario y a otros resultados buscados, las que naturalmente son más exigentes, y harán que la remuneración no sea igual para aquellas unidades con mucho por mejorar que para las que han concretado las mejoras. Si las metas están al servicio del usuario, lo normal es que en cada momento del tiempo haya quienes cumplan las metas, quienes las cumplan parcialmente y quienes no las puedan cumplir. Así, todos los organismos del Estado tendrán incentivos a esforzarse constantemente por mejorar la calidad del servicio al usuario.

También se busca modernizar las tecnologías de monitoreo. Las mejores prácticas de gestión se caracterizan por la utilización de Tableros de Control adaptados al sector público, donde las metas financieras tienen menos importancia porque los ingresos son provistos por la Ley de Presupuestos. En la actualidad sólo un 3% de las unidades de gestión utiliza Tableros de Control, pero idealmente deberían ser extendidas a toda la administración. El Estado chileno deberá tender a adoptar estos sistemas porque contribuyen a asignar la primera prioridad a la calidad del servicio al usuario.

El mejoramiento de la calidad, de la productividad y de la gestión del sector público está siendo trabajado desde varios ángulos a la vez. En primer lugar, se ha impulsado una agenda de perfeccionamiento legislativo de la *Alta Dirección Pública*, que ha sido precedida por una mejora en la gestión realizada por la Dirección Nacional del Servicio Civil. En segundo lugar, se impulsa un mejoramiento de la gestión, por medio de la creación de un *Programa de Reforma a la Gestión*, que impulsan los Subsecretarios de cada sector, con el apoyo de una unidad de monitoreo ubicada en el Ministerio de Hacienda, que ha sido denominada “Unidad de Gestión”. En tercer lugar, se ha creado el programa “*ChilePaga*”, que consiste en un conjunto de medidas y sistemas de gestión para lograr un pago oportuno a los proveedores del Estado, con especial énfasis en las PYME. En cuarto lugar se continúa avanzando en la implementación del *Sistema Integrado de Comercio Exterior* (SICEX). En quinto lugar, se ha completado el trabajo en el proyecto de ley que reformará el gobierno corporativo de las empresas públicas dependientes de CORFO, que está próximo a ser enviado al Congreso. A continuación se describen estas iniciativas.

4.2 PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

El Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) fue creado en el año 2003, tras un gran Acuerdo Nacional Político-Legislativo entre Gobierno y Oposición con el objetivo de aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública. A través de él se ha buscado profesionalizar la selección de personas a los altos cargos de carácter ejecutor de políticas públicas, pero no de formulación de políticas públicas. Se aspira a que esas altas responsabilidades sean ejercidas por personas seleccionadas por su competencia e idoneidad, mediante concursos públicos y transparentes.

Actualmente, el proceso de selección a través del sistema ADP se aplica a 978 cargos, pertenecientes a 108 servicios públicos adscritos a la ADP y a otros 27 organismos públicos que seleccionan algunos de sus cargos directivos por esta misma vía.

Desde su creación, en el año 2003, la legislación del Sistema ADP no había estado sujeta a ajustes, a pesar de haberse detectado fallas y posibles soluciones. Adelantándose a una solución legislativa, este gobierno publicó, el 2 de noviembre del año 2010, el Instructivo Presidencial más profundo de la historia del sistema ADP. Desde allí ha fiscalizado internamente su cumplimiento, logrando avances sustanciales. El 20 de enero del 2011, el Gobierno complementó ese esfuerzo enviando al Congreso un Proyecto de Ley que perfecciona el sistema ADP.

INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL N° 7 DE 2010

A comienzos de noviembre de 2010, el Presidente Sebastián Piñera firmó el Instructivo Presidencial N°7, sobre el adecuado funcionamiento del sistema ADP. Este perfeccionó la gestión del sistema de dos maneras, a saber: estableciendo plazos máximos a ciertas etapas del proceso con el fin de abreviarlo desde las inaceptables duraciones medias que se observaron en 2009, que fueron de 7,6 meses (nivel I) y 8,9 meses (nivel II)²⁰, y limitando el uso de la modalidad transitoria y provisional (o “interina”) para los altos directivos. Esta modalidad escapa a los filtros de mérito, pero fue ampliamente utilizada entre 2004 y 2009 por razones diversas. También fue utilizada desde el 11 de marzo de 2010 debido a la urgencia por poner a trabajar a los Servicios bajo directivos que combinaran mejor la capacidad con confianza con el nuevo gobierno electo por la ciudadanía, sin esperar de 7 a 9 meses en promedio.

Este Instructivo Presidencial obligó a Ministros, Subsecretarios y Jefes de Servicio a agilizar los concursos, imponiéndoles plazos exigentes en sus subetapas. Esta instrucción, unida al seguimiento realizado por el Director Nacional del Servicio Civil, ya ha permitido reducir la demora promedio de la fase que va desde la publicación de la convocatoria al concurso hasta la entrega de la nómina seleccionada a la autoridad que debe hacer el nombramiento, en 20% (nivel I) y 16% (Nivel II), comparando el trimestre mayo-julio 2011 (el último disponible) con la misma demora en 2009²¹.

Por otro lado, el Presidente de la República se comprometió por medio del Instructivo a reducir la duración de los nombramientos transitorios y provisionales a seis meses, y a extenderlos por una única vez por otros seis meses. Este compromiso debe compararse con lo que permite la ley, que es designar por 12 meses, extensibles sin límite de tiempo con un mero “informe positivo” de un funcionario de su exclusiva confianza. También instruyó a los “interinos” a invocar su calidad transitoria y provisional en sus actuaciones de carácter público, y limitó las facultades de los “interinos” de primer nivel para aceptar y rechazar nóminas de directivos de segundo nivel jerárquico.

20 Fuente: suma de días calendario en “Reporte Estadístico Mensual” de Diciembre 2009, Tabla 3 en pág. 6.

21 Fuente: suma de días calendario en “Reporte Estadístico Mensual” de Julio 2011, Tabla 5 en pág. 11.

EL PROYECTO DE LEY “CORTO” PARA LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA CORTA

La normativa actual de la Alta Dirección Pública, acordada por el ex Presidente Lagos y su coalición con la Alianza, parte de la premisa de que no basta con la capacidad técnica para ocupar un alto cargo directivo, sino también se requiere contar con la confianza del gobierno electo. Esa confianza en ningún caso está limitada a una confianza partidista, pues también abarca otros aspectos humanos multidimensionales. Esta premisa, firmemente asentada en el concepto democrático de que el gobierno electo debe tener facultades para administrar el Estado, y recogido claramente en la ley, ha sido preservada en el Instructivo Presidencial y en el Proyecto de Ley que describimos aquí. Ella es complementaria con imponer un filtro de mérito al reclutar los altos directivos, pero supone rechazar la idea de que las desvinculaciones de altos directivos estén limitadas a casos con evidencia documentada de desempeño insuficiente. Documentar tales falencias es costoso, conflictivo y favorece la judicialización, lo cual podría dar casi-inamovilidad a los altos directivos y en definitiva podría impedir al gobierno electo cumplir la voluntad ciudadana que lo eligió.

Los objetivos principales del Proyecto de Ley Corto para la ADP son cuatro: elevar a ley las normas del Instructivo Presidencial N°7 de 2010, mejorar las normas sobre los directivos transitorios y provisionales (“interinos”) reduciendo su ámbito a lo indispensable, perfeccionar otras normas de la ADP y reformar aspectos del Estatuto Administrativo, sobre todo para Directivos de Tercer Nivel.

El Proyecto de Ley busca atraer a mejores candidatos protegiendo a los candidatos perdedores con confidencialidad sobre su identidad, sus referencias y sus informes psicológicos. No respetar esta confidencialidad reduciría el volumen y calidad de los postulantes, lo cual reduciría la efectividad de los concursos como filtros de mérito.

El Proyecto de Ley busca atraer a mejores candidatos abreviando los concursos, evitando las demoras excesivas ya documentadas. Para enfrentarlas, propone una reingeniería del proceso y otras medidas que en el caso más favorable reducirían a tres semanas (desde dos meses) el tiempo en que el Servicio está “descabezado” por ausencia de su directivo de primer nivel. Este caso favorable presupone cierta previsión de las autoridades facultadas para el nombramiento, en términos de que adopten la práctica de actualizar anualmente los perfiles para todos sus cargos y mantenerlos validados ante el Consejo ADP o el Comité de Selección, de modo de poder utilizarlos de inmediato en caso de separación de un directivo.

El Proyecto de Ley también busca atraer mejores candidatos elevando ciertos beneficios distintos del sueldo, como son las indemnizaciones. En esto, crea primero un mínimo, de un sueldo mensual, para la indemnización por despido. Segundo, crea una indemnización en caso de renuncia voluntaria, siempre que esa renuncia ocurra dentro de los primeros meses de ejercicio de un nuevo Presidente de la República.

El proyecto original también adscribe al Servicio Nacional del Adulto Mayor al sistema ADP. Durante la tramitación en la Cámara, una indicación del Ejecutivo adscribió también al Comité de Inversión Extranjera y a la Superintendencia de Seguridad Social.

Respecto de las modificaciones que afectan a Directivos de Tercer Nivel, el Proyecto de Ley propone fomentar la movilidad horizontal establecida en el Estatuto Administrativo, respetando la prelación a favor del postulante que provenga del mismo servicio cuando haya dos candidatos con igual puntaje. Además, flexibiliza la integración de la Junta Calificadora en el caso de servicios pequeños, replicando la solución que el Estatuto Administrativo da para otros casos similares.

4.3 PLAN DE REFORMA DE LA GESTIÓN Y LA UNIDAD DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA

El Presidente de la República lanzó, con fecha 9 de mayo de 2011, el Plan de Reforma de la Gestión del Estado, en su fase piloto o fase 1. El objetivo del Plan es aumentar la productividad del sector público, con el fin de elevar la calidad del servicio que llega al ciudadano y al usuario, respondiendo al volumen de los recursos invertidos. Se aspira a que los recursos del presupuesto, que son aportados por los chilenos pagando impuestos, se transformen de la forma más eficientemente posible en servicios prestados al usuario. Los *responsables* de ejecutar este Plan son los *Subsecretarios*, respecto de los servicios de su respectivo sector. Además de sus recursos propios, cuentan con el apoyo de la Unidad de Gestión creada por el Ministerio de Hacienda.

El diagnóstico del Ministerio de Hacienda se basó en medir empíricamente la calidad de la gestión, del conjunto de los servicios públicos, utilizando cinco indicadores “transversales”, es decir, comunes a todos los servicios. Si bien estos indicadores no miden los productos o los resultados de la gestión en términos de servicio al usuario, son buenos indicadores indirectos de la calidad general de la gestión, por estar referidos a áreas de apoyo importantes. Los resultados encontrados para estos 5 indicadores transversales fueron los siguientes:

- Ausentismo, medido en días no trabajados por funcionario al año. Nuestro indicador de ausentismo es el número de días por licencias de enfermedad común por funcionario al año.
- Horas extraordinarias: un uso excesivo de éstas revela una gestión inadecuada de las horas extraordinarias, o una asignación inadecuada de éstas. Si bien su utilización óptima depende de múltiples factores, los que dependen de la naturaleza de las funciones del respectivo servicio, existe un espacio importante de avances.
- Grado de recuperación del gasto en licencias médicas. Algunos Servicios han omitido las gestiones para recuperar, desde Isapres y Fonasa, las sumas que han pagado en remuneraciones a empleados asegurados por el Subsidio por Incapacidad Laboral (SIL). El faltante de recuperación por licencias pagadas en los últimos dos años fue, a diciembre de 2010, el 54% del total pagado.

- Tardanza en pagar a los proveedores del Estado. Hemos heredado una mala gestión en el pago a proveedores, lo cual ha sido especialmente gravoso para las Pymes. A octubre de 2010, el monto total de facturas no objetadas ni pagadas, a pesar de haber transcurrido más de 60 días desde su recepción, fue de US\$230 millones (85% sector Salud y 15% el resto).
- Grado de cumplimiento de obligaciones normativas en materia de:
 - La obligación relativa a declaraciones de interés y de patrimonio de las autoridades superiores del servicio y demás personas indicadas por la ley.
 - Las 15 obligaciones en materia de Transparencia Activa que mide el Consejo para la Transparencia.
 - Celeridad de los procesos disciplinarios (investigaciones y sumarios administrativos). Preocupan aquellos que no han sido terminados después de un plazo prudencial de 9 meses.

El segundo componente del diagnóstico del Ministerio de Hacienda consistió en identificar las causas de esta insuficiencia en la gestión. Notemos que ella constituyó una oportunidad de avance que permaneció desaprovechada durante toda la década pasada. Este componente se basó en entrevistas a los actores clave, en estudios estadísticos, y en asesoría del Banco Mundial para evaluar los intentos de los gobiernos anteriores y para aprender de experiencias extranjeras. Este diagnóstico concluyó que la causa principal de esta insuficiencia en la gestión es que muchos Subsecretarios, quienes naturalmente centran su atención y esfuerzo en la esfera pública (comunicaciones y política pública), no priorizaron la supervisión de la gestión de los servicios de su sector (incluyendo a veces la gestión de su propia Subsecretaría).

Según lo establece la ley, los Subsecretarios son los responsables de *coordinar* a los Servicios de su sector, y su Ministerio es responsable de *supervigilar* a dichos Servicios²². Eso no significa que los Subsecretarios tengan potestad para interferir en los detalles de la gestión de esos Servicios, pues ello es responsabilidad exclusiva del respectivo Jefe de Servicio. Lo que significa es que son responsables de exigir una gestión adecuada a los Jefes de Servicio de su sector.

²² Artículos 24 y 29 de la Ley de Bases de la Administración del Estado, 18.575.

Esa supervisión de la gestión requiere que la autoridad responsable por la gestión, en Chile el Subsecretario, asuma su responsabilidad de dotarse con un equipo capaz de apoyarlo en las siguientes tareas:

- a) guiar a cada Jefe de Servicio del sector en la planificación de su estrategia, que a su vez debe obtenerse de los objetivos permanentes del Servicio, y en aquellas ocasiones en que sea mencionado, también del programa del gobierno de turno²³;
- b) ser contraparte de cada Jefe de Servicio en una instancia periódica inamovible de rendición de cuentas, con actas, en una frecuencia que permita un monitoreo eficaz, es decir, mensual;
- c) utilizar las herramientas disponibles para evaluar e incentivar el desempeño del Jefe de Servicio, incluyendo PMG, CDC y Convenios de Desempeño Individual en el caso de los directivos de la ADP, y
- d) ser contraparte de cada Jefe de Servicio en la exigencia de proyectos de mejoría formales y fundamentados, con planes de acción para llevarlos a la práctica.

