

I. INTRODUCCIÓN

Hoy existe un diagnóstico preocupante y compartido sobre las escasas ganancias de Productividad Total de los Factores¹ (PTF) en la economía chilena. Como se puede observar en la Tabla No.1., y de acuerdo con la estimación del Comité Consultivo de PIB Tendencial², la Productividad Total de los Factores, o simplemente productividad, creció en promedio 3,2% entre 1991 y 1997, periodo en que la economía creció 8,2% promedio por año, pero se estancó a partir de 1998. El mismo Comité proyecta que la PTF crecerá moderadamente entre los años 2012 y 2017.

Tabla No.1. Crecimiento del PIB y la PTF
Según Comité de Expertos del PIB Tendencial
(Promedios Anuales)

	PTF	PIB
1991-1997	3,24%	8,18%
1998-2011	-0,02%	3,92%
2012-2017 (p)	0,39%	n.d.

(p): Proyección

Fuente: Comité Consultivo del PIB tendencial Agosto, 2012, DIPRES.

Si bien hay consenso en cuanto a que el rápido crecimiento de Chile en la época dorada se explicaría por las reformas estructurales realizadas en las décadas de los '70 y '80, las políticas económicas posteriores y la existencia de un escenario externo favorable, no hay un acuerdo amplio respecto de las causas de su deterioro posterior. Para algunos, la caída de la PTF obedece a factores transitorios y exógenos a la economía, tales como el encarecimiento de la energía, la crisis asiática o el boom del cobre. Para otros, la falta de políticas públicas adecuadas habría permitido un estancamiento de la PTF de carácter más estructural. Entre éstas, podemos mencionar aquellas relacionadas con la falta de flexibilidad microeconómica, la escasez de capital humano o la falta de competencia.

¹ La Productividad Total de los Factores (PTF) mide la parte del crecimiento económico que no se puede explicar por aumentos de las horas trabajadas, aumentos en la cantidad y uso de capital físico o aumentos en la cantidad de capital humano. En otras palabras, la PTF captura incrementos de esfuerzo que permiten producir más con los mismos factores.

² El Comité Consultivo está constituido por un grupo de expertos seleccionados año a año por el Ministerio de Hacienda que, además de determinar el crecimiento del PIB tendencial para efectos de la regla de gasto fiscal, entrega proyecciones de la PTF obtenidas a partir de una función de producción Cobb-Douglas.

En este contexto, numerosos son los estudios que se han realizado cuyo objetivo es determinar las causas del crecimiento y estancamiento de la PTF. Si bien los aportes de estos estudios son innegables, su análisis ha dejado en evidencia que incluso una medición estandarizada de PTF a nivel agregado, es insuficiente para comprender este fenómeno. Por ejemplo, se requieren desagregaciones sectoriales para estudiar temas relacionados con la reasignación de recursos entre dichos sectores o desagregaciones según tamaño de las firmas para analizar y comparar los efectos de la innovación y el gasto en investigación y desarrollo. La medición periódica, por su parte, permite una alerta temprana sobre problemas de productividad en la economía.

Lamentablemente, la evolución de la productividad en Chile ha ido de más a menos. En 2014 la productividad agregada contribuyó negativamente al crecimiento del Producto en Chile, pero en un horizonte más largo de tiempo se observa una tendencia preocupante: durante la década de 1990, la productividad explicó 4,7 puntos porcentuales de crecimiento por año, en la década pasada, explicó 1,4 puntos porcentuales y en 2014 el aporte fue de -0,5%.

Tal es la importancia de la PTF, que el 26 de diciembre de 2014 se creó la Comisión Asesora Presidencial de Productividad, cuyo objetivo es recomendar acciones y medios concretos que permitan facilitar los vínculos de coordinación público-privada con el objeto de promover una visión amplia y comprensiva de los desafíos de la competitividad que enfrenta el país. El 2016 ha sido declarado el año de la productividad en Chile, y es un año que se anticipa complejo desde la perspectiva económica y política, por lo que los esfuerzos en lograr aumentos en la productividad deben ser tomados con responsabilidad y convicción. La evidencia empírica relevada por nuestra propia historia económica revela que para progresar de manera sostenida en el crecimiento de la productividad es fundamental alcanzar altos grado de integración social, recuperar la calidad y credibilidad en las instituciones y despejar las fuentes de incertidumbre que agobian a nuestra economía. Sin duda, este sería un muy buen punto de partida.

