



# Estudios Económicos de la OCDE

# CHILE

## Resumen Ejecutivo

Septiembre 2022



- **Tras una fuerte recuperación, el crecimiento se ha desacelerado notablemente**
- **Una mejor protección social y una mayor igualdad de oportunidades son prioridades clave**
- **Fomentar el crecimiento sostenible**

# Principales hallazgos

## Perfeccionamiento de las políticas macroeconómicas y reforma tributaria

- La inflación ha aumentado a más de 14% y las expectativas de inflación en un horizonte de 2 años superan la meta de inflación, a pesar del ajuste monetario oportuno.
- La deuda pública ha aumentado, la economía se ha recuperado fuertemente de la desaceleración relacionada con la pandemia y la inflación ha aumentado significativamente por encima del objetivo.
- La actual recaudación de impuestos del 21% del PIB es insuficiente para alcanzar mejoras considerables en la protección social y los servicios públicos como la salud y la educación, y para lograr un crecimiento más inclusivo y sostenible en el futuro.
- La regla fiscal no ha logrado evitar el aumento de la deuda pública y carece de una cláusula de escape formal, dejando sin definir los detalles de las desviaciones de la regla.
- Los mercados financieros tradicionalmente profundos se han visto afectados por los retiros extraordinarios de los fondos de pensiones, lo que ha resultado en vencimientos más cortos y tasas más altas.

## Fortalecimiento de la productividad y la competencia

- Los largos y complejos procedimientos municipales de concesión de licencias obstaculizan el emprendimiento y la competencia. El gasto en investigación y desarrollo es bajo.
- Muchas regulaciones pueden haberse vuelto obsoletas y la digitalización ofrece muchas oportunidades para reducir los costos de cumplimiento.
- La autoridad de competencia ha estado llevando a cabo estudios de mercado de sectores clave, lo que reveló una importante necesidad de acción.
- El apoyo a la investigación y el desarrollo está fragmentado en varios programas que carecen de evaluaciones sistemáticas y periódicas.

## Fortalecimiento de la protección social y la calidad del empleo

- El empleo informal afecta a más del 25% de los trabajadores. Esto les impide acceder a muchas prestaciones de la seguridad social, al tiempo que reduce la productividad y los ingresos fiscales.
- La pandemia ha puesto de relieve importantes brechas en la protección social, en particular para los trabajadores informales. Los programas de apoyo a los ingresos están muy fragmentados.
- Las pensiones de bajos ingresos han mejorado debido a una nueva pensión mínima garantizada, pero muchas personas de ingresos medios y mujeres tienen niveles inadecuados de pensión de vejez. Mayores contribuciones sociales obligatorias aumentan el costo de la creación de empleos formales, pudiendo llevar a muchos trabajadores poco calificados a la informalidad.
- El sistema de salud pública que cubre a la población desfavorecida no cuenta con fondos suficientes, mientras que las aseguradoras privadas seleccionan a las personas de menor riesgo. Los trabajadores formales pagan contribuciones para la atención médica pública, mientras que los trabajadores informales no tienen incentivos para contribuir, ya que obtienen casi el mismo paquete de beneficios de forma gratuita.

## Mejorar las oportunidades y los resultados en la educación

- La educación de la primera infancia es clave para mejorar los resultados de aprendizaje más adelante en la escuela, pero la financiación es muy desigual entre las instituciones. La participación femenina en el mercado laboral es baja, en parte debido a la falta de centros educativos.
- El sistema de formación está poco adaptado a las necesidades del mercado laboral y los trabajadores vulnerables tienen dificultades para acceder a los cursos de capacitación.

## Fortalecimiento de la gobernanza económica y la lucha contra la corrupción

- Las convocatorias de licitación están destinadas a ser la forma estándar de contratación pública, pero no hay reglas claras cuando se puede utilizar la contratación directa en su lugar.
- Chile cuenta con regulaciones integrales en las áreas de cabildeo, conflicto de intereses, financiamiento de partidos políticos y campañas, pero no toda la información relevante está disponible públicamente.