Desde luego, el Subsecretario debe respaldar al equipo especializado en el cual delega el día a día de estas tareas, lo cual exige adoptar prácticas y rutinas adecuadas que eviten elusiones. Es responsabilidad de cada Subsecretario generar los equipos mencionados, redestinando personal y presupuesto desde otras actividades.

EL PLAN PILOTO DE REFORMA DE LA GESTIÓN

El Presidente de la República planteó al grupo de 11 Subsecretarios que integró la fase Piloto, que cada uno deberá *asumir en plenitud su responsabilidad* de hacer que los Servicios bajo su coordinación y supervigilancia funcionen de la manera más eficiente posible²⁴.

La fase piloto del plan incluyó también a 21 Servicios, dependientes de los 11 Subsecretarios participantes²⁵. Se planea extender posteriormente este Plan a todas las Subsecretarías, con todos sus Servicios, y también a aquellos Programas Presupuestarios con más de 100 empleados.

Los criterios para elegir los 11 Subsecretarios y 21 Servicios de la fase piloto fueron:

- Presencia sustancial de los sectores sociales.
- No exceder de 3 Servicios bajo un mismo Subsecretario.
- Que el Servicio exhiba un amplio potencial de mejora.

23 La Unidad de Cumplimiento en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia es responsable de coordinar la incorporación del programa del gobierno de turno, en la planificación estratégica de aquellos Servicios mencionados por dicho programa, y de sus posteriores actualizaciones.

24 Si bien la labor principal de un Subsecretario es la comunicación pública (ante la ciudadanía, los medios, el Congreso y los partidos políticos), coordinar a sus Servicios para que logren una gestión aceptable también es su responsabilidad, que podrá delegar profesionalmente como se indica más adelante.

25 Algunos Subsecretarios tienen rango de tal, sin que su unidad sea legalmente una Subsecretaría. Es el caso de SERNAM, DEPORTES y CULTURA

El Presidente de la República también instruyó al Ministro de Hacienda a crear una “Unidad de Gestión”, asociada a su Comité para la Reforma del Estado de Hacienda. La tarea de esta Unidad de Gestión ha sido monitorear la ejecución de las medidas del Plan de Reforma de la Gestión, informar al Presidente sobre los avances, ayudar a los Subsecretarios a diagnosticar su situación y evaluar opciones, y ayudar a los Servicios a avanzar.

El Plan Piloto tiene dos componentes: el plan de mejora de indicadores y el plan de capacidades y la planificación de la segunda fase.

A. EL PLAN DE MEJORA DE INDICADORES

Este componente consiste en avanzar en mejorar los cinco indicadores ya descritos en el diagnóstico, dentro de un plazo de 4 meses (que venció el 31 de agosto de 2011). Su ejecución incluyó las siguientes etapas de trabajo:

1. Validación de la línea base. Cada Subsecretario, junto a los Jefes de los Servicios que supervigila, se reunieron con la Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda, para coordinar la construcción de los valores que estos indicadores alcanzaron en el primer trimestre de 2011²⁶. Esta es la base de comparación para los resultados de los indicadores, que se medirán mensualmente y al cierre de la primera fase del Plan de Reforma.
2. La misión de avanzar. A continuación, el Subsecretario deberá supervigilar que sus Servicios diseñen y apliquen medidas que mejoren las magnitudes que exhiben los indicadores. Este período tendrá una duración de tres meses²⁷. Durante este período, la Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda debe prestar la ayuda necesaria a los Subsecretarios y Servicios.
3. Plazo e Informe al Presidente. El plazo para cumplir las primeras dos tareas será de tres meses, contados desde el término de la etapa 1 de validación de datos.
4. Plazo para evaluar esta parte del plan. Los indicadores seguirán siendo medidos todos los meses. Cuatro meses después de finalizada la primera fase de este plan se podrá evaluar el impacto logrado, comparando el valor base de los indicadores con la evolución posterior –este lapso de cuatro meses se establece con el fin de evitar evaluar mejoras que sean sólo transitorias.

²⁶ Esta etapa finalizó el 3 de junio de 2011.

²⁷ Contados desde el 19 de junio de 2011.

B. EL PLAN DE CAPACIDADES Y LA PLANIFICACIÓN DE LA SEGUNDA FASE

Mientras transcurre la fase piloto, los Subsecretarios y la Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda deben realizar las siguientes tareas orientadas a mejorar en forma permanente la capacidad de gestión:

1. Permanencia del avance. Cada Subsecretario deberá establecer, para cada Servicio que supervigila, métodos de gestión que aseguren la permanencia en el tiempo de los avances logrados en los indicadores durante este esfuerzo²⁸.
2. Base de Datos. Además, el Subsecretario coordinará con los Servicios respectivos y la Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda el establecimiento de un flujo permanente de información mensual sobre estos indicadores, hacia una base de datos central²⁹.
3. La Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda deberá informar al Presidente sobre la medida en que cada Subsecretario se dotó de un equipo de gestión capaz de apoyarlo en cumplir sus responsabilidades respecto de la gestión de los servicios de su sector.
4. La Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda deberá afinar el diseño de la segunda fase del plan de reforma de la gestión. Para ello deberá identificar nuevos indicadores, que deberán cumplir los siguientes criterios:
 - Transversales a la gran mayoría de servicios y programas.
 - Cuantificables objetivamente, con bajo riesgo de malinterpretación.
 - Deben prestarse a ser incorporados a la base de datos central.
5. La Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda también deberá proponer al Presidente criterios para incorporar más Subsecretarías y más servicios, a la segunda fase del Plan.

Al término de la primera fase, la Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda preparará un informe al Presidente, calificando el cumplimiento de cada Subsecretario, tanto en los 5 indicadores como en la construcción de capacidad. Los Subsecretarios acompañarán comentarios al informe de la Unidad de Gestión, que también serán dirigidos al Presidente.

El Presidente decidirá entonces el paso a la segunda fase del Plan de Reforma, y fijará el diseño de ésta.

Más adelante se analizará la conveniencia de aplicar una tercera fase del plan de reforma. En todo caso, luego de incluir a todas las Subsecretarías se incorporarán a este plan a los Programas Presupuestarios donde se desempeñen más de 100 personas. Los Subsecretarios involucrados en el segundo grupo y siguientes cumplirán las mismas tareas ya explicadas.

28 El plazo para que el Subsecretario defina este plan e inicie su establecimiento fue de tres meses, contados desde el 19 de junio de 2011.

29 Más adelante, la información que alimentará esta nueva base de datos se ampliará a todos los flujos que llegan a la Unidad de Estadísticas de Recursos Humanos en la Dirección de Presupuestos, y a los que llegan a la Subdirección de Desarrollo de Personas en la DNSC.

4.4 CREACIÓN DE LA UNIDAD CHILEPAGA

Los organismos públicos tienen la obligación de pagar a sus proveedores dentro de los 30 días de recibido conforme el bien o servicio respectivo (Oficio Circular N° 23, de fecha 13.04.2006, del Ministerio de Hacienda). Por su parte, el Sector Salud debe cumplir dicha obligación dentro de 45 días³⁰. Sin embargo, existe evidencia de que el Estado tiene parte de la deuda con sus proveedores vencida, excediendo estos plazos. Esta deuda es alta y de mucha antigüedad.

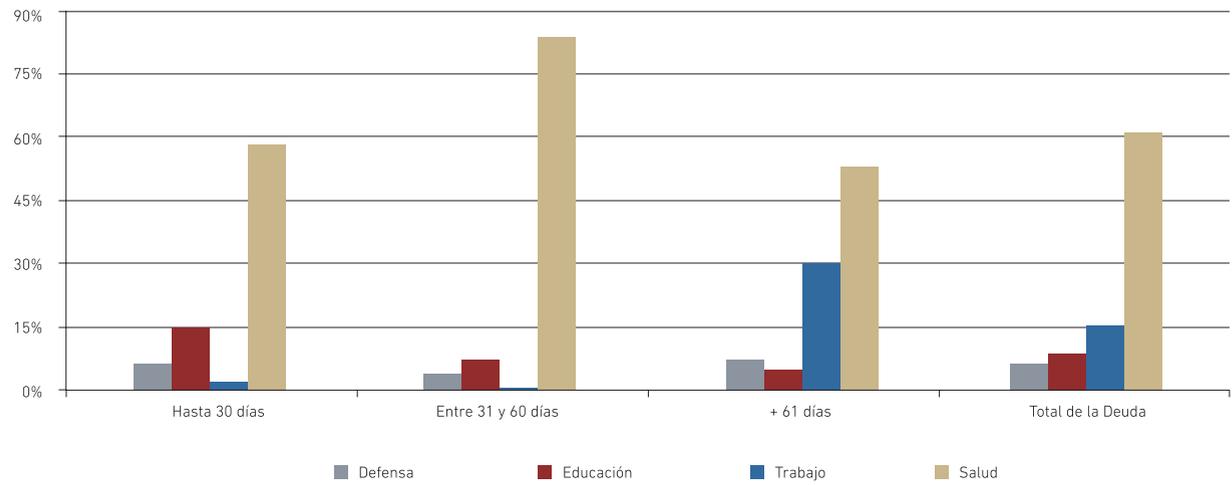
Revisemos primero la situación heredada al 31 de marzo de 2010. En esa fecha, la deuda a proveedores ascendía a \$217.199 millones (US\$421 millones), de los cuales \$147.984 millones (US\$287 millones) era deuda con una antigüedad mayor a 30 días, es decir, el 68% del total. El 60% de la deuda total se concentraba en el Ministerio de Salud y el 15% en el Ministerio del Trabajo.

En el caso de Salud, de la deuda total heredada al final del verano de 2010, lo cual es importante por la marcada estacionalidad de la deuda de salud, fue de \$132.340 millones (US\$256 millones) al 31 de marzo de 2010, el 69% era deuda con una antigüedad mayor a 30 días y el 42% de la deuda tenía una antigüedad mayor a 60 días, que equivalía a \$55.015 millones (US\$107 millones). En el caso del Ministerio del Trabajo, el 91% correspondía a deuda mayor a 60 días de antigüedad, correspondiente a \$31.380 millones (US\$61 millones).

30 Las Leyes de Presupuesto de 2011 y 2010, N° 20.481 de 18.12.2010 y N° 20.407 de 16.12.2009, disponen que en el caso del Ministerio de Salud, en su partida presupuestaria 16, glosa 02, asociada al subtítulo 22 "Bienes y Servicios de Consumo" en su letra e) que: "Las obligaciones devengadas de cada Servicio de Salud deberán ser pagadas en un plazo que no podrá exceder de 45 días, a contar de la fecha en que la factura es aceptada". En idéntico sentido, la Ley de Presupuestos 2007, N° 20.141, de 14.12.2006, estableció en la misma glosa que: "Las obligaciones devengadas de cada Servicio de Salud deberán ser pagadas en un plazo que no podrá exceder de 50 días, a contar de la fecha en que la factura es aceptada". La Ley de Presupuestos 2008, N° 20.232 de 01.12.2007, dispuso que la obligación no podrá exceder de 45 días. Esto se reiteró en la Ley de Presupuestos 2009, N° 20.314, plazo que se ha mantenido a la fecha.

GRÁFICO 4.2

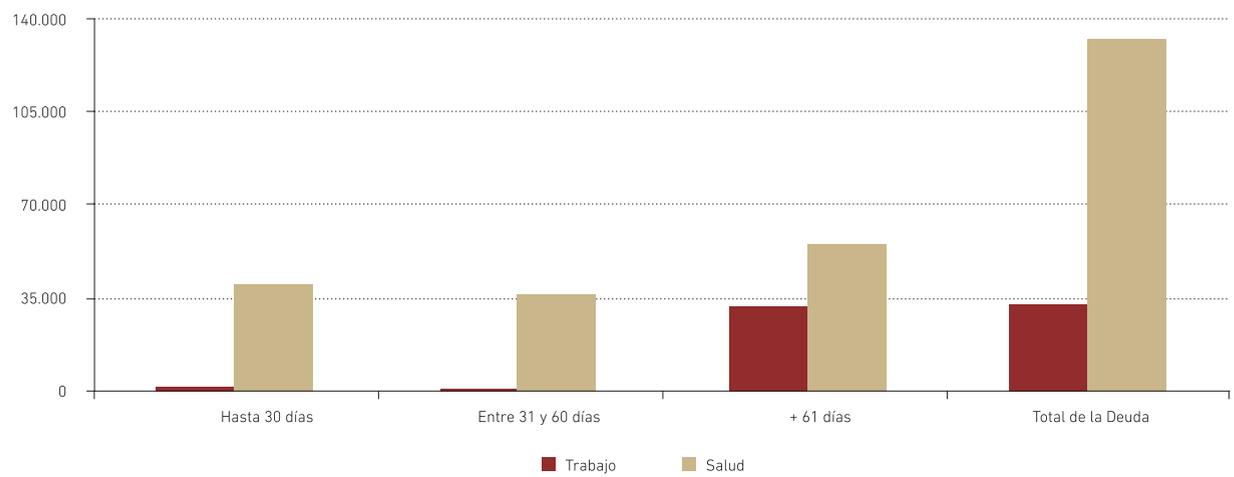
Mayores Deudores del Gobierno central al 31 de marzo 2010, deuda según antigüedad, participación en el total



Fuente: Dirección de Presupuestos.

GRÁFICO 4.3

Mayores Deudores del Gobierno central al 31 de marzo 2010, deuda según antigüedad, millones de pesos



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Siete meses después, con un invierno de por medio, al 31 de octubre de 2010, la deuda a proveedores ascendía a \$268.536 millones (US\$520 millones), de los cuales \$161.771 millones (US\$314 millones) era deuda con una antigüedad mayor a 30 días, es decir, el 60% del total. El porcentaje de la deuda total originado en Salud había subido desde 60% a 73% del total. Del resto de los Ministerios, sólo tres de ellos sobrepasaban el 4% de la deuda total (Ministerio de Defensa Nacional, de Obras Públicas y de Trabajo y Previsión Social).

En este escenario, se decidió la creación de la unidad “ChilePaga” en el Ministerio de Hacienda. Su meta es lograr que el Estado cumpla oportunamente con los compromisos adquiridos con todos sus proveedores. La complejidad del desafío aconsejó crear esta unidad para formular herramientas, sistemas o una nueva institucionalidad que asegure el cumplimiento de las deudas del Estado con sus proveedores, en la fecha establecida en las licitaciones primeramente y luego en los respectivos contratos. También se busca que el mecanismo diseñado asegure que, independientemente del Gobierno de turno, se aplique la práctica del pago oportuno transversalmente, en todos los organismos públicos, y que continúe operando en el futuro.