II. ANTECEDENTES GENERALES

Una menor productividad reduce la sustentabilidad del crecimiento. En el largo plazo, el empleo y la inversión son irrelevantes para el crecimiento del producto per cápita. El mejoramiento en la calidad de vida resulta de la relación virtuosa entre productividad y crecimiento. Las economías exitosas liberan horas para el ocio y recursos para el consumo, y sin embargo, continúan creciendo; no porque trabajen e inviertan más, sino porque trabajan e invierten mejor.

De hecho, más de la mitad de las diferencias en el nivel de producto interno bruto (PIB) per cápita entre países, y dos tercios de las diferencias en sus tasas de crecimiento, se explican por distintas productividades.

La comparación entre Chile y Estados Unidos ilustra. Más allá de las discrepancias metodológicas con las que se elaboran las estadísticas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) reporta para 2014 un PIB per cápita anual de US\$54.596 para Estados Unidos, pero sólo de US\$22.970 para Chile. Al analizar sus producciones por hora trabajada se entiende el problema: mientras en Estados Unidos el producto generado por hora se acerca a los US\$70, en Chile apenas supera los US\$20; y esto, pese a que los chilenos trabajan 20% más que los estadounidenses, en promedio. Así, dados los datos efectivos de trabajo y capital, si la productividad agregada de Chile fuera igual que la de Estados Unidos, nuestro PIB per cápita alcanzaría los US\$40 mil anuales.

Pero la eficiencia no sólo es clave para cerrar la brecha del desarrollo económico. En el corto plazo, ésta también contribuye a la estabilidad agregada, porque las economías más productivas superan más fácilmente sus crisis económicas. Por ejemplo, Estados Unidos se ha recuperado mucho más rápidamente de la crisis subprime que Europa, una región productivamente estancada durante décadas. Y el mismo patrón se observó tras la crisis asiática, a fines de los años 90. Finalmente, la baja productividad tiene otra consecuencia, incluso más coyuntural. El producto potencial, es decir, aquel que una economía puede sostener sin enfrentar presiones inflacionarias, depende directamente de la eficiencia agregada.

Las estimaciones oficiales en Chile lo ubican en torno a 3%³. Pero las cifras de actividad más recientes sugieren un valor en torno a 2%. El resultado sería una holgura de capacidad menor a la habitualmente estimada⁴. Ésta puede ser la razón de que, a pesar del bajo crecimiento durante 2014, la inflación siga alta⁵. Hoy, el espacio que tendría el Banco Central para mantener una política monetaria expansiva —esto es, una tasa de interés relativamente baja— sería menor.

Con todo, una productividad estancada no sólo impide alcanzar a los países más avanzados, también dificulta superar las crisis y favorece, en lo inmediato, una mayor inflación, presionando las tasas de interés al alza. Por ello, recuperar las

³ De acuerdo al Informe de Política Monetaria de Diciembre de 2015.

⁴ Un concepto que resume de manera genérica las holguras de capacidad es la brecha del producto, la cual se define como la diferencia entre el nivel del PIB y el producto potencial de la economía en un momento del tiempo. Las holguras de capacidad, por lo tanto, se acumulan cuando el PIB está sobre su nivel potencial.

⁵ El objetivo de estabilidad de precios del Banco Central exige mantener la inflación en un rango entre 2% y 4% anual, centrado en 3% en un horizonte de dos años. Desde mediados de 2014, sin embargo, y a pesar del escaso crecimiento del PIB, la inflación en 12 meses supera el 4%.

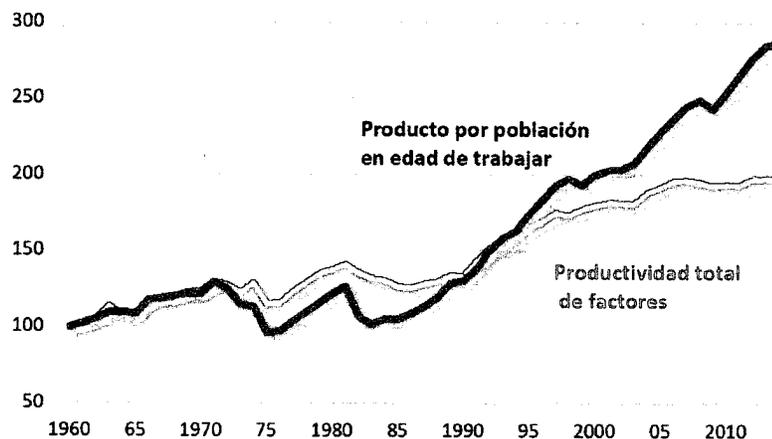
ganancias de eficiencia representa el principal desafío económico de largo y corto plazo en Chile.

PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

La productividad es la eficiencia con que las empresas transforman insumos en producto. En una economía, el objetivo es crear más dados los recursos disponibles. Estos recursos incluyen, entre otros, las máquinas, las materias primas, la tierra, el trabajo, el conocimiento, el capital financiero y la habilidad empresarial.

¿Por qué importa la productividad? Mientras mayor sea ésta, mayor será el nivel de vida posible y más opciones habrá para mejorar el bienestar de la población. La disponibilidad de mayor producto, dados los insumos, permite tener acceso a más y mejor educación y atención médica; a infraestructura, como carreteras, puentes y puertos; e incluso a un mejor medioambiente. Además, en las economías más productivas las nuevas tecnologías se desarrollan y adoptan con mayor facilidad, los trabajadores acceden a mejores salarios y oportunidades laborales y los costos son menores, los precios más bajos y la calidad y variedad mayores, beneficiando a los consumidores.

Gráfico No.1. Producto y Productividad en Chile
(1960-2014, índices 1960=100)



Fuente: Raphael Bergoeing, Productividad en Chile, CEP, mayo 2015.

Como se señaló, las diferencias de productividad observadas en el mundo tienen implicancias cuantitativamente relevantes. Por ejemplo, cerca de la mitad de la brecha de ingresos entre países se explica por diferencias en su productividad agregada. Pero estas diferencias no sólo importan al comparar países; existe también enorme y persistente heterogeneidad productiva entre firmas en un mismo país, incluso en una misma industria y momento del tiempo. Otro ejemplo, en el sector manufacturero chileno las diferencias alcanzan a siete veces. Así, son los países que asignan sus insumos en las unidades económicas más eficientes los que más avanzan.

Hay muchos elementos clave para configurar un entorno que promueva mejoras agregadas de productividad. Entre ellos, destacan dos conceptos complementarios, aunque en apariencia contradictorios: estabilidad en lo macro e inestabilidad en lo micro. Por un lado, se requiere estabilidad agregada que permita asumir riesgos de largo plazo; por el otro, es necesario tener flexibilidad para adaptar las decisiones económicas a un ambiente cambiante. Ilustrativamente, son esenciales el respeto de los derechos de propiedad y la calidad de las políticas monetaria y fiscal para la estabilidad agregada; pero también lo son el impulso al cambio que acompaña a la competencia en los mercados, el emprendimiento y la innovación.

En la literatura especializada existen distintas formas de aproximar una medida de la productividad. La medida tradicional de eficiencia es conocida como productividad total de factores (PTF). Su estimación impone desafíos metodológicos y exige ciertos supuestos. En particular, requiere asumir una forma funcional para la producción. Lo usual es utilizar una función de producción Cobb-Douglas⁶. Es decir,

$$Y_t = A_t K_t^\alpha L_t^{1-\alpha}$$

En donde Y_t es producto, K_t es capital en un sentido amplio, L_t es horas totales trabajadas y A_t es la PTF, todos en el período t ⁷. El producto puede ser medido para la economía como un todo o para sectores específicos, en cuyo caso los factores productivos deben adecuarse coherentemente. Además, el capital incluye todos los recursos no laborales, es decir, las máquinas, la tierra y las materias primas, entre otros.

⁶ Esta función es consistente con la evidencia macroeconómica y representa, especialmente en el agregado, una buena caracterización del producto de un país. Por ejemplo, la participación de cada insumo, capital y trabajo, es constante en el tiempo, y su contribución conjunta exhibe retornos constantes a escala.

⁷ El parámetro α representa el peso de los insumos, K y L , en la distribución de la renta.