## Haciendo el crecimiento más sostenible y ecológico

- Las emisiones totales aumentaron significativamente entre 1990 y 2018. La normativa vigente no siempre está en consonancia con los objetivos medioambientales. El impuesto al carbono es demasiado bajo para promover las fuentes de energía renovables, lo que dificulta el desarrollo de un esquema de comercio de emisiones.
- Chile tiene un fuerte potencial para la generación de energía renovable. Las centrales eléctricas que utilizan fuentes de energía renovables actualmente pagan el mismo impuesto al carbono por producción que las que generan emisiones de carbono.

# Principales recomendaciones

## Perfeccionamiento de las políticas macroeconómicas y reforma tributaria

- Mantener una política monetaria restrictiva para asegurar el retorno de la inflación a la meta.
- Mantener el ritmo de consolidación fiscal en línea con la actual reducción del gasto público durante 2022.
- Movilizar ingresos fiscales adicionales a través de una reforma integral de los impuestos sobre la renta personal, los impuestos sobre la propiedad y las mejoras en la administración tributaria
- Mejorar la regla fiscal con un ancla de deuda y una cláusula de escape que defina las condiciones para apartarse de ella, y una trayectoria para volver después.
- Asegurar que parte de las futuras contribuciones a pensiones se ahorren y se inviertan en los mercados de capitales.

## Fortalecimiento de la productividad y la competencia

- Agilizar y unificar los procedimientos municipales de concesión de licencias y fomentar la digitalización de los procedimientos pertinentes.
- Revisar el stock de regulaciones existentes y su impacto en la competencia. Avanzar hacia sistemas de “licencias cero” donde sea posible.
- Garantizar un presupuesto adecuado para la autoridad de competencia, en particular para la financiación de estudios de mercado.
- Potenciar el apoyo a la I+D centrándose en los programas más eficaces, manteniendo una combinación equilibrada entre ayudas directas y créditos fiscales.

## Fortalecimiento de la protección social y la calidad del empleo

- Establecer una estrategia integral para fomentar la formalización, que incluya la reducción de los costes laborales no salariales, la mejora de las competencias de los trabajadores, el refuerzo de la aplicación de la ley, y la mejora de la administración fiscal.
- Considerar fusionar los programas de transferencia monetarias existentes en un único sistema de renta mínima garantizada.
- Considerar incrementar las pensiones y aplicar tasas de contribución progresivas en el sistema de pensiones, asegurando fuertes incentivos a la creación de trabajo formal.
- Mejorar el acceso universal a servicios de salud de calidad mediante la creación de un fondo único que mancomune los recursos financieros y los distribuya de forma más equitativa entre los aseguradores, con un mayor uso de ingresos fiscales generales.

## Mejorar las oportunidades y los resultados en la educación

- Ampliar el acceso a la educación de primera infancia a todos los niños a partir de los tres años.  
Ampliar la financiación del gobierno central de las instituciones educativas preescolares que no son administradas por el gobierno central.
- Empezar una revisión completa de los programas de formación profesional, incluido el crédito por gasto de capacitación, para aumentar la pertinencia y la calidad de la formación y mejorar la focalización hacia los trabajadores vulnerables.

## Fortalecimiento de la gobernanza económica y la lucha contra la corrupción

- Aclarar las reglas para la utilización de las convocatorias de licitación en la contratación pública y reforzar el cumplimiento de estas normas.
- Asegurar que todos los miembros del gobierno, el congreso y los órganos superiores del poder judicial presenten sus declaraciones de interés sin excepciones.

## Haciendo el crecimiento más sostenible y ecológico

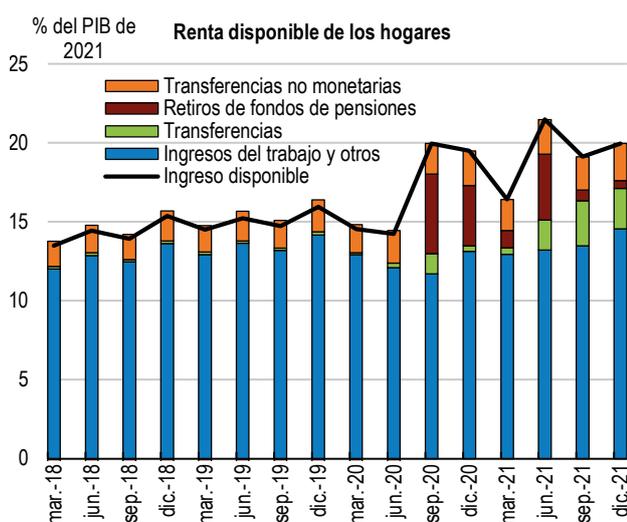
- Acelerar los avances en la descarbonización de la economía mediante una normativa más estricta y unas señales de precios más coherentes, utilizando tanto impuestos sobre el carbono como sistemas de permisos de emisión transables, protegiendo al mismo tiempo el poder adquisitivo de los hogares vulnerables.
- Considerar acelerar las exenciones del impuesto sobre el carbono para las centrales eléctricas que utilizan fuentes de energía renovables.