No puede desconocerse, sin embargo, que existen particularidades que no permiten aplicar de manera general y uniforme u homogénea esta iniciativa a todos los organismos públicos del Estado. Es el caso del sector Salud y del sector Municipal, que en el primer caso posee volúmenes y características que no se repiten en otras instituciones, y en el caso de las municipalidades es indispensable reconocer la autonomía constitucional con que han sido dotadas.

En materia de seguimiento contable existe el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, conocido como SIGFE, dependiente de la Dirección de Presupuestos. Este tiene una cobertura de 86% de los organismos públicos, correspondientes a 165 capítulos de la Ley de Presupuestos, más unos 190 hospitales. El SIGFE permite tener un acceso razonable a la información necesaria para hacer el seguimiento de los pagos.

También está operando en algunas instituciones piloto un sistema similar de segunda generación, conocido como SIGFE II. Con posterioridad, y hasta fines de 2012, se irán incorporando instituciones en forma sucesiva en la implantación del SIGFE II. La principal diferencia entre SIGFE I y SIGFE II es que el primero corresponde a la información financiera ingresada de manera contable. En cambio, en el SIGFE II se hace un esfuerzo para reunir los diferentes procesos de la actividad propia de cada institución con los respectivos documentos, y así se tiene registro de los eventos económicos que se generan. Es más bien una herramienta de gestión, pues reúne información presupuestaria y de la actividad propia de la institución. Otro atributo que aporta el SIGFE II es que su software permite la interoperabilidad con otras “bases de datos” existentes en el sector público para completar la información, por ejemplo, con mercadopublico.cl, además de la base de datos de SIGFE I.

Por su parte, la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) adquirió 1.000 certificados de firma digital, los cuales están a disposición de los organismos públicos sin costo, para que puedan gestionar los Documentos Tributarios Electrónicos (DTE). Esto mejorará el análisis y la gestión de la situación de morosidad en el Gobierno Central. Esta Dirección también está trabajando de manera coordinada con el Servicio de Impuestos Internos para ampliar la base de organismos públicos que son receptores de DTE.

A través de la creación de la Unidad de Gestión, dependiente del Ministerio de Hacienda, y que se constituye en una instancia de seguimiento y apoyo a la gestión de los órganos de la Administración del Estado, se han definido los siguientes lineamientos de acción:

1. Conforme a las instrucciones del Presidente, el Ministerio de Hacienda tiene la misión de crear un programa de trabajo destinado a mejorar significativamente la gestión en los servicios públicos, monitoreando el adecuado funcionamiento del sistema a través de sus distintas etapas.
2. Para ello establecerá lineamientos o directrices aplicables a todos los Ministerios y Jefes Superiores de Servicio, en cuanto a la forma y plazos para ingresar en el actual SIGFE, la información relativa a las facturas, a la fecha de ingreso de la factura en Oficina de Partes o su equivalente, junto con identificar la orden de compra dada por ChileCompra.
3. La Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda enviará informes especiales al Presidente de la República con el monto y número de pagos pendientes con atrasos, por cada uno de los servicios, junto con los reclamos pendientes que cada organismo público tenga registrado en el portal ChileCompra. La cobertura de esta actividad no está restringida a los servicios que son parte de las fases 1 y 2 del Plan de Reforma de la Gestión, sino a todos los cubiertos por el SIGFE.

Además, el día 29 de agosto de 2011 se lanzó el portal www.chilepaga.cl que implementa este sistema. Este portal permite a los proveedores hacer seguimiento de sus facturas y les permite hacer los reclamos correspondientes de ser necesario. Este sistema está actualmente en marcha blanca.

El Ministro de Hacienda envió el 30 de agosto del 2011 a todos los servicios un oficio circular instruyendo a pagar en los plazos establecidos por la ley, y responder oportunamente los reclamos de los proveedores. Adicionalmente, se modificó SIGFE, de tal forma de permitir registrar todos los datos de la factura en sus distintas etapas, para así poder hacer seguimiento a cada factura desde el día en que el proveedor entrega la factura en Oficina de Partes.

4.5 SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR (SICEX)

Otro avance institucional en la modernización del Estado es el proyecto SICEX, que durante 2011 ha avanzado decididamente hacia su materialización. El sistema SICEX reducirá significativamente el costo y tiempo de trámite para todo el comercio exterior, conectando a los servicios públicos involucrados de manera automática, y garantizando el traspaso de datos entre ellos con el fin de reducir los trámites realizados por el propio usuario. En el capítulo 3 de este Estado de la Hacienda Pública se describen con más detalle los avances de este proyecto.

4.6 REFORMA A LOS GOBIERNOS CORPORATIVOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Las utilidades y las pérdidas de las empresas del Estado y de aquellas en las que éste participa tienen un gran impacto e influencia en el presupuesto de la nación. Estos flujos, o la carencia de éstos afectan directamente la disponibilidad de recursos con la que cuenta el Estado para la proposición y realización de las más variadas políticas públicas. En razón de lo anterior, y de la demanda permanente por eficiencia fiscal, es que le compete al Ministerio de Hacienda una gran responsabilidad en la buena marcha y gestión de largo plazo de las empresas públicas, sumado además al deber que a esta cartera le cabe por el control de los pasivos contingentes del Fisco. Ello explica que en la actualidad sea esta Secretaría de Estado la que deba autorizar decisiones tan relevantes como las de endeudamiento, obtención de garantías y aportes y retiros de capital en estas empresas, entre otras, y que constituya una tarea prioritaria para este Ministerio sacar adelante una agenda modernizadora del Estado que incluya a las empresas públicas.

Un importante legado de un Gobierno consiste en establecer un marco institucional sólido que garantice, en el largo plazo, la consecución de ciertos objetivos. En este caso, de especial preocupación es que podamos contar con un marco legal que, tras ser consensuado y trabajado en conjunto con todos los sectores y actores relevantes, nos permita asegurar, en forma permanente en el tiempo, que la gestión de las empresas públicas se llevará a cabo bajo los mejores estándares de transparencia, eficiencia, responsabilidad y diligencia a lo largo de los años. En concreto, debemos garantizar que, con independencia del Gobierno de turno, las empresas públicas sean conducidas siempre con criterios de eficiencia y eficacia, respondiendo fielmente a su mandato legal y cumpliendo los fines públicos que están llamadas a desempeñar, con respeto al principio de subsidiariedad, y que se establezcan las regulaciones e incentivos necesarios para que ellas se administren en beneficio de todos los chilenos. Así, dotaremos de mayor fuerza y legitimidad a las estructuras que actualmente, y con las herramientas que hoy tienen disponibles, se ocupan de velar por la buena gestión de las empresas públicas.

En la misma línea, es necesario además modernizar y ordenar la legislación de gobiernos corporativos de buena parte de estas empresas y hacerles aplicables los mejores estándares en la materia. En particular, es preciso revisar y perfeccionar la forma y composición de sus órganos directivos; los filtros de mérito con los que sus miembros deben cumplir para desempeñar tales cargos; los deberes, obligaciones y los grados de cuidado y diligencia que deben mantener en su gestión, y los niveles de información y transparencia disponibles al público en general. En este sentido, los estándares y directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de la que somos miembros, constituyen una referencia a tener en especial consideración.

Nuestro diagnóstico es que existe espacio para llevar a cabo esta tarea pues Chile muestra un rezago en términos de la normativa relativa a los gobiernos corporativos de la generalidad de las empresas públicas, la que aún dista de las recomendaciones del referido organismo y de las mejores prácticas internacionales.

En concreto, y tras un largo y serio trabajo, liderado y coordinado por el Ministerio de Hacienda y en el que han participado activamente otras Secretarías de Estado, y sin perjuicio de otras revisiones y coordinaciones que aún deben efectuarse para terminar de afinar la iniciativa, lo cierto es que hoy el Gobierno ya cuenta con una fórmula bastante avanzada de lo que será el proyecto de ley en la materia que permita lograr los grandes objetivos antes expuestos. La propuesta gira sobre dos ejes principales, o sobre los siguientes contenidos básicos:

A. FORTALECER Y REFORMAR AL SISTEMA DE EMPRESAS PÚBLICAS (SEP)

Actualmente radicado en la CORFO, el SEP debe avanzar hacia una nueva institucionalidad, que le permita ejercer adecuadamente un rol de control, monitoreo y evaluación de la labor de los directorios y de los resultados de las empresas públicas, en línea con las mayores responsabilidades y deberes que se le impondrán. Esta nueva institucionalidad debe incluir, entre otros aspectos, miembros independientes.

Los requisitos de mérito, experiencia e independencia que serán exigibles a los miembros del renovado SEP permitirán que este organismo cuente con un apropiado balance político-técnico que legitime su labor y le permita erigirse como un organismo capaz de constituirse en una contraparte alerta y exigente de los ejecutivos y directores. Entre sus tareas más relevantes, se prevé se contemplen las siguientes:

- Representar al Estado en el ejercicio de los derechos que les correspondan como accionistas o socios en las referidas empresas. Esta facultad de representación no incluirá la de decidir sobre la venta o enajenación de las acciones o derechos sociales en la respectiva empresa; la de percibir excedentes, dividendos, utilidades, retiros de capital u otros beneficios económicos provenientes de las referidas empresas.

- Efectuar un análisis agregado al conjunto de empresas del Estado. Para ello, el anteproyecto propone la elaboración de un plan con metas y directrices con miras a alcanzar el beneficio agregado del grupo empresarial, lo que no obsta a la especificación de criterios distintos a la rentabilidad económica para el desarrollo de proyectos que las empresas deban realizar en cumplimiento de los fines públicos autorizados.
- Informar sobre los planes de gestión y desarrollo individuales de las empresas públicas, preparados por éstas para la estructuración del presupuesto anual de caja y para el financiamiento de sus inversiones.

B. PERFECCIONAR LOS GOBIERNOS CORPORATIVOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Resulta clave generar un estatuto común aplicable a todas las empresas creadas por ley, el que deberá regir respecto de todas aquellas materias cuyo tratamiento debe ser uniforme y en el que no se justifican las actuales diferencias y asimetrías normativas. Entre otras regulaciones, se contempla hacerles aplicables diversas normas y exigencias que hoy rigen para las sociedades anónimas abiertas, además de mejorar los mecanismos de selección, evaluación y remoción de los directores.

Así, buscamos uniformar los mecanismos para la elección de directores, los requisitos de mérito que éstos deben cumplir, las incompatibilidades e inhabilidades aplicables, normando además sobre sus deberes y responsabilidades, siempre considerando su carácter de empresa pública y las particularidades que ello conlleva. Serán, además, los directorios quienes tendrán la responsabilidad de designar al gerente general, y ya no estarán presentes Ministros de Estado en ellos.

Asimismo, el anteproyecto busca transparentar, junto con evaluar de tiempo en tiempo, las funciones públicas que cada una de estas empresas está llamada a cumplir, de forma explícita, y con respaldo presupuestario cuando sea necesario.

Este proyecto de ley nos permitirá separar, de forma más nítida, los roles del Estado como emprendedor y como regulador o generador de políticas públicas que afectan a las empresas públicas, junto con establecer un marco regulatorio permanente que permitirá una mejor gestión de las mismas, y una mejor asignación de las responsabilidades.

MERCADO DE CAPITALES

Capítulo 5



| Monedas | | Bid | Ask |
|----------------------------------------|---|---------|---------|
| NC/USD (Niveles y Variaciones): | | | |
| Chile | ↑ | 500.50 | 500.80 |
| Brasil | ↑ | 1.8351 | 1.8366 |
| Colombia | ↓ | 1876.00 | 1879.50 |
| Mexico | ↑ | 13.4037 | 13.4154 |
| Peru | ↑ | 2.7600 | 2.7610 |
| Japon | ↑ | 76.47 | 76.49 |

| Commodities | | Nombre | Last |
|-------------|--|----------------|----------------|
| | | Petróleo WTI | 85.75 |
| | | Petróleo Brent | 117.55 USD |
| | | Cobre Cash | 372.90 USD LBS |
| | | Cobre 3M | 374.42 USD LBS |

| Indicadores Económicos | | Month | Date | Time | Actual | Prev | Fcast |
|------------------------|---------|-------|-------|--------|--------|------|-------|
| ERR | 20SEP11 | 17:30 | 2.574 | -5.052 | -0.700 | | |
| ERR | 20SEP11 | 09:55 | 4.1 | 4.5 | % | | |
| ERR | 20SEP11 | 09:55 | | 0.2 | % | | |
| 2011 | 20SEP11 | 09:30 | 0.620 | 0.601 | 0.590 | mi | |
| 2011 | 20SEP11 | 09:30 | 3.2 | -2.6 | % | | |



Un mercado de capitales desarrollado aumenta la productividad de los factores, así como la inversión en capital físico y humano, al permitir una asignación más eficiente de los recursos productivos y mejorar el acceso a financiamiento por parte de las familias y las compañías, lo cual implica, a su vez, un mayor nivel de ingresos y de bienestar. En consideración de lo anterior, hemos anunciado una ambiciosa y comprehensiva agenda denominada Reforma al Mercado de Capitales del Bicentenario (MKB), la que se sustenta en siete pilares: Marco Tributario, Solvencia y Riesgo, Mejoras Institucionales, Protección al Consumidor, Información y Transparencia, Nuevos Mercados y Financiamiento, y Clase Media y Pyme.

En este marco, el Ministerio de Hacienda, durante el año recién pasado, ha trabajado en diversas iniciativas legales y reglamentarias, las cuales pueden agruparse en tres grandes categorías:

1. Protección y mejor información para los consumidores
2. Mejoras institucionales
3. Modernización del sistema financiero

A continuación explicamos dichas iniciativas y detallamos su estado de avance.

5.1 PROTECCIÓN Y MEJOR INFORMACIÓN PARA LOS CONSUMIDORES

Uno de los pilares principales de la agenda de mercado de capitales es la de protección a los consumidores, el cual ha sido impulsado a través de varios proyectos. El primero de ellos es el de información comercial, que tiene varias características, que se detallan a continuación.