En este contexto, la PTF, que captura los cambios en el producto no acompañados por cambios en los factores productivos, está dada por:

$$A_t = Y_t / (K_t^\alpha L_t^{1-\alpha})$$

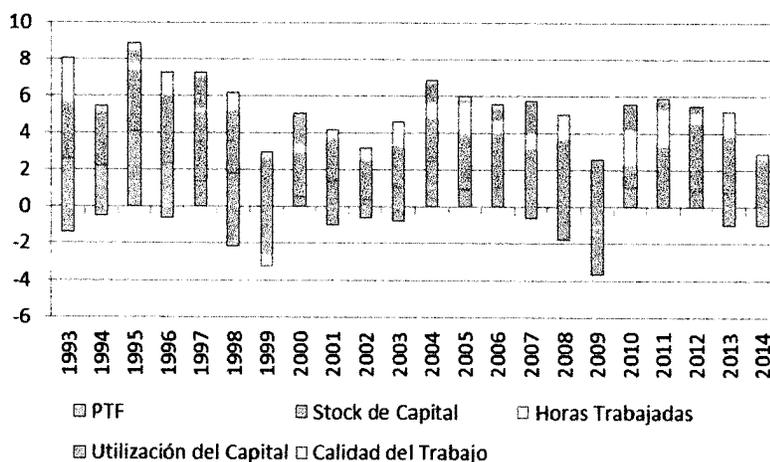
Por lo tanto, la PTF es un residuo, y como tal, es una “medida de nuestra ignorancia”. Así, A incluye los avances tecnológicos y el conocimiento o capital humano; esto es, la educación y capacitación asociada con las horas trabajadas y las habilidades directivas. Gran parte del esfuerzo reciente en economía ha consistido en entender las causas de este residuo. Por ejemplo, la creación de bases de datos con información de empresas ha permitido establecer su relación con el emprendimiento y la competencia, y el rol de la creación y destrucción de negocios.

III. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES

En 2014 la PTF cayó 1,0% respecto del año anterior, en un resultado que se explica, contablemente, por un bajo crecimiento del PIB al tiempo que el stock de capital continuó creciendo a tasas elevadas. En otras palabras, mientras el stock de capital continuó creciendo en forma dinámica, la economía se desaceleró, lo que se tradujo en una utilización menos eficiente de los factores productivos. Esto podría dar cuenta de una baja productividad marginal del capital, es decir, que las últimas unidades de capital invertidas en los diversos sectores rinden menos que el stock existente de capital.

En un horizonte de más largo plazo, si se analizan los últimos veinte años, entre 1993 y 2012, la PTF ha crecido en promedio 0,9% por año, mientras que el PIB lo ha hecho en 4,8%. La mayor contribución al crecimiento del PIB ha venido de la inversión y la incorporación de horas trabajadas, las que han contribuido 2,8% y 0,8%, respectivamente. Esta situación no es sostenible en el tiempo debido a la rentabilidad decreciente del capital (mayor stock por trabajador y menor productividad marginal) y la disminución de la fuerza laboral (transición demográfica). De aquí la importancia de monitorear la PTF y procurar políticas públicas destinadas a su aumento sostenido.

**Gráfico No.2. Evolución de la Contribución de la PTF al PIB
(1993-2014, en %)**



Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Corfo & UAI.

La Tabla No.2., presenta la descomposición del producto per cápita ya descrita para la economía chilena desde el año 1960. Se muestra la contribución de cada término durante distintos períodos, incluyendo los diferentes gobiernos. El objetivo, más que comparar gobiernos, es expositivo: mostrar la tendencia a la baja ocurrida durante los últimos años⁸. En particular, nótese que, para el período completo, la PTF explica la totalidad del crecimiento. El capital, como fracción del producto, contribuye incluso negativamente, reflejando el rápido crecimiento durante estas décadas. La contribución del empleo, como proporción de las horas totales disponibles para trabajar, tiende a mantenerse constante durante el último medio siglo.

Al desagregar temporalmente la descomposición, en este caso separando por gobiernos, se observan diferencias importantes. En períodos cortos de tiempo, los factores productivos aparecen como una fuente relevante de crecimiento. Por ejemplo, durante el gobierno del Presidente Piñera el empleo aportó más de 2 puntos porcentuales por año a su crecimiento per cápita promedio; durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, sin embargo, la evolución del empleo redujo el crecimiento en casi medio punto porcentual por año. Con todo, tal como muestra el Gráfico No.2., la productividad es la variable más importante la mayor

parte del tiempo y, desde fines de los años 90, se ha desacelerado sostenidamente.