## Tras una fuerte recuperación, el crecimiento se ha desacelerado notablemente

Las sólidas instituciones de Chile han brindado exitosamente estabilidad macroeconómica al país. Esto ha ayudado a enfrentar tres grandes shocks. En 2019, el malestar social generalizado reveló un descontento profundamente arraigado con las desigualdades económicas y sociales. En 2020, la pandemia de Covid-19 tuvo un alto costo en vidas y medios de subsistencia, y condujo a la contracción más aguda de los ingresos en 40 años. En 2022, la agresión de Rusia a Ucrania y la escasez mundial de suministros exacerbaron las ya fuertes presiones inflacionarias, con el aumento de los precios golpeando con fuerza a muchas familias. Los altos precios de las importaciones de petróleo han empeorado las cuentas externas.

**Gracias a una excepcionalmente fuerte respuesta de las políticas económicas, la economía se recuperó rápidamente de la pandemia, y se ha sobrecalentado significativamente.** La expansión fiscal alcanzó su punto máximo en 2021, cuando la economía ya se había recuperado. Además, tres rondas de retiros extraordinarios de las cuentas individuales de los fondos de pensiones liberaron liquidez por valor de alrededor del 18% del PIB a los hogares. Esto se tradujo en un apoyo total del 30% del PIB, que con creces sobrecompensó la pérdida de ingresos laborales causada por la pandemia (Gráfico 1). El resultante boom del consumo insostenible comenzó a disiparse a principios de 2022, al tiempo que la política fiscal consolidó sustancialmente.

**Gráfico 1. La respuesta de políticas sobrecompensó las pérdidas de ingresos**



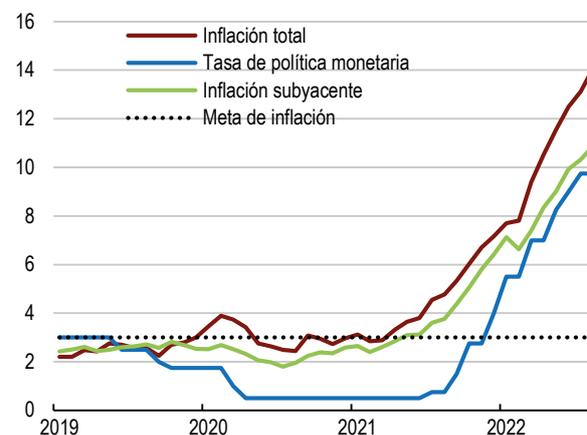
Fuente: Cálculos OCDE basados en el Banco Central de Chile.

**La inflación ha aumentado a un máximo de 30 años, impulsada por una política fiscal expansiva y exacerbada por las restricciones de la oferta mundial y la guerra en Ucrania.** Esto desencadenó una respuesta de política

monetaria fuerte y oportuna (Gráfico 2). Las expectativas de inflación, que habían estado sólidamente ancladas durante décadas, aumentaron significativamente por encima de la meta. La respuesta política a la pandemia está dejando una fuerte huella en los mercados financieros tradicionalmente profundos de Chile. Los retiros de los fondos de pensiones requerían que las AFP liquidaran parte de los activos a largo plazo de su cartera, reduciendo la profundidad del mercado financiero, al mismo tiempo que muchos hogares agotaron sus ahorros de pensiones.

**Hacia al futuro, se prevé que el crecimiento se desacelere bruscamente (cuadro 1).** Es probable que las contracciones trimestrales del PIB continúen hasta el tercer trimestre de 2022, ya que la alta inflación y el aumento de las tasas de interés reducen el poder adquisitivo de los hogares. Los niveles de empleo previos a la pandemia se recuperarán gradualmente, respaldados por subsidios de contratación. La inflación solo volverá a la meta a principios de 2024.