En primer lugar, el proyecto promueve y establece un sistema de información comercial de amplio alcance, incorporando al actual modelo de información comercial no sólo más datos sino también a un mayor número de aportantes de información. Esto permitirá corregir un gran defecto del sistema actual consistente en que la información crediticia sobre morosidades que manejan los distintos agentes del mercado no se comparte plenamente entre tales agentes. En segundo lugar, este nuevo sistema de información comercial permitirá a los deudores incorporar a los registros de datos comerciales información positiva, esto es, información sobre su deuda vigente y al día. Así, el sistema no sólo contará con información negativa o sobre morosidades, sino que además los consumidores podrán aprovechar su historial de buen pagador a la hora de cotizar un crédito ya sea en un banco o en el comercio, pudiendo acceder a tasas de interés más acordes con su perfil de riesgo. Finalmente, el proyecto contempla una serie de resguardos para que la información disponible sea tratada con pleno respeto a los derechos de las personas, y no sea utilizada para fines distintos de lo que es la evaluación como sujetos de crédito de los usuarios, tales como para fines laborales o para condicionar atenciones de salud.

Un segundo proyecto que también apunta en la dirección de mayor protección a los consumidores es el proyecto de ley que modifica la Tasa Máxima Convencional (TMC), rebajándola sólo para créditos en pesos de montos menores a \$4,4 millones (200 UF). Como consecuencia de dicha rebaja, se espera que el actual nivel de la TMC caiga desde el 51% anual hasta a una cifra cercana al 36% en algunos meses.

Una tercera línea de acción responde a simplificar la información que reciben las personas que solicitan créditos. Para ello se ha dictado el denominado Reglamento sobre Crédito Universal, que facilita la comparación entre créditos por medio de estandarizar la información de los costos de éstos.

A continuación se explican en detalle estos distintos avances.

A. PROYECTO DE LEY DE INFORMACIÓN COMERCIAL

Los registros de datos sobre obligaciones económicas permiten mitigar las asimetrías de información existentes entre acreedores y potenciales deudores. Estas asimetrías generan problemas de selección adversa, esto es, que la cartera de clientes de las entidades financieras tiende a concentrar una mayor proporción de deudores riesgosos que la que existiría si se contara con información más completa. Dado que los acreedores no pueden discriminar adecuadamente entre buenos y malos pagadores, el costo del crédito se fija sobre la base de promedios, que terminan siendo elevados. Así, un individuo de bajo riesgo crediticio puede llegar a ser catalogado por el acreedor como de riesgo promedio si dicho acreedor desconoce su registro o cuenta con información incompleta sobre el mismo. Por otra parte, las asimetrías de información generan problemas de riesgo moral. Cuando la información no es completa, un mal pagador sabe que su mal comportamiento no podrá ser observado de forma oportuna por los demás actores del sistema, lo que le genera incentivos a sobreendeudarse y, eventualmente, a dejar de pagar. El solicitante de crédito puede endeudarse más allá de su capacidad de pago recurriendo a distintos acreedores que no comparten información entre sí y que, por lo tanto, al evaluar el riesgo, desconocen su comportamiento pasado y el nivel de exposición en que se encuentra. Esto, además trae aparejados problemas de competencia y de movilidad de los clientes.

Una manera natural de resolver este problema que, entre otros serios inconvenientes entorpece el acceso crédito y distorsiona la operación de los mercados financieros, es que los acreedores exijan garantías reales de modo de asegurar un contrato donde el deudor tenga los incentivos a tener un buen comportamiento de pago. Sin embargo, ello no es del todo factible en el segmento de personas naturales de menores ingresos y en el de pequeñas empresas. Como consecuencia, estos segmentos ven restringido su acceso al crédito o, en su defecto, acceden a éste a precios muy elevados.

El proyecto de ley, ingresado a discusión en el Congreso en agosto de 2011, permitirá contar con información crediticia veraz, completa y operada bajo altos estándares de seguridad y calidad, que promuevan su exactitud y confiabilidad, lo que afectará positivamente y de forma directa la eficiencia de la economía real y de los mercados financieros. Ello implicará ganancias de productividad, además de permitir a las autoridades monetarias, fiscales y al regulador un mejor control de los riesgos sistémicos de la economía, como pueden ser episodios de sobreendeudamiento por parte de los consumidores.

Con esta iniciativa legal, liderada por el Ministerio de Hacienda, el Ejecutivo busca corregir los problemas ya mencionados, buscando además perfeccionar y mejorar el acceso al crédito, en condiciones más apropiadas a la realidad de cada deudor. Más importante aún, con este proyecto de ley, el Gobierno busca poner el énfasis en la protección de los usuarios, consumidores y deudores del sistema financiero. Se espera que este proyecto reduzca significativamente el costo del crédito, especialmente para personas y pequeñas empresas.

Las características principales del proyecto de ley son:

- Se establece un sistema de información crediticia que será administrado por una entidad privada, previa licitación realizada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la que será regulada y deberá cumplir con una serie de requisitos, deberes y obligaciones. Además se regula a la industria de la distribución de información comercial.
- El nuevo sistema de información comercial será uno de amplio alcance, incorporando al actual modelo no sólo más datos sino también a un mayor número de aportantes de información, procediendo a consolidar dichos datos. Así, los acreedores podrán compartir, a través del sistema, información sobre la morosidad de los deudores pudiendo conocer el nivel de exposición en que se encuentran sus potenciales clientes, cuestión que hoy es una grave desprotección para los propios deudores. La información compartimentada hace posible que una persona que ha copado su capacidad de endeudamiento en el sistema bancario comience a endeudarse, por ejemplo, con tarjetas del comercio hasta que le sea muy difícil pagar a todos los acreedores. Este funcionamiento defectuoso del sistema de información crediticia ciertamente perjudica a las personas, pues las expone permanentemente al riesgo de sobreendeudamiento. Por su parte, desde la perspectiva de los agentes crediticios, se corre el riesgo de manejar sus operaciones, en buena parte, con los ojos vendados.
- La información comercial negativa podrá ser utilizada por proveedores de crédito y para fines exclusivos de evaluación de riesgo de crédito. Cualquier otro uso o usuario de esta información deberá contar con el consentimiento expreso del titular de los datos.
- Se permite a los deudores incorporar información positiva a los registros de datos comerciales, esto es, información sobre su deuda vigente y al día. Así, el sistema no cuenta sólo con información sobre morosidades, como lo hace hoy, sino que además los consumidores podrán aprovechar su historial de buen pagador a la hora de cotizar

un crédito ya sea en un banco o en el comercio, pudiendo acceder a tasas de interés más acordes con su perfil de riesgo. Tal y como está concebido el proyecto, serán los propios deudores los que con su consentimiento autorizarán la recopilación y comunicación de este tipo de información, en cada caso.

- Se contempla una serie de resguardos para que la información disponible sea tratada con pleno respeto a los derechos de las personas y no sea utilizada para fines distintos de lo que es la evaluación de riesgo de crédito, sin autorización del titular. Para ello se establece claramente quiénes podrán hacer uso de esta información y los fines para los que puede solicitarse; se incorpora la figura del consentimiento del titular; y se establecen claramente los derechos de los titulares junto con procedimientos expeditos para hacer valer estos derechos. La regulación propuesta está construida sobre la base de que los sujetos de la información consignada en los sistemas de información crediticia deben tener conocimiento de la existencia de dichos sistemas y de la información que sobre ellos se consigna en los mismos. A nuestro entender, la legitimidad de los sistemas de información crediticia será mayor y la preocupación pública sobre esta materia disminuirá en la medida en que haya transparencia en lo concerniente a su existencia y operación. En este sentido, resulta importante entender que los titulares de los datos mejoran la calidad de la información disponible cuando pueden ejercer sus derechos, identificando errores, monitoreando quién accede a su información, etc. Por su parte, debido a los importantes intereses financieros y privados envueltos en la información crediticia que es reportada, es necesario que se contemplen mecanismos para resolver con prontitud las disputas relacionadas con la exactitud o veracidad de la información. Para ello el proyecto contempla mecanismos judiciales expeditos para resolver estos conflictos e integra al SERNAC como institución facultada para colaborar activamente con los usuarios.
- En refuerzo de todo lo anterior, se establece a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en calidad de organismo supervisor y regulador de este mercado. Deberá velar por el buen funcionamiento operacional, del sistema y por el buen comportamiento de sus agentes. Contará además con capacidad sancionatoria para resguardar la seguridad, confiabilidad y continuidad del sistema.

B. MODIFICACIONES A LA TASA MÁXIMA CONVENCIONAL

Como fuera anticipado en octubre de 2010, en el documento “Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Empleos”, el Gobierno ha estimado necesario realizar cambios a la Ley 18.010, sobre operaciones de crédito de dinero, que data de 1981. Dichas modificaciones consideran, por un lado, favorecer el acceso a ciertos agentes del mercado a través de una adecuada determinación de los precios máximos a los créditos y, por el otro, contribuir a la protección del consumidor financiero.

Durante el mes de septiembre se envió al Congreso el proyecto de ley que modifica la Ley 18.010. La ley vigente establece que la tasa de interés estipulada no puede exceder en más de un 50% a la tasa de interés promedio, denominando a dicho límite tasa máxima convencional.

De acuerdo a lo establecido en la ley, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras ha determinado nueve categorías de operaciones de crédito, en ocho de las cuales en la actualidad las tasas de interés promedio son inferiores a 18% anual. Sólo la categoría de créditos menores a \$4,4 millones (200 UF) a plazos superiores a tres meses tiene una tasa de interés promedio de 34%, con lo que en ese segmento la tasa máxima supera el 50% (ver cuadro 5.1).

El elevado nivel de tasas de dicho tramo parece explicarse, entre otras causas, en parte por una insuficiente educación financiera de los deudores que allí operan, según evidencia la Encuesta de Protección Social. Por eso, el objetivo principal del proyecto de ley es reducir la tasa de interés del crédito a los deudores de este segmento, cautelando que los efectos en el volumen de crédito sean acotados y velando para que otros deudores no queden fuera del mercado formal.

CUADRO 5.1

Tasa de interés corriente y máximo convencional, septiembre 2011

| Moneda y Reajustabilidad | Plazo | Monto | Interés Corriente | Interés Máximo Convencional |
|--------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| Operaciones no reajustables en moneda nacional | Menores a 90 días | 1) Igual o menor a 5.000 UF | 17,26% | 25,89% |
| | | 2) Superior a 5.000 UF | 6,74% | 10,11% |
| | Mayores a 90 días | 3) Igual o inferior a 200 UF | 33,58% | 50,37% |
| | | 4) Entre 200 y 5.000 UF | | |
| | | 5) Superior a 5.000 UF | 16,18% | 24,27% |
| Operaciones reajustables en moneda nacional (UF) | Menores a 1 año | 6) Sin distinción de monto | 5,34% | 6,93% |
| | | 7) Igual o menor a 2.000 UF | 4,62% | 6,93% |
| | Mayores a 1 año | 8) Superior a 2.000 UF | 4,48% | 6,72% |
| Operaciones expresadas en moneda extranjera | Sin distinción de plazo | 9) Sin distinción de monto | 2,78% | 4,17% |

De acuerdo al cuadro anterior, donde se presentan las tasas de interés vigentes en septiembre de 2011, las altas tasas de interés sólo se observan en la tercera categoría. Adicionalmente, la tasa máxima convencional opera en la práctica como una “tasa máxima de mora”. Ese es un rol justificado, pues para un deudor es difícil negociar ciertas condiciones de la operación, como por ejemplo, el interés moratorio o las comisiones de cobranza, sin dar la impresión de ser un mal deudor.

Sin embargo, la situación es diferente en la categoría de créditos a personas y microempresas por montos menores a 200 UF (\$4,4 millones aproximadamente). En este segmento, y dado en parte porque los deudores poseen insuficiente educación financiera que conduce a que no comparen tasas de interés entre oferentes alternativos de crédito, a pesar de existir información sobre las tasas de interés. El resultado es un alto “poder sobre las tasas de interés” de cada oferente de créditos actuando por separado.

Otro efecto de la insuficiente comparación entre tasas de interés es que impide a los nuevos participantes del mercado ganar clientes bajando sus tasas de interés. Además, el deudor que no compara precios actúa como si la tasa de interés fuera muy baja, con lo cual se genera un sobreendeudamiento, sin ver el peligro de verse obligado a sacrificar consumo en el futuro para devolver lo prestado más intereses de gran magnitud. La introducción de una tasa de interés máxima moderada permitiría contrarrestar el “poder sobre la tasa de interés”, elevando el bienestar general de los consumidores de este tipo de créditos.

El proyecto presentado a tramitación considera reducir el factor que determina la tasa máxima convencional sólo para créditos de montos menores a \$4,4 millones, o 200 UF a más de tres meses plazo, desde 1,5 a 1,35. Sólo por este cambio en el factor, la TMC caería de inmediato a 45,3%. Sin embargo, esto generará una disminución de la tasa promedio, con lo que en los meses sucesivos la tasa máxima debería caer nuevamente, más allá del efecto inicial. Aunque el efecto final dependerá de la conducta de los oferentes de créditos, se estima que la tasa máxima resultante llegará a niveles inferior al 40% para este segmento.

Adicionalmente, también se propone activar un término aditivo en la determinación de la tasa máxima, en situaciones donde la tasa de interés promedio supere el 34%. De este modo, la tasa máxima propuesta para este segmento corresponderá al mínimo valor entre 1,35 veces la tasa de interés corriente y la tasa de interés corriente aumentada en 12% anual.

De esta manera, a través de este proyecto se busca un equilibrio entre la protección de los consumidores con menor información y educación financiera, y el riesgo de dejar a un grupo importante de la población fuera del mercado crediticio formal, arrastrándolo hacia el mercado informal.

Por otro lado, el proyecto de ley considera la incorporación de un factor aditivo a las otras categorías, permitiendo que en episodios de tasas de política monetaria muy bajas, donde la actual fórmula de la tasa máxima restringe el crédito a pequeñas empresas, la tasa máxima sea menos restrictiva. De esta forma, la tasa máxima corresponderá al máximo valor entre 1,5 veces la tasa de interés corriente y la tasa de interés corriente aumentada en 2% anual.