Tabla No.2. Contribuciones al Crecimiento del PIB Total
(1993-2014, en %)

	PTF	Stock de Capital	Horas Trabajadas	Utilización del Capital	Calidad del Trabajo	PIB
1993	2,6	3,1	2,0	-1,4	0,4	6,8
1994	2,2	2,9	0,0	-0,5	0,4	5,0
1995	4,1	3,3	0,4	0,7	0,4	9,0
1996	2,4	3,6	1,0	-0,6	0,3	6,8
1997	1,4	3,7	0,2	1,7	0,3	7,1
1998	1,8	3,4	0,7	-2,2	0,3	4,1
1999	-2,6	2,3	-0,7	0,4	0,3	-0,5
2000	0,6	2,3	0,5	1,5	0,2	5,1
2001	1,4	2,2	0,4	-1,0	0,2	3,3
2002	0,4	2,1	0,5	-0,6	0,2	2,7
2003	1,1	2,2	1,1	-0,8	0,2	3,8
2004	2,5	2,3	0,9	1,0	0,2	7,0
2005	1,0	3,0	1,7	0,1	0,2	6,2
2006	1,1	2,9	0,7	0,7	0,2	5,7
2007	-0,6	3,1	0,9	1,7	0,1	5,2
2008	-0,6	3,6	1,3	-1,2	0,1	3,3
2009	-1,0	2,5	-0,1	-2,6	0,1	-1,0
2010	1,1	1,2	1,9	1,3	0,1	5,8
2011	0,0	3,3	2,0	0,5	0,1	5,8
2012	0,9	3,6	0,6	0,4	0,0	5,5
2013	0,8	3,0	1,4	-1,0	0,0	4,2
2014	-1,0	2,6	0,3	0,0	0,0	1,9

Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Corfo & UAI.

Por otra parte, cabe señalar que desde 1993, y previo a 2014 se registraron caídas de la PTF sólo en cuatro ocasiones para el total de la economía. Esto coincide con que el crecimiento del PIB el año 2014 fue uno de los más bajos desde 1984, superado sólo por las contracciones del año 1999, en que el PIB cayó producto de la crisis asiática, y del año 2009, en que el PIB cayó producto de la crisis global.

⁸ Es complejo identificar el efecto de políticas en la productividad en gobiernos específicos. La mayoría de los efectos toman tiempo en materializarse, incluso superando al gobierno que los implementó.

IV. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD SECTORIAL

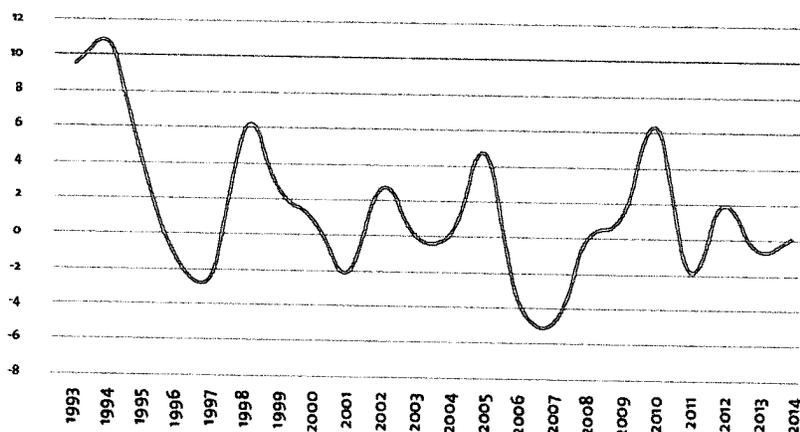
El año 2014 se caracterizó por una contracción de la Productividad Total de los Factores (PTF), tanto a nivel agregado, como en al menos la mitad de los ocho sectores que se incluyen en este análisis. Esto es el resultado de una desaceleración de la economía que no fue acompañada de una desaceleración similar en el crecimiento del stock de capital utilizado.

A continuación se presenta cada uno de los ocho sectores considerados: i) Agricultura, caza y pesca, ii) Minería, iii) Industria, iv) Electricidad, agua y gas, v) Construcción, vi) Comercio, restaurantes y hoteles, vii) Transporte y comunicaciones, y viii) Servicios financieros y empresariales. Como se verá en las próximas líneas, el comportamiento de la PTF sectorial ha sido muy variable entre los ocho sectores analizados⁹.

Sector Industria Manufacturera

El sector manufacturero destaca porque en 2014 tanto el stock de capital como las horas trabajadas (ajustadas por calidad) disminuyeron. Esto fue acompañado también de una caída en el valor agregado del sector y, en consecuencia, de una nula variación de la PTF. La formación bruta de capital se contrajo 0,8% en el año 2013 y de acuerdo a estimaciones preliminares, se habría contraído otro 17,9% en el año 2014.