**Gráfico 2. La inflación ha aumentado**



Fuente: Banco Central de Chile (2021).



### En los próximos años habrá que abordar importantes desafíos estructurales que obstaculizan el crecimiento.

El rápido envejecimiento de la población reducirá la fuerza laboral de Chile y, con ello, el potencial de crecimiento de la economía, a pesar de un impulso positivo de la inmigración. La productividad se ha estancado o incluso ha disminuido, y los esfuerzos de reforma estructural no han alcanzado lo que se necesita para incrementarla. Sin reformas que impulsen la productividad, el margen para un mayor progreso económico y social será muy limitado.

#### Cuadro 1. Se proyecta que el crecimiento se desacelera

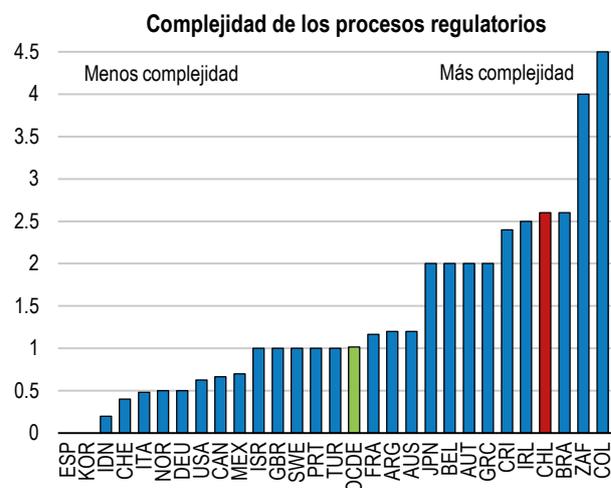
|                                    | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------------|------|------|------|
| Producto interno bruto (PIB)       | 11.9 | 1.9  | -0.5 |
| Consumo privado                    | 20.5 | 2.1  | -1.9 |
| Formación bruta de capital fijo    | 18.0 | -2.4 | -1.8 |
| Exportaciones                      | -1.5 | 1.6  | 2.1  |
| Importaciones                      | 31.2 | 5.2  | -1.4 |
| Tasa de desempleo                  | 8.8  | 7.8  | 8.0  |
| Índice de precios al consumidor    | 4.5  | 11.1 | 6.4  |
| Headline fiscal balance (% of GDP) | -7.7 | -0.1 | -2.6 |
| Deuda pública (bruta, % PIB)       | 36.3 | 38.2 | 40.9 |

Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.

### Las bajas presiones competitivas en una serie de sectores son una de las razones de la debilidad de la productividad.

Los largos y complejos procedimientos de concesión de licencias y regulaciones obstaculizan el emprendimiento y la competencia (Gráfica 3). Un examen exhaustivo de las reglamentaciones vigentes y un uso más amplio a los sistemas de “licencias nulas” facilitarían la entrada de empresas y fortalecerían la competencia. Una mejor financiación para la autoridad de defensa de la competencia podría apoyar su función de promoción de la competencia, incluso mediante más estudios de mercado que resalten cuellos de botella en materia de competencia.

#### Gráfico 3. Las regulaciones son complejas



Fuente: OCDE Indicadores de Regulación de Mercados de Productos 2018.

**La competencia externa también se ve obstaculizada por barreras regulatorias.** Estas barreras afectan a ámbitos específicos como el transporte de cabotaje y la contratación pública, pero también hay margen para mejorar la facilitación del comercio y simplificar los procedimientos fronterizos. Las exportaciones siguen estando concentradas en sectores primarios.

**El gasto en investigación y desarrollo e innovación es relativamente bajo.** Se está reforzando el apoyo público a la innovación y la tecnología para impulsar la productividad. El apoyo a la innovación podría coordinarse mejor y alinearse con prioridades estratégicas como la sostenibilidad. Unas evaluaciones periódicas de impacto ayudarían a centrar el gasto en I+D en los instrumentos políticos más eficaces.