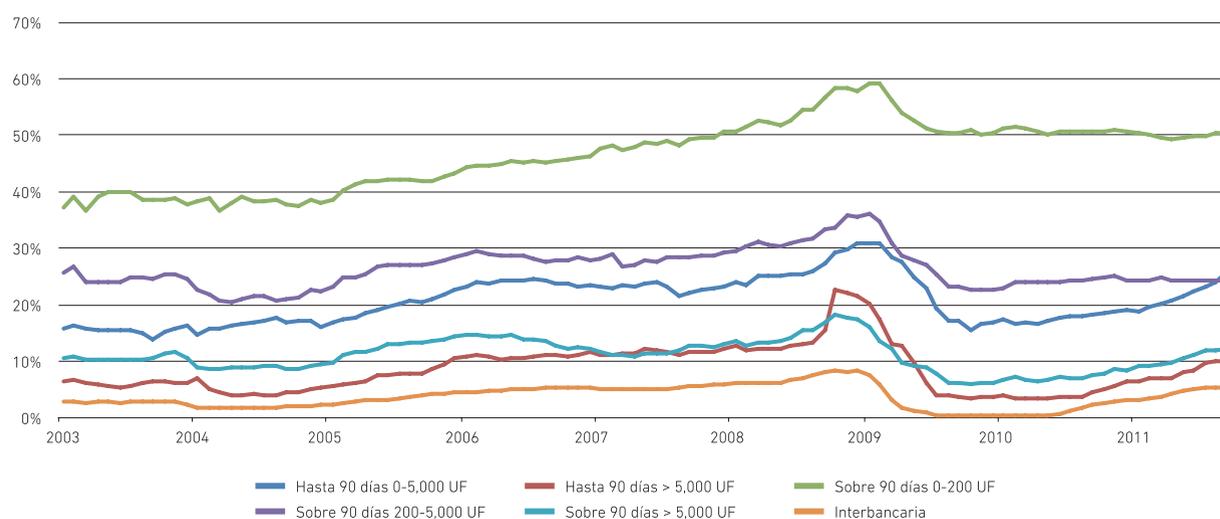
Otros cambios propuestos son la cobertura de fiscalización de la tasa máxima, que estará radicada en la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, respecto de bancos e instituciones que hubieran realizado operaciones por más de 100.000 UF y hecho más de mil operaciones por año. Además, se aumenta la periodicidad de cómputo a una frecuencia quincenal, de manera que permita un mejor ajuste a condiciones de mercado y a eventuales periodos de iliquidez.

El proyecto modifica también el Código Tributario, estableciendo que los Bancos e Instituciones Financieras y cualquiera otra institución que realice operaciones de crédito de dinero de manera masiva, de conformidad a lo dispuesto en Ley N° 18.010, deberán proporcionar todos los datos que se les soliciten relativos a las operaciones de crédito de dinero que hayan celebrado y de las garantías constituidas para su otorgamiento, en la oportunidad, forma y cantidad que el Servicio de Impuestos Internos establezca, de manera de poder contar con información relativa a dichos otorgantes de crédito, facilitando su fiscalización por parte de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Finalmente, se modifica la Ley del Consumidor (N° 19.496) precisando los gastos permitidos por cobranzas extrajudiciales.

GRÁFICO 5.1

Evolución de la TMC en pesos y la tasa interbancaria



Fuente: SBIF y Banco Central de Chile

C. REGLAMENTO DE CRÉDITO UNIVERSAL

Entre otras materias, la Tercera Reforma al Mercado de Capitales aprobada en agosto de 2010 introdujo medidas destinadas a fortalecer la liquidez, la innovación financiera y la protección al consumidor en materia crediticia. Entre estas medidas destacan los créditos universales, que buscan garantizar que los consumidores puedan elegir adecuadamente los productos que más les interesan y, de esta forma, incrementar la competencia en el sistema financiero.

Los créditos universales obedecen al diagnóstico, compartido tanto por las autoridades como los propios consumidores, referido a la existencia de un problema en la información presentada al consumidor de productos financieros, ya que a éste le resulta sumamente difícil analizar y comparar los diversos tipos de créditos ofrecidos, sus modalidades de contratación y los cargos y comisiones cobrados. Este marco de información difuso implica para los consumidores mayores costos de búsqueda antes de adquirir un crédito, así como mayores costos de cambio, repactación o renegociación del crédito una vez contratado, lo que reduce la competencia del mercado crediticio y, por lo tanto, las posibilidades de que la oferta desarrolle productos más ventajosos.

Para reducir los costos de búsqueda y de cambio, es importante que quienes entregan créditos adapten sus informaciones y contratos al nivel de las capacidades de sus clientes e incluyan parámetros que sean fácilmente comparables, para así facilitar la toma de decisiones responsables y adaptadas a la situación personal de cada consumidor. Los créditos universales cumplen ese objetivo.

En particular, los créditos universales aplican para los créditos hipotecarios, créditos de consumo y créditos asociados a tarjetas de crédito, y tiene el objeto de (i) estandarizar los productos y (ii) estandarizar su presentación, en términos de la información del contrato y el estado de cuenta.

Para permitir la ejecución de esta medida, en abril de 2011 se publicó en el Diario Oficial el Decreto Supremo N° 1.512, de 2010, de los Ministerios de Hacienda y Economía, que reglamenta los créditos universales. En el reglamento se establecen las características que deberá tener cada uno de los tres tipos de créditos universales, las condiciones respecto de tales créditos que deberán cumplir quienes los ofrezcan, así como la información a incluir en los respectivos contratos.

Entre las informaciones a entregar al consumidor hay dos que destacan por su capacidad de facilitar la comparación de los productos y transparentar su verdadero precio para el consumidor. Son las siguientes:

1. El costo final del crédito: suma de dinero que da cuenta del monto total a pagar por el crédito solicitado. Para calcularlo, se suman al monto del crédito y a lo adeudado por tasa de interés todos los gastos asociados al crédito, de forma de obtener en una sola cifra el precio completo.
2. La carga anual equivalente (CAE), conocida en otros países con el nombre de “tasa anual equivalente”, es un indicador en forma de porcentaje que revela el costo de un crédito en un período anual, cualquiera que sea el plazo pactado para el pago de la obligación. La carga anual equivalente contempla el tipo de interés, todos los gastos asociados al crédito y el plazo de la operación. Se calcula sobre base anual y corresponde a la tasa que iguala el valor presente de los montos recibidos con el valor presente de los montos adeudados.

Estas informaciones presentan un solo “precio” para todos los cargos implícitos que existen en un contrato de crédito, como son la tasa de interés, las comisiones y demás gastos asociados. También facilitan la comparación de un crédito de similares características entre distintos oferentes.

Además de los dos conceptos anteriores, entre las informaciones que como mínimo deben incluir los contratos de créditos universales, el reglamento también establece la obligación de precisar, en un solo monto, todos los gastos asociados al crédito; es decir, todos los desembolsos de cargo del deudor que no correspondan a capital o intereses, independientemente del nombre que reciban (gastos legales, comisiones u otros).

Con la entrada en vigencia del reglamento, en octubre de 2011, se entregará mayor información a los consumidores, los cuales podrán tomar mejores decisiones, se homogeneizarán los estándares entre las distintas industrias oferentes de crédito (bancos, casas comerciales, cajas de compensación, compañías de seguros, etc.) y se generará mayor competencia en la industria del crédito.

5.2 MEJORANDO LA INSTITUCIONALIDAD DEL MERCADO FINANCIERO

A. CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA

En julio de 2011 se dictó el decreto que crea el Consejo de Estabilidad Financiera, cuya misión principal es velar por la integridad y solidez del sistema financiero a través del manejo preventivo del riesgo sistémico y de su actuación frente a escenarios de crisis. El Consejo está conformado por el Ministro de Hacienda y los Superintendentes de Valores y Seguros, de Bancos e Instituciones Financieras y de Pensiones y, además, cuenta con la asesoría permanente del Presidente del Banco Central, que participa como invitado. Los principales objetivos del Consejo consisten en permitir que se analice en forma consolidada y sistematizada la información disponible respecto de las actividades sujetas a supervisión y regulación, con miras al adecuado manejo del riesgo sistémico en el ámbito de sus respectivas competencias legales, servir como

instancia para una debida coordinación entre entes supervisores y reguladores para el ejercicio de una supervisión integrada de las actividades de los conglomerados financieros, sugerir una adecuada y coordinada implementación de políticas públicas en este sentido, así como efectuar las recomendaciones pertinentes sobre el diseño legislativo y regulatorio.

Los principales objetivos del Consejo serán el manejo del riesgo sistémico, la coordinación entre entes reguladores y la supervisión de los conglomerados financieros, para cuyo cumplimiento este Consejo contará con una serie de funciones y atribuciones, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Identificar, supervisar y mitigar los riesgos para la estabilidad financiera.
- Recomendar cambios a los perímetros regulatorios que permitan incorporar nuevos sectores o instrumentos que representen un peligro para la estabilidad financiera.
- Formalizar la coordinación entre agencias regulatorias para evaluar y manejar el riesgo sistémico.
- Recomendar políticas que contribuyan a la macroestabilidad financiera.
- Hacer recomendaciones en términos de niveles mínimos de información o transparencia, en los estados financieros de las instituciones reguladas.
- En caso de crisis financiera, de manera de limitar su propagación y evitar que afecte al resto de la economía, coordinar las acciones de los organismos reguladores, del Banco Central de Chile y del Ministerio de Hacienda.

De esta manera, el Consejo permitirá afrontar de mejor manera los desafíos que los mercados financieros, cada vez más sofisticados, presentan, permitiendo una acción coordinada de los supervisores con miras a evitar potenciales crisis sistémicas por falta de una supervisión general y coordinada sobre los mercados.

B. SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGO

En materia de seguros, Chile presenta una de las tasas más altas de penetración en Latinoamérica, como muestra el gráfico 5.2. Las primas pagadas se han duplicado en los últimos 25 años, y además la industria se encuentra en fase de crecimiento, siendo capaz de enfrentar desafíos importantes y las obligaciones contraídas sin comprometer la solvencia de la industria. Esta situación se vio reflejada con los efectos del terremoto del 27 de febrero de 2010.

La industria presenta altos niveles de competencia, una considerable participación de actores extranjeros y un constante desarrollo e innovación en la oferta de productos de seguro. Debido a este alto dinamismo y al gran impacto que ejerce en la sociedad –a través de la entrega de rentas vitalicias y de los propios seguros– se plantea realizar un cambio en la manera como se supervisa a las aseguradoras, pasando de un esquema basado en límites restrictivos, que no miden la calidad de los activos, sino más bien el tipo de activos, a uno basado en principios. Así se busca identificar el grado de exposición de las aseguradoras frente al riesgo y, en base a esto, ejecutar la supervisión.

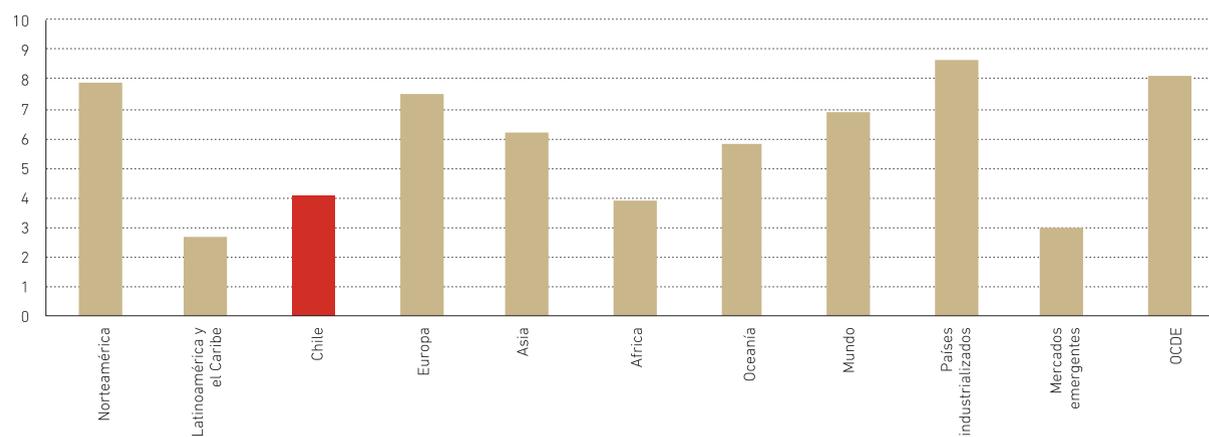
El nuevo sistema entregará mayor libertad al directorio para invertir los activos donde estime conveniente, pero éstos serán medidos en base al riesgo que se expone la cartera, facultando a la SVS a intervenir en caso de que los niveles de solvencia no fueran los adecuados y la exposición al riesgo fuera demasiado alta. La SVS bajo este nuevo enfoque cumple un rol más proactivo a la hora de evaluar, recomendar y analizar los riesgos que están asumiendo las aseguradoras.

En este modelo se ha estado trabajando durante los últimos años. En particular, la SVS decidió avanzar hacia la adopción de un modelo de supervisión basado en riesgo para contar con una supervisión moderna y acorde a las mejores prácticas internacionales, que promuevan el desarrollo sano del mercado asegurador y una adecuada protección a los asegurados. El nuevo modelo permite una regulación más flexible, que fortalecerá los sistemas de administración de riesgos de las compañías.

Parte de este proceso de aprendizaje y plan piloto del modelo fue realizado a través de recomendaciones y análisis de una consultoría externa impulsada por el Banco Mundial, por medio de su proyecto FIRST (Reforma y Fortalecimiento del Sector Financiero). Además se analizaron las reformas impulsadas por Canadá, Australia y la Unión Europea, por medio del modelo conocido como “Solvencia II”. También se tomaron en consideración los principios internacionales en materia de regulación de seguros de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) y las recomendaciones del Banco Mundial y el FMI, con motivo del programa FSAP, llevado a cabo el año 2004 y 2011. Otro aspecto importante son las recomendaciones asociadas al ingreso de Chile a la OECD, donde se hacía notar la necesidad de un cambio de regulación.

GRÁFICO 5.2

Panorama de Seguros en el Mundo, 2010
(Primas como % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos SVS y SWISS Re World Insurance 2010 Report.

El proyecto de ley sobre Supervisión Basada en Riesgos, que ingresó para su discusión al Congreso en septiembre de 2011, introduce las siguientes modificaciones al DFL 251 sobre Compañías de Seguros:

1. Un nuevo requerimiento de capital basado en los riesgos.
2. Un sistema de evaluación de la solvencia de las aseguradoras.
3. Un nuevo régimen de inversiones.
4. Otras modificaciones a la Ley de Seguros consistentes con el nuevo enfoque de supervisión.

En la actualidad, el requerimiento de capital (patrimonio de riesgo) de las aseguradoras sólo recoge de manera limitada el riesgo de las obligaciones por la venta de seguros de la compañía (riesgo técnico de los seguros) y no considera el riesgo proveniente de los activos ni el riesgo operacional.