## Una mejor protección social y una mayor igualdad de oportunidades son prioridades clave

La Covid-19 ha revertido las caídas en materia de pobreza y desigualdades. Alrededor de un tercio de la población es económicamente vulnerable, lo que significa que sigue en riesgo de pobreza, con pocos colchones financieros para protegerse contra eventos adversos. La desigualdad de ingresos sigue siendo alta según los estándares de la OCDE, mientras que la informalidad laboral afecta a más de una cuarta parte de la población.

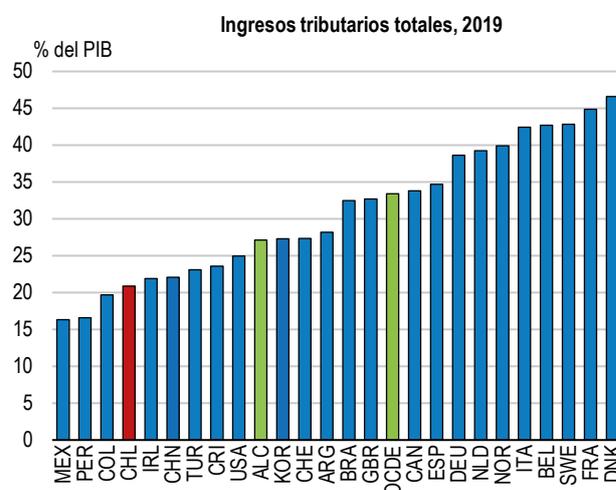
**La pandemia ha puesto de manifiesto importantes lagunas en la protección social.** Es necesario desarrollar un mejor sistema de protección social que no diferencie entre trabajadores formales e informales. Garantizar cierta cobertura básica de protección social para todos, incluso en las pensiones, salud y desempleo, al tiempo que se reduce el costo del empleo formal, reduciría la informalidad laboral.

**Pocas personas tienen pensiones de vejez adecuadas, debido a bajas tasas de contribución y vacíos en su historial de contribuciones debido al empleo informal.** Una pensión básica universal recientemente establecida mejorará significativamente el nivel de las pensiones para muchas personas de bajos ingresos. Los programas de transferencias

monetarias están fragmentados, y la unificación de estos programas en un único programa de transferencias monetarias permitirá aumentar la cobertura y beneficios.

**Las cotizaciones sociales pueden afectar los incentivos para la creación formal de empleo, especialmente para los de bajos ingresos.** Reformas futuras al sistema de pensiones deben prestar particular atención a los incentivos de formalización, al tiempo que se incrementan las tasas de reemplazo de las pensiones.

**Gráfico 4. Los ingresos tributarios son bajos**



Nota: LAC es un promedio simple de ARG, BRA, CHL, COL, CRI, MEX, PER. Fuente: OCDE, Base de datos de ingresos tributarios.



**La educación es clave para reducir las desigualdades y aumentar la productividad al mismo tiempo.** Los resultados educativos siguen estando muy por debajo del promedio de la OCDE, y los cierres de escuelas relacionados con la pandemia han exacerbado estos desafíos de larga data, ya que menos estudiantes de entornos vulnerables utilizaron herramientas digitales para permanecer conectados. Ampliar el acceso a una educación de calidad en la primera infancia cerraría las brechas tempranas y a menudo decisivas en el progreso cognitivo y social y permitiría que más mujeres trabajen. Las condiciones de trabajo de los docentes no alcanzan los estándares promedio de la OCDE, con salarios más bajos y jornadas laborales más largas.

**Los ingresos tributarios de sólo el 21% del PIB son insuficientes para satisfacer las crecientes demandas sociales, preservando al mismo tiempo la inversión pública necesaria en infraestructura, educación y salud (Gráfico 4).** Los impuestos sobre la renta personal, que solo paga el 20% de los chilenos, son una explicación detrás de esta baja recaudación de impuestos. Aumentar los ingresos públicos en 4 puntos porcentuales del PIB, como lo planean actualmente las autoridades, es ambicioso pero está al alcance de la mano a través de una reforma tributaria integral.

## Fomentar el crecimiento sostenible

Una estrategia legalmente vinculante a largo plazo para la mitigación y adaptación al cambio climático apunta a la neutralidad de carbono para 2050 y se espera que genere reducciones de emisiones antes de 2025, dando lugar a una tendencia a la baja solo ligeramente por encima del rango compatible con 1,5 grados.

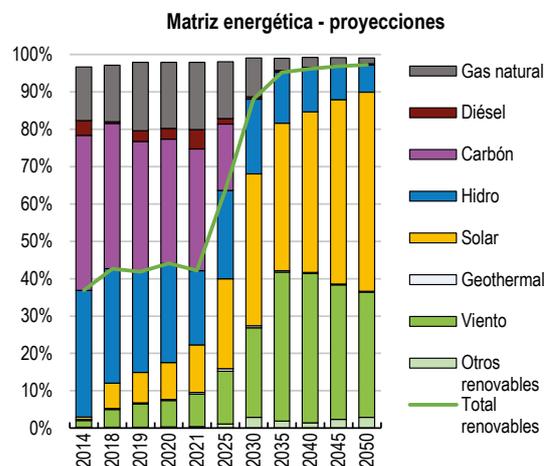
**Las fuentes renovables representan actualmente el 47% de la generación de electricidad, después de una disminución constante del papel de los combustibles fósiles a medida que la energía solar y eólica han ganado importancia.** Este desarrollo se acelerará en las próximas décadas (Gráfico 5), para explotar un potencial único en la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, estimado en más de 70 veces el suministro eléctrico actual. Esto hace que Chile esté bien posicionado para producir y exportar hidrógeno verde, que es la única tecnología conocida hasta ahora que puede descarbonizar algunos procesos difíciles de reducir en la industria pesada.

**A pesar de este potencial en las energías renovables, la combustión del carbón sigue siendo una fuente importante de electricidad en la actualidad.** Los planes para eliminarlo gradualmente para 2030 son ambiciosos pero necesarios y reducirán las emisiones de fuente energética. Las emisiones relacionadas con el transporte disminuirán

a través de la electrificación de la flota de vehículos, nuevos restringidas a modelos de cero emisiones a partir de 2035.

**Los precios del carbono están lejos de las mejores prácticas internacionales.** El nivel actual del impuesto al carbono es demasiado bajo para promover las fuentes de energía renovables y el bajo precio del carbono obstaculiza el desarrollo de un esquema de comercio de emisiones. Los efectos potenciales del aumento de los precios del carbono en los hogares de bajos ingresos podrían mitigarse mediante transferencias monetarias, aprovechando los desarrollos recientes en esta área.

**Gráfico 5. Las energías renovables tienen potencial**



Fuente: International Energy Agency, Ministerio de Hacienda.



## Estudios Económicos de la OCDE

# CHILE

La economía chilena se recuperó rápidamente de la pandemia gracias a un apoyo de políticas excepcionalmente fuerte, que acabó provocando un importante recalentamiento de la economía. La inflación ha aumentado en medio de un consumo privado boyante, agravada por la agresión rusa en Ucrania. Las autoridades monetarias han actuado de forma oportuna y decisiva para contener la inflación, y el estímulo fiscal se está retirando. En los próximos años habrá que hacer frente a importantes retos estructurales, como el estancamiento de la productividad y las elevadas desigualdades. Reforzar la competencia, reducir barreras reglamentarias y gastar más en investigación e innovación serán prioridades clave para impulsar la productividad y la inversión, mientras que las apremiantes necesidades sociales exigen una mayor atención a la distribución de los ingresos y las oportunidades. Alrededor de un tercio de la población activa tiene un trabajo informal, lo que limita su acceso a las prestaciones de protección social. Será fundamental garantizar un conjunto básico de prestaciones para todos, sin distinguir entre trabajadores formales e informales. Ampliar el acceso a la educación de alta calidad en la primera infancia mejoraría los resultados educativos y permitiría que más mujeres participen del mercado laboral. Los retos y riesgos medioambientales son importantes, pero también ofrecen importantes oportunidades para el futuro. El actual alto contenido fósil de la matriz energética contrasta con el fuerte potencial de Chile en la generación de energías renovables.

**CARACTERÍSTICAS ESPECIALES: AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD, AMPLIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, REDUCCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL**

[oe.cd/chile-sp](https://oe.cd/chile-sp)

Imágenes

Portada © SCStock/Shutterstock.com

Página 5 © Matyas Rehak/Shutterstock.com

Página 6 © MARCELODLT/Shutterstock.com

Página 7 © abriendomundo/Shutterstock.com