El Capital Basado en Riesgo, por otra parte, corresponderá al monto que es necesario para cubrir potenciales pérdidas de la compañía, asociadas a: (i) riesgo técnico, que incorpora los riesgos propios de la actividad aseguradora tales como el riesgo de tarificación y suscripción, el riesgo de insuficiencia de las reservas técnicas, o el riesgo de mortalidad, longevidad y morbilidad; (ii) el riesgo de los activos, que considera los riesgos asociados a la cartera de inversiones y a las políticas de administración de activos y pasivos, tales como el riesgo de crédito, riesgo de mercado, riesgo de liquidez o riesgo de reinversión; y por último (iii) el riesgo operacional, que es entendido como el riesgo de pérdidas que provengan de una falta de adecuación o fallos en los sistemas y procedimientos operacionales y de administración de la compañía, incluye los riesgos asociados a los sistemas tecnológicos.

El nuevo enfoque de supervisión permitirá una actuación oportuna y preventiva de la autoridad, de modo de evitar que situaciones de elevado riesgo en una aseguradora se materialicen y perjudiquen tanto a los asegurados como a la estabilidad del sistema asegurador. En este sentido, la SVS debe tener la facultad y capacidad de evaluar los riesgos que afectan la solvencia de la aseguradora, la calidad de la gestión que ésta hace de dichos riesgos, y de adoptar las medidas correctivas que fuesen necesarias para anticiparse a potenciales insolvencias.

Además, se introducirán medidas enfocadas en reforzar los gobiernos corporativos de las aseguradoras, estableciendo mayor responsabilidad del directorio en la definición de las políticas de gestión de riesgos de la compañía y requerimientos adicionales de idoneidad para los directores y ejecutivos. Se incorpora un registro especial de empresas de auditoría externa para compañías de seguros, de modo que dicha función sea realizada exclusivamente por entidades calificadas para ello. Por último, se establecen disposiciones sobre autorización de existencia de las compañías y sobre el traspaso de propiedad accionaria.

Una vez aprobado el proyecto de ley, se generará un régimen de inversiones más flexible, permitiendo mayor libertad para invertir los cerca de US\$43.000 millones que poseen las aseguradoras. Esto deberá traducirse en mayores rentabilidades para las inversiones y mejores productos para sus clientes, con el debido resguardo de los riesgos.

5.3 MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

A. PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA Y FOMENTA LA COMPETENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO.

Este proyecto, actualmente en discusión en el Congreso, introduce una serie de perfeccionamientos al mercado de capitales con el objetivo de fomentar la competencia y modernizar el sistema financiero. Estos perfeccionamientos permitirán el acceso al mercado financiero a más personas y en mejores condiciones.

1. MODIFICACIONES AL DFL N° 251 SOBRE COMPAÑÍAS DE SEGUROS

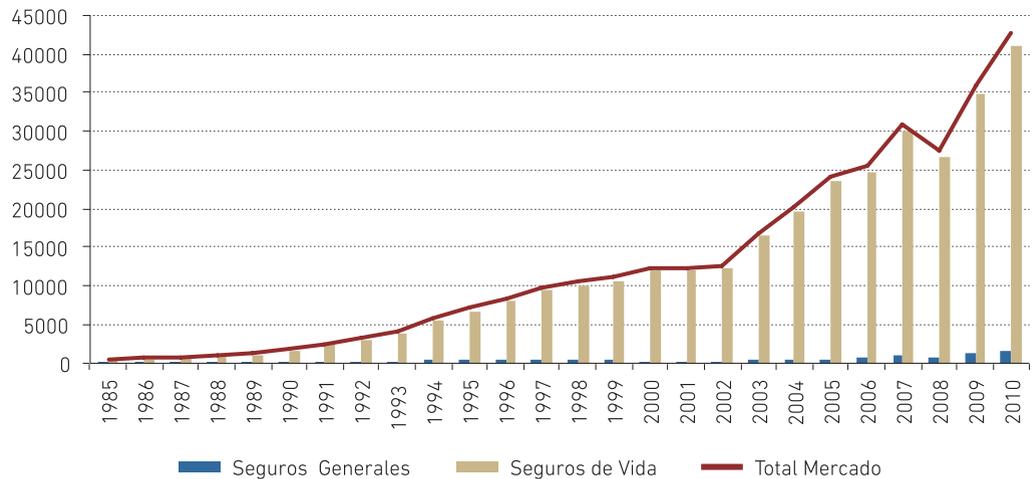
Inversión en Activos Inmobiliarios

En forma coherente con la decisión de ir avanzando hacia un sistema de supervisión basada en el riesgo en la industria de seguros, el proyecto amplía la gama de inversiones de las compañías de seguros, favoreciendo una composición más eficiente del portafolio de inversiones de éstas y generando más opciones de financiamiento para personas y empresas.

Las compañías de seguros actualmente acumulan recursos que bordean los US\$43.000 millones, los cuales se espera crezcan significativamente en los próximos años –ver gráfico 5.3. La mayor parte de estas inversiones respaldan obligaciones por rentas vitalicias previsionales. Por lo tanto, el desarrollo futuro de ese mercado requiere disponer de mayores alternativas de inversión de largo plazo. Entre las inversiones de largo plazo que más se han desarrollado en los últimos años se encuentran los contratos de leasing inmobiliario, llegándose en la actualidad a una situación que permite avizorar que a corto plazo estos límites serán restrictivos –ver gráfico 5.4. Teniendo presente que este tipo de inversión presenta características adecuadas en cuanto a plazo, garantías y rentabilidad, el proyecto amplía el límite de inversión para compañías de seguros en bienes raíces.

GRÁFICO 5.3

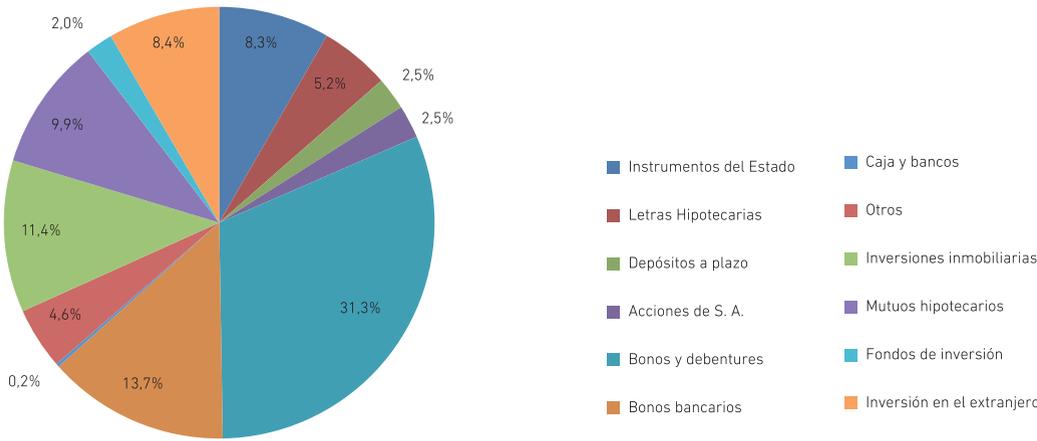
Inversiones de las Aseguradoras
(millones de US\$ de diciembre de cada año)



Fuente: SVS.

GRÁFICO 5.4

Composición de las inversiones de las Compañías de Seguro de Vida, 2010



Fuente: SVS.

Licitación de Seguros Asociados a Créditos Hipotecarios

Las personas que acceden a un crédito hipotecario están obligadas a contratar seguros de incendio y seguros de desgravamen. Asimismo, la práctica del mercado financiero ha llevado a la contratación de coberturas de riesgo adicionales, como por ejemplo, terremoto y salida de mar e invalidez del deudor.

En la actualidad, las entidades crediticias usualmente contratan los seguros asociados a los créditos hipotecarios utilizando pólizas colectivas que agrupan a todos los clientes de estos créditos o grupos importantes de ellos. Esto les permite efectuar una negociación de la prima o precio del seguro con las aseguradoras para una gran masa de asegurados, lo que les otorga un fuerte poder de negociación y la capacidad de obtener tarifas más bajas, en comparación con aquellas a las cuales podría acceder una persona negociando en forma individual con la compañía de seguros. Si bien lo anterior debiera representar un beneficio para los asegurados deudores de la entidad crediticia, en la práctica este beneficio no les está siendo traspasado, debido a la existencia de comisiones que se pactan en los seguros colectivos a favor de la entidad crediticia y del corredor de seguros, usualmente relacionado a dicha entidad. De acuerdo a las cifras informadas por las aseguradoras, estas comisiones alcanzan en conjunto niveles del orden del 30% al 50% del total de la prima pagada por el asegurado-deudor del crédito, las cuales son elevadas respecto de eventuales gastos operacionales que pudiera tener la entidad crediticia por la recaudación de la prima o comisiones de intermediación.

Adicionalmente, en los casos donde existe una aseguradora relacionada a la entidad crediticia, se observa una fuerte concentración de la colocación de estos seguros en esa compañía, esto es, la entidad crediticia contrata en su gran mayoría los seguros con su aseguradora relacionada. Si a eso se suma la existencia de un corredor de seguros relacionado, finalmente se alcanza una situación donde la aseguradora, corredor y entidad crediticia son empresas del mismo grupo empresarial y en la cual se dificulta obtener información precisa respecto a la descomposición del precio que están cargando estas entidades por los seguros asociados a créditos hipotecarios.

Ante esta realidad, resulta imprescindible procurar que la contratación se realice en condiciones de mercado y en términos tales que a los asegurados se les traspasen los costos reales de los seguros involucrados y los beneficios de su contratación masiva.

En virtud de la modificación que el proyecto introduce al DFL 251 sobre Compañías de Seguros, las entidades crediticias deberán contratar los seguros asociados a los créditos hipotecarios por medio de una licitación pública que se asignará al oferente que presente el menor precio. El proceso de licitación será regulado por una norma conjunta de la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en la cual se establecerán las condiciones mínimas que deberán cumplir las aseguradoras del punto de vista patrimonial, técnico, calidad de servicio y solvencia.

Los seguros deberán convenirse exclusivamente sobre la base de una prima expresada como un porcentaje del monto asegurado de cada riesgo, la cual deberá incluir la comisión del corredor de seguros, si lo hubiese. Los bancos podrán licitar segmentando sus carteras de manera de poder obtener el menor precio en forma eficiente, según el monto de la deuda, tipo de deudor, zona geográfica, etc.

Con un universo de aproximadamente 1.250.000 créditos hipotecarios, esta medida favorecerá a cerca de 5.000.000 de chilenos. Se estima que ellos podrían ver reducida su carga financiera por concepto de dividendo en aproximadamente \$1.500.000, para el caso de un crédito por 2.000 UF.

2. SISTEMA DE CONSULTAS DE CONTRATOS DE SEGUROS

De manera de evitar que, por desconocimiento, las personas pierdan los derechos económicos asociados al cobro de seguros y que éstas estén sobre o subaseguradas respecto de determinados riesgos, el proyecto establece la creación de un Sistema de Consultas de Seguros, electrónico y de fácil acceso, a través del cual las personas puedan consultar los seguros vigentes que tengan contratados.

El sistema sería administrado por la SVS y operaría sobre la base de la información que las aseguradoras proporcionarían, en forma individual, para cada consulta ingresada al sistema. Dicha información sería simple y estandarizada (tipo de seguro, vigencia y compañía), a objeto de que las personas que así si lo deseen puedan dirigirse a las aseguradoras para solicitar mayores antecedentes.

Modificaciones al DL N° 3.500, que establece el Sistema de Pensiones, y el DL N° 824, que contiene la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Fomento del Ahorro Previsional Voluntario

Para incrementar el atractivo del ahorro previsional, el proyecto introduce una serie de cambios tanto en materia institucional como tributaria: (i) permitir la apertura de cuentas de ahorro voluntario en más de una AFP; (ii) permitir retiros de cuenta de ahorro voluntario seleccionando el régimen tributario; y (iii) evitar doble tributación del Ahorro Previsional Voluntario individual y colectivo y de la cuenta de ahorro voluntario, cuando éstos se destinan a la pensión. En la actualidad, el número de cuentas de APV totaliza cerca de 900 mil, mientras que el número de cuentas de ahorro voluntario supera los 1,6 millones.

Perfeccionamientos en Materias de Inversión e Información al Afiliado

El proyecto introduce una serie de modificaciones en materia de inversión de los Fondos de Pensiones, que tienen por objeto flexibilizar la normativa actual y ampliar las alternativas de inversión, optimizando la relación riesgo-retorno de los portafolios, sin descuidar el buen resguardo de los fondos. Entre otros aspectos, se elimina de la categoría de instrumentos restringidos a los emisores de alta calidad pero sin historia y se suprime la exigencia de cobertura cambiaria mínima para inversiones en moneda extranjera y el tratamiento de los excesos de inversión, dejando dichas materias radicadas en el Régimen de Inversión. Estos cambios también son beneficiosos para el desarrollo del mercado de capitales (por ejemplo, bonos de alto rendimiento).

Por otro lado, también simplifica la información que se envía a los afiliados en su cartola cuatrimestral, de manera que sea fácil y claro conocer el saldo en pesos de las cuentas de ahorro previsional.

Eliminación de Asimetría en Productos APV

El proyecto busca eliminar una asimetría tributaria existente en los productos de APV vinculados a seguros de vida con ahorro, que se produce en el caso de muerte del titular del plan. En este escenario, el ahorro realizado –junto con su rentabilidad– podría ser recibido por los beneficiarios como indemnización sin haber tributado y pudiendo destinarse a fines distintos que los previsionales, en contraposición con lo que ocurre con otros productos APV. Así, el proyecto modifica la Ley sobre Impuesto a la Renta estableciendo que, en el caso de la muerte del titular, el capital asegurado por el seguro de vida será recibido por los beneficiarios como una indemnización libre de impuestos, pero que el ahorro realizado y su rentabilidad sí estará afecto a impuestos en la medida en que haya sido objeto de los beneficios tributarios relacionados al APV.

3. MODIFICACIONES A LA LEY N° 18.045 DE MERCADO DE VALORES

La incorporación de la figura de los ETF (Exchange Trade Funds) a raíz de MKIII y la verificación de ciertas deficiencias relacionadas a su actual definición hacen necesaria una revisión del concepto de presencia bursátil. Así, el proyecto modifica la Ley del Mercado de Valores para establecer que éste deberá responder al principio de una correcta formación de precios. Se avanza así desde un enfoque de reglas hacia uno de principios. Al mismo tiempo, se mantiene la facultad de la SVS de fijar los requisitos específicos para que un valor sea considerado de presencia bursátil, de manera que exista la suficiente flexibilidad para hacer frente a posibles distorsiones producto de una estimación deficiente de las cifras o de cambios en las condiciones de mercado. También se incorpora la posibilidad de que un emisor obtenga la presencia mediante la contratación de un market maker.

B. PROYECTO DE LEY SOBRE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE TERCEROS Y CARTERAS INDIVIDUALES: “LEY ÚNICA DE FONDOS”

La industria nacional de administración de fondos ha experimentado un fuerte crecimiento durante los últimos años, totalizando a diciembre de 2010 activos bajo administración por cerca de US\$50.000 millones, cifra que equivale a aproximadamente un 25% del PIB. La acumulación de conocimiento que dicho proceso ha supuesto, así como las favorables condiciones que Chile ofrece en términos de su marco jurídico, financiero y económico, permiten aspirar a que nuestro mercado se consolide como una plataforma financiera, desde la cual se exporten servicios de administración de fondos, entre otros servicios financieros, a distintos países de la región y del mundo.

Sin embargo, para que este anhelo pueda materializarse, resulta necesario eliminar ciertas asimetrías y rigideces que la regulación actual contempla y, al mismo tiempo, definir un tratamiento tributario equitativo que permita reducir costos, ampliar y mejorar la oferta de fondos e incentivar la participación de inversionistas extranjeros.

En la actualidad, coexisten en la industria de la administración de fondos de terceros diversos vehículos de inversión regulados por distintos cuerpos legales. Este es el caso de los fondos mutuos, fondos de inversión, fondos de inversión de capital extranjero (FICE), fondos de inversión de capital extranjero de riesgo (FICER) y fondos de ahorro para la vivienda. Si bien estos vehículos persiguen objetivos asimilables, la regulación actual establece diferencias en una serie de aspectos que no tienen una justificación técnica clara, generando confusión entre los inversionistas y motivando un arbitraje regulatorio.

En tal sentido, el Ministerio de Hacienda ha considerado necesario avanzar hacia la creación de un marco jurídico común para la administración de fondos, homologando los aspectos que son comunes a los distintos tipos de fondos y estableciendo requisitos específicos que reconozcan las particularidades de cada producto en función de consideraciones tales como la rescatabilidad de la cuota y el tipo de inversionistas. Al mismo tiempo, y en línea con lo anterior, el proyecto deroga el DL 1.328 (Fondos Mutuos), las leyes 18.815 (Fondos de Inversión) y 18.657 (FICE/FICER), y los títulos XX y XXVII de la Ley 18.045 (responsabilidad de las sociedades administradoras y administradoras generales de fondos, respectivamente), a la vez que modifica la Ley 19.281 y la Ley sobre Impuesto a la Renta para hacerlas compatibles con las disposiciones contenidas en el proyecto.

El proyecto, que ingresó para su discusión al Congreso en septiembre de 2011, establece como principio general que la diferenciación entre fondos mutuos y fondos de inversión radica en la rescatabilidad de la cuota, por lo que las restricciones a la inversión y las normas de gobierno corporativo para cada caso derivan de dicha diferencia. Asimismo, el proyecto reconoce los beneficios de ciertas reformas establecidas en MKIII para la industria de administración de fondos mutuos, haciendo extensibles a los Fondos de Inversión la creación de un depósito de reglamentos y la figura del aporte y rescate

en valores de cuotas de fondos. En relación a las sociedades administradoras, el proyecto iguala ciertas condiciones y propende hacia la existencia de un solo tipo de administradora, de manera de evitar la necesidad de utilizar distintos vehículos legales para prestar servicios equivalentes.

En materia tributaria, a los inversionistas extranjeros de fondos que inviertan al menos un 80% de su activo fuera de Chile se les exime de impuestos tanto por el mayor valor obtenido en la enajenación o rescate de cuotas como por las cantidades repartidas, ya que, de cumplirse la citada condición, se trataría de una exportación de servicios donde tanto la fuente como el destino de las rentas sería extranjero. Cuando el fondo no cumpla la condición anterior, entonces el impuesto para los inversionistas extranjeros será de un 10%, manteniéndose así el régimen tributario que hoy se establece para los FICE / FICER, pero permitiéndose la oferta directa de fondos nacionales a extranjeros, no requiriéndose la conformación de un fondo especial para dichos efectos. Asimismo, el proyecto libera del pago de IVA a las remuneraciones que reciban las administradoras, en aquella parte que corresponda a cuotas de propiedad de inversionistas extranjeros, por tratarse de la exportación de un servicio.

Por otro lado, con el objeto de disminuir los costos asociados a la gestión de ahorros para la vivienda y permitir una mejor diversificación de los recursos originados en ese ahorro, el proyecto elimina la obligación de contratar los servicios de una administradora de fondos para la vivienda y de tener que conformar un fondo especial para la inversión de tales recursos, permitiendo a las instituciones invertir directamente los recursos en fondos nacionales que cumplan las condiciones que se establecen al efecto en el proyecto. Al mismo tiempo, el proyecto sustituye el artículo primero transitorio de MKII de manera de simplificar y perfeccionar los incentivos a la inversión en capital de riesgo a través de fondos.

Finalmente, el proyecto incorpora por primera vez ciertas normas aplicables a la administración de portafolios individuales, estableciendo un marco jurídico mínimo que se hace cargo de regular aquellos aspectos en donde pueden surgir problemas similares a los que tienen lugar en la administración de fondos, tales como los conflictos de interés, idoneidad de los administradores, obligaciones de informar, etc.

En conclusión, el proyecto propone la creación de un nuevo marco legal simplificado y simétrico aplicable a la administración de fondos, con miras a mejorar el acceso al financiamiento para la industria de capital de riesgo y las pequeñas y medianas empresas, además de ofrecer a los inversionistas nuevos productos financieros y mayores alternativas de inversión y ayuda a convertir a Chile en una plataforma regional en la prestación de servicios financieros y de administración de fondos.

C. LEY DE TRIBUTACIÓN DE DERIVADOS

Durante el año 2010 se envió al H. Congreso Nacional un proyecto de ley sobre tributación de derivados que buscaba dar mayor certeza jurídica a estos instrumentos de manera que aumentara el número de agentes que acceda a estos productos para poder realizar una mejor asignación de los riesgos que enfrentan. Hoy el proyecto se encuentra en su tercer trámite Constitucional.

La iniciativa legal precisa el tratamiento tributario de los instrumentos derivados en un mercado que actualmente es regulado en esta materia sólo a través de circulares e interpretaciones administrativas del Servicio de Impuestos Internos.

Los instrumentos derivados generan protección frente a cambios en variables financieras, particularmente del tipo de cambio, para que los exportadores o importadores puedan cubrirse de las fluctuaciones de la divisa y de ese modo su negocio no se vea perjudicado. En la actualidad, más de la mitad de los grandes exportadores ocupan estos mecanismos, mientras que sólo un 10% de los pequeños exportadores lo hace. Uno de los objetivos del proyecto es cerrar esa brecha.

El texto legal define los contratos derivados como: forwards, futuros, swaps, opciones y sus combinaciones; aquéllos reconocidos como tales por las Superintendencias de Valores y Seguros, de Bancos e Instituciones Financieras, de Pensiones o por el Banco Central; y los que cumplan con ciertos requisitos, como por ejemplo, no requerir de una inversión neta inicial o que ésta sea inferior a la que se requeriría si se invirtiese directamente en el activo subyacente.

La iniciativa establece que los contribuyentes deberán enviar una declaración jurada al Servicio de Impuestos Internos informando de las transacciones de derivados que lleven a cabo, debiendo además mantener un registro de estas mismas transacciones que celebren, que deberá estar a disposición del Servicio para cuando éste lo requiera.

Lo dispuesto en esta ley regirá respecto de los derivados y opciones que se celebren, o sean objeto de modificaciones, a contar del primero de enero del año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

Habiendo sido aprobado por la Cámara de Diputados y el Senado, el proyecto se encuentra actualmente en tercer trámite de discusión y se espera que pueda ser despachado durante lo que queda de este año.

D. NUEVO REGLAMENTO SOBRE SOCIEDADES ANÓNIMAS

Desde su promulgación, en el año 1980, la Ley N° 18.046 sobre Sociedades Anónimas ha sido objeto de numerosas modificaciones, en virtud de las cuales se han introducido reformas sustanciales a los gobiernos corporativos de las sociedades anónimas. Estas reformas que obligaban a actualizar el Reglamento de Sociedades Anónimas, cuyo texto se ha mantenido inalterado desde su dictación, en el año 1982. En cuanto al contenido del Nuevo Reglamento de Sociedades Anónimas, actualmente en tramitación en la Contraloría General de la República, podemos destacar aquellas normas que permiten a los estatutos contemplar medios de comunicación con sus accionistas que sean complementarios a los ya contemplados en la Ley sobre Sociedades Anónimas, pero que sean más cómodos, como por ejemplo, el envío de citación vía correo electrónico. Asimismo, en los casos en que se encuentre la unanimidad de las acciones emitidas y con derecho a voto, se autoriza prescindir de publicaciones anunciando, por ejemplo, el derecho de suscripción preferente.

Asimismo, el Reglamento tiende a simplificar los títulos accionarios, eliminándose la referencia obligatoria en el título accionario al número total de acciones en que se divide el capital. De esta manera, no será necesario reimprimir los títulos cada vez que se aumente el capital. Se permite el aumento de capital aun cuando existan acciones suscritas y no pagadas. Se regula mejor la manera en que los accionistas pueden hacer aportes no consistentes en dinero. Se permite obviar el aviso de derecho de suscripción preferente si están presentes el 100% de las acciones emitidas y con derecho a voto, pudiendo todo accionista en la misma junta renunciar, ejercer o ceder dicho derecho, sin tener que esperar el plazo de 30 días.

En cuanto a la administración de la sociedad, se especifica el contenido y alcance del deber de cuidado y diligencia de los directores, y se contempla expresamente el derecho a ser informado plena y documentadamente de la marcha de la sociedad por el gerente general. Respecto de los conflictos de interés, se aclara la obligación de los directores de abstenerse y se señalan los requisitos que deben concurrir para que se entienda salvada legalmente su responsabilidad. Se contempla la posibilidad de que los accionistas titulares de al menos el 10% de las acciones emitidas y con derecho a voto, puedan publicar el aviso de citación a junta de accionistas directamente, cuando no hay directorio. Se permite expresamente que las juntas se celebren fuera del domicilio social, incluso fuera de Chile.

Por último, se contempla una nueva regulación del proceso de división, fusión y transformación de sociedades, especificándose los antecedentes que deben presentarse ante la junta de accionistas y especificándose la fecha a partir de la cual tendrá efectos legales.

En síntesis, se incorporó al Reglamento los casi 30 años de aplicación práctica de la Ley sobre Sociedades Anónimas, la regulación y jurisprudencia administrativa desarrollada por la Superintendencia de Valores y Seguros, y se solucionaron numerosos vacíos o problemas no resueltos en el antiguo Reglamento.

E. NUEVO REGLAMENTO DE FONDOS MUTUOS

En mayo de 2011 fue publicado el Nuevo Reglamento sobre Fondos Mutuos, el cual ajusta el texto a los cambios introducidos en MKIII, a la vez que lo simplifica y moderniza. En cuanto a lo primero, el Reglamento incorpora el mecanismo de depósito de reglamentos y establece las condiciones que deben cumplirse al crear series de cuotas, entre otros aspectos. En cuanto a lo segundo, se simplifica el texto y se hace menos redundante respecto de la ley. En esta misma línea, el Nuevo Reglamento le otorga mayor espacio normativo para la SVS, lo cual resulta necesario dado el alto dinamismo de la industria. Finalmente, busca mejores soluciones regulatorias y aborda problemas detectados durante los últimos años.

F. MOCIÓN SOBRE CONTRATO DE SEGUROS (BOLETÍN N° 5185-03).

En el contexto la Agenda MKB el Ministerio de Hacienda ha impulsado la reanudación de la tramitación de la moción sobre contratos de seguro en la Cámara de Diputados. El texto del proyecto de ley tiene su origen en un trabajo realizado por una comisión de expertos en materia de seguros, durante los años 1990 a 2004 y regula de manera orgánica y actualizada los distintos tipos de contratos de seguro que actualmente existen y que no se encontraban regulados en la ley. El objetivo de este proyecto de ley es entregar una estructura legal a los contratos de seguro acorde con nuestros tiempos, toda vez que la legislación vigente data del año 1865, cuando se dictó el Código de Comercio, y sólo se refiere a los seguros de transporte terrestre, seguros marítimos y al seguro de vida.

El proyecto de ley consta de tres capítulos. El primero se refiere a las normas generales aplicables a todos los contratos de seguro. La segunda sección establece las reglas para los seguros de daños, refiriéndose en particular a los seguros contra incendio, seguros de robo y otras sustracciones, seguros de responsabilidad civil, seguro de transporte terrestre, seguro de crédito y de caución y el contrato de reaseguro. La sección tercera, finalmente, se refiere a los seguros de personas, en donde se entregan las normas generales para los seguros de vida, de sobrevivencia, de accidentes personales y seguros de salud.

Se optó en este proyecto de ley por eliminar todas las oportunidades o ventanas que existían en la legislación antigua y que permitían al asegurador eximirse del pago de la indemnización cuando el siniestro ya había ocurrido. En otras palabras, se disminuye la carga del asegurado de informar cualquier hecho que pudiese agravar el estado de riesgo de la cosa asegurada, debiendo ahora ser el asegurador, con sus conocimientos más específicos de la industria, quien presente al asegurado un cuestionario que contenga todas las circunstancias que, eventualmente y en su opinión, podrían conllevar una agravación del riesgo. De esta manera, se busca dar una mayor certeza jurídica al asegurado siempre que haya cumplido a cabalidad su obligación de informar todas las circunstancias contenidas en el cuestionario.

Además, se cambia el peso de la prueba en cuanto al siniestro y su cobertura. Antes, correspondía al asegurado acreditar la ocurrencia del siniestro, sus circunstancias y consecuencias, correspondiendo al asegurador acreditar que no era responsable del siniestro. Ahora, el siniestro se presume ocurrido por un evento que hace responsable al asegurador, correspondiendo al asegurador destruir esa presunción mediante la acreditación de que el siniestro ha sido causado por un hecho que no lo constituye responsable de sus consecuencias, según la ley o el contrato. Por otro lado, y en cuanto a la terminación anticipada del contrato de seguro, se estimó que la regla general en seguros es que el contrato no pueda terminar por la voluntad de alguna de las partes y menos por la voluntad del asegurador. Esta facultad debe ser expresamente convenida en los contratos y se consideró conveniente que se estipule un plazo de transición para que el asegurado no quede desprotegido en el intertanto.

Finalmente, se establece que las normas sobre el contrato de seguro serán obligatorias para las partes, no pudiendo modificarlas a menos que se traten de seguros cuyas primas sean superiores a 1.000 UF anuales, en cuyo caso se estimó que las partes tenían suficiente poder negociador. Por otro lado, se consideró que no procedía limitar al valor de la cosa las indemnizaciones que diversos interesados hayan asegurado de manera independiente, estableciendo la posibilidad de que concurran simultáneamente. En cuanto a la defensa judicial del asegurado en el caso de seguros de responsabilidad civil, se consideró adecuado recoger experiencias internacionales en cuanto a permitir que el asegurado asuma su propia defensa judicial cuando exista un conflicto de interés del asegurador con el tercero afectado y en el caso de la defensa penal. Por último y en relación con el contrato de reaseguro, se reafirma el principio de autonomía del reaseguro, en virtud del cual el asegurador no puede diferir el pago de la indemnización del siniestro al asegurado en razón del reaseguro.

En conclusión, este proyecto de ley dota a Chile de una regulación orgánica a un contrato cada día más presente en la vida de los chilenos, entregando una mayor certeza jurídica a un mercado cada día más desarrollado, creando la columna vertebral legal sobre la cual se estructurarán los contratos de seguro, dentro de cuyos límites normará la SVS y se pronunciarán los Tribunales de Justicia.

ANEXO : TRABAJO LEGISLATIVO

Capítulo 6



RESUMEN PROYECTOS DE LEY INGRESADOS Y DE REGLAMENTOS DICTADOS POR EL MINISTERIO DE HACIENDA DURANTE AÑOS 2010 Y 2011 (AL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2011)

LISTADO DE PROYECTOS DE LEY MINISTERIO DE HACIENDA 2010-2011

| Fecha Ingreso al congreso nacional | N° Boletín | Nombre Proyecto de ley | Estado Tramitación | N° Ley y fecha publicación en diario oficial |
|------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------|
| 16 de marzo, 2010 | 6852-05 | Otorga un bono solidario a las familias de menores ingresos. | Tramitación terminada | Ley 20.428 24 de marzo, 2010 |
| 13 de abril, 2010 | 6884-05 | Crea un Fondo Nacional de la Reconstrucción y establece mecanismos de incentivo a las donaciones en caso de catástrofe. | Tramitación terminada | Ley 20.444 28 de mayo, 2010 |
| 15 de junio, 2010 | 6989-05 | Reajusta monto Ingreso Mínimo Mensual año 2010. | Tramitación terminada | Ley 20.449 3 de julio, 2010 |
| 29 de junio, 2010 | 7019-05 | Modifica plazo para el reintegro parcial por concepto del impuesto específico al petróleo diesel, para las empresas de transporte de carga, establecido en la Ley N° 19.764. | Tramitación terminada | Ley 20.456 29 de julio, 2010 |
| 6 de mayo, 2010 | 6927-05 | Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales para obtener recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción del país. | Tramitación terminada | Ley 20.455 31 de julio, 2010 |
| 9 de septiembre, 2009 | 6692-05 | Introduce una serie de reformas en materia de liquidez, innovación financiera e integración del mercado de capitales (MK III). | Tramitación terminada | Ley 20.448 13 de agosto, 2010 |
| 13 de julio, 2010 | 7065-05 | Faculta al Servicio de Tesorerías para otorgar facilidades de pago a los contribuyentes por impuestos morosos, por un plazo de hasta 36 meses. | Tramitación terminada | Ley 20.460 17 de agosto, 2010 |
| 31 de agosto, 2010 | 7159-05 | Precisa el sentido y alcance de la modificación efectuada a la Ley sobre impuesto a la renta por la Ley N° 20.448. | Tramitación terminada | Ley 20.466 30 de septiembre, 2010 |
| 1 de septiembre, 2010 | 7170-05 | Introduce modificaciones a la tributación específica de la actividad minera (Royalty). | Tramitación terminada | Ley 20.469 21 de octubre, 2010 |
| 30 de noviembre, 2010 | 7330-05 | Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala y otros beneficios que indica. | Tramitación terminada | Ley 20.486 17 de diciembre, 2010 |
| 5 de octubre, 2010 | 7226-05 | Ley de Presupuestos para el sector público correspondiente al año 2011. | Tramitación terminada | Ley 20.481 18 de diciembre, 2010 |
| 13 de julio, 2010 | 7064-05 | Crea un nuevo sistema de protección al contribuyente que enfrenta variaciones en los precios internacionales de los combustibles. | Tramitación terminada. | Ley 20.493 14 de febrero, 2011 |

| | | | | |
|-----------------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| 15 de marzo, 2011 | 7527-05 | Adelanta la plena vigencia del Sistema de Protección al Contribuyente del Impuesto Específico a los Combustibles (SIPCO), previsto en la Ley N° 20.493. | Tramitación terminada | Ley 20.505 17 de marzo, 2011 |
| 1 de junio, 2010 | 6963-10 | Acuerdo Marco de Cooperación Financiera entre la República de Chile y el Banco Europeo de Inversiones. | Tramitación terminada | DS N°287 24 de marzo, 2011 |
| 15 de julio, 2010 | 7074-05 | Otorga un bono a los cónyuges que cumplan cincuenta años de matrimonio. | Tramitación terminada | Ley 20.506 30 de marzo, 2011 |
| 11 de enero, 2011 | 7433-05 | Extiende plazo de vigencia de las franquicias contenidas en artículo 28, del DFL N° 341, de 1977, y en el artículo 35, de la Ley N° 19.420. | Tramitación terminada | Ley 20.512 7 de mayo, 2011 |
| 5 de agosto, 2010 | 7096-10 | Aprueba el convenio entre el gobierno de la República de Chile y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para el desarrollo de las actividades de la CAF en Chile, suscrito en Santiago, Chile, el 15 de julio de 2009. | Tramitación terminada | D.S N°47 4 de junio, 2011 |
| 15 de junio, 2011 | 7737-05 | Reajusta monto Ingreso Mínimo Mensual año 2011. | Tramitación terminada | Ley 20.524 14 de julio, 2011 |
| 5 de abril, 2011 | 7570-11 | Exime, total o parcialmente, de la obligación de cotizar para salud a los pensionados que indica. | Tramitación terminada | Ley 20.531 31 de agosto, 2011 |
| 17 de agosto, 2010 | 5185-03 | Proyecto de ley sobre el Contrato de Seguro (Indicación sustitutiva a moción parlamentaria) | Segundo trámite Comisión de Hacienda del Senado | |
| 8 de septiembre, 2010 | 7194-05 | Proyecto de ley que regula el tratamiento tributario de los instrumentos derivados. | Tercer trámite Cámara de Diputados | |
| 13 de enero, 2011 | 7440-05 | Proyecto de ley que moderniza y fomenta la competencia del Sistema Financiero. | Segundo trámite Comisión de Hacienda del Senado | |
| 1 de marzo, 2011 | 7503-19 | Modifica la Ley N° 20.241, que establece un incentivo tributario a la inversión privada en investigación y desarrollo. | Segundo trámite Comisión de Educación del Senado | |
| 15 de marzo, 2011 | 7526-13 | Proyecto de ley en materia de duración del descanso de maternidad. | Tercer trámite del Senado | |
| 20 de mayo, 2011 | 7678-02 | Proyecto de ley que establece nuevo mecanismo de financiamiento, de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional. | Primer trámite Comisión de Defensa Cámara de Diputados | |
| 5 de julio, 2011 | 7761-24 | Proyecto de ley que modifica la Ley sobre Donaciones con fines Culturales, contenida en el artículo 8° de la Ley N° 18.985. | Primer trámite Comisión de Cultura Cámara de Diputados | |
| 21 de julio, 2011 | 7822-05 | Proyecto de ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). | Primer trámite Comisión de Hacienda Cámara de Diputados | |
| 30 de agosto, 2011 | 7886-03 | Proyecto de ley que regula el tratamiento de la información sobre obligaciones de carácter financiero o crediticio. | Primer trámite Comisión de Economía Cámara de Diputados | |

| | | | |
|--------------------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| 13 de septiembre, 2011 | 7932-03 | Proyecto de ley sobre protección a deudores de créditos en dinero. | Primer trámite Comisión de Economía del Senado |
| 28 de septiembre de 2011 | 7953-05 | Modifica la Ley N° 20.444 y la Ley N° 19.885, con el objeto de fomentar las donaciones y simplificar sus procedimientos. | Primer trámite Comisión de Hacienda Cámara de Diputados |
| 29 de septiembre de 2011 | 7958-05 | Proyecto de ley que establece un sistema de supervisión basado en riesgo para las compañías de seguro. | Primer trámite Comisión de Hacienda Cámara de Diputados |
| 29 de septiembre de 2011 | 7966-05 | Proyecto de ley sobre administración de fondos de terceros y carteras individuales y deroga los cuerpos legales que indica. | Primer trámite Comisión de Hacienda Cámara de Diputados |

LISTADO DE REGLAMENTOS MINISTERIO DE HACIENDA 2010-2011

| N° Decreto Supremo | Nombre Reglamento | Estado Tramitación | Fecha publicación |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------|
| DS N°662 | Aprueba reglamento sobre la administración y destino de las donaciones y otras contribuciones efectuadas de conformidad a la Ley N° 20.444, que crea el Fondo Nacional de la Reconstrucción y establece mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofe. | Tramitación terminada | 28 de julio de 2010 |
| DS N° 955 | Modifica decreto N° 734, de 1991, que aprueba reglamento sobre depósito de valores. | Tramitación terminada | 14 de febrero de 2011 |
| DS N°332 | Aprueba reglamento para la aplicación del sistema de protección al contribuyente ante las variaciones en los precios internacionales de los combustibles, creado por el título II de la Ley N° 20.493, y otras materias. | Tramitación terminada | 9 de abril de 2011 |
| DS N°1512 | Reglamenta los Créditos Universales del Artículo 7° de la Ley N°20.448. | Tramitación terminada | 27 de abril de 2011 |
| DS N°1179 | Aprueba Reglamento Sobre Fondos Mutuos. | Tramitación terminada | 6 de mayo de 2011 |
| DS N°415 | Aprueba el Reglamento sobre Bono Extraordinario a los Cónyuges establecido en la Ley N°20.506. | Tramitación terminada | 17 de mayo de 2011 |
| DS N°746 | Aprueba reglamento que regula la administración, operación, condiciones, destino y distribución de los recursos del fondo de inversión y re-conversión regional creado por la Ley N° 20.469. | Tramitación terminada | 9 de julio de 2011 |
| DS N°953 | Crea el Consejo de Estabilidad Financiera. | Tramitación terminada | A la espera de publicación en Diario Oficial |
| DS N°702 | Reglamento de Sociedades Anónimas. | En trámite de toma de razón | |
| DS N°1253 | Reglamento Ley N°20.422 Sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. | En trámite de toma de razón | |

- REFERENCIAS -

- Banco Central de Chile (2011), *“Informe de Política Monetaria”*, varias ediciones.
- Banco Central de Chile (2011), *“Informe Cuentas Nacionales de Chile Segundo Trimestre 2011”*.
- Banco Mundial (2010), *“Doing Business Report”*, junio.
- Bloom, N., Griffith, R. y Van Reenen, J. (2002), *“Do R&D Tax Credits Work? Evidence from a Panel of Countries 1979-1997”*, Journal of Public Economics, 85, 1-31.
- Cámara Chile de la Construcción (2011), *“Informe MACH Macroeconomía y Construcción”*, número 33, agosto.
- Corporación de Bienes de Capital (2011), *“Situación Actual y Perspectivas de Mediano Plazo De la Inversión Privada en Chile”*, informe realizado para el Ministerio de Hacienda, número 70, junio.
- Dirección de Presupuestos (2011), *“Propuestas para Perfeccionar la Regla Fiscal”*, Informe Final Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile.
- Dittmar, R. F. y Yuan, K. (2008), *Do Sovereign Bonds Benefit Corporate Bonds in Emerging Markets? Review of Financial Studies*, 21(5) 1983-2014.
- Fabella, R. y Madhur, S. (2003), *“Bond Market Development in East Asia: Issues and Challenges”*. Asian Development Bank, ERD Working Paper Series n°35.
- Fondo Monetario Internacional (2011), *“World Economic Outlook”*, septiembre.
- Frankel, J. (2011), *“A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile,”* NBER Working Papers 16945, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Gobierno de Chile (2010), *“Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos”*.
- Jones, Ch. (2002), *“Sources of U.S. Economic Growth in a World of Ideas”*, American Economic Review, American Economic Association, 92(1), 220-239.
- Ministerio de Hacienda (2010), *“Estado de la Hacienda Pública”*.
- Molina, Evaristo (1898), *“Bosquejo de la Hacienda Pública: desde la Independencia hasta la fecha”*, Santiago, Chile.
- Salter, A. D’Este, P. Pavitt, K. Scott, A. Martin, B. Geuna, A. Nightingale, P. Patel, P. (2000), *“Talent not Technology: The impact of publicly funded research on innovation in the UK”*, Science and Technology Policy Research report.
- Sanfuentes, A. (1987), *“La deuda pública externa de Chile entre 1818 y 1935”*, Estudios de Economía, 14, 1, 17-72.
- Yuan, K. (2005), *“The Liquidity Service of Benchmark Securities”*, The Journal of the European Economic Association 3 (5): 1156 – 1180.

Esta publicación corresponde al Estado de la Hacienda Pública 2011 presentado por el
Ministro de Hacienda, Felipe Larraín Bascuñán, ante el Congreso Nacional

- el 4 de Octubre de 2011 -

La versión digital de este documento se encuentra disponible en la página web
www.hacienda.cl

Los contenidos pueden ser reproducidos citando la fuente.



MINISTERIO DE HACIENDA
Teatinos 120 - Santiago de Chile
Código postal 8340487 - Teléfono (56-2) 8282000

ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA 2011

Registro de Propiedad Intelectual: 209.317

ISSN: 0718-6738

Diseño:

Luis E. Silva

Impresión:

Worldcolor Chile

Fotografías:

Paula Farías Lorca

Fundación Imagen País

Banco de imágenes Ministerio de Hacienda

Edición de 450 ejemplares ©

Todos los derechos reservados



WWW.HACIENDA.CL