Gráfico No.3. Crecimiento anual de la PTF en Sector Industria Manufacturera (1993-2014, en %)



Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Corfo & UAI.

⁹ El análisis siguiente se basa en la información proporcionada por Corfo-UAI.

En este contexto, la estimación de inversión bruta para el año 2014 es coherente con una variación de -18,8% en la inversión en maquinarias y equipos ese mismo año. Con ello, el stock de capital en el sector caería 0,4% el 2014 con una contribución negativa de 0,2% al crecimiento del valor agregado.

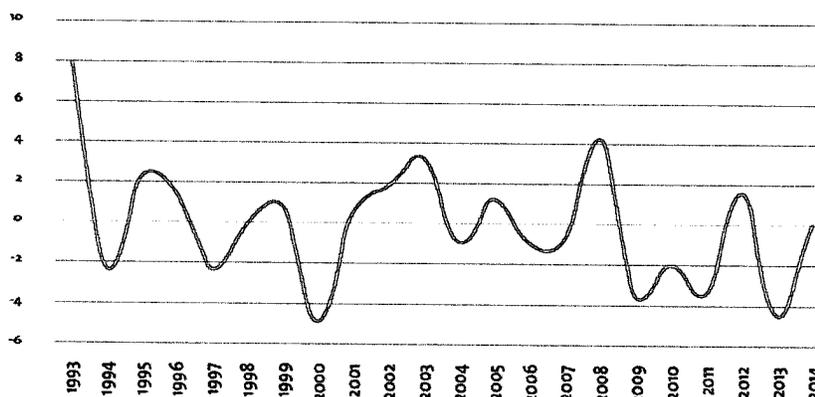
También destaca en este sector la sistemática caída del salario relativo, lo que obedecería principalmente a una caída en la calidad de la mano de obra. Así, las horas trabajadas ajustadas por calidad tuvieron un nulo aporte al crecimiento del valor agregado sectorial en el año 2014, donde el total de horas trabajadas sin ajustar aportaron 0,3%, al tiempo que la calidad del trabajo tuvo un aporte negativo de similar magnitud. De esta forma, el valor agregado sectorial en la manufactura se contrajo 0,3% en el año 2013.

Esto, en conjunción con la caída del stock de capital y la nula contribución de las horas trabajadas ajustadas, llevaron a que en 2014 la PTF del sector manufacturero tuviera una variación nula. En promedio del quinquenio 2010-2014, la PTF en el sector manufacturero creció 1,1% al año. Esta cifra es mayor que el promedio de los últimos diez años (0,2%) y de los últimos veinte años (0,6%). En perspectiva histórica, este sector es uno de los de menor crecimiento de la PTF a nivel nacional.

Sector Construcción

La PTF en el sector construcción no presentó variación en el año 2014. Así, el crecimiento del valor agregado sectorial fue en su totalidad explicado por una variación positiva del stock de capital utilizado y una contracción de las horas trabajadas ajustadas por calidad.

Gráfico No.4. Crecimiento anual de la PTF en Sector Construcción (1993-2014, en %)



Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Corfo & UAI.

Cabe destacar que las horas trabajadas en este sector se contrajeron en 2014. Ese año, el número de ocupados en el sector cayó 1,8%. Asimismo, las horas trabajadas promedio cayeron 1,1%. Así, el factor trabajo tuvo una contribución negativa al valor agregado sectorial de 1,5%.

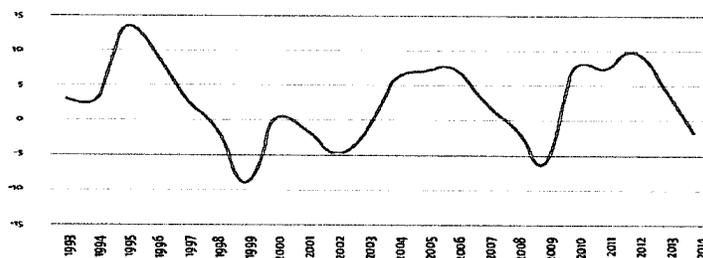
De acuerdo a estimaciones preliminares, la formación bruta de capital fijo en el sector se contrajo 17,6% en 2014 (por la caída de la inversión en maquinarias y equipos). No obstante, la inversión como proporción del stock de capital continúa elevada: 13,1%. Como resultado, el stock de capital aumentó 6,8% el año 2014, contribuyendo en 3,2% al crecimiento del valor agregado sectorial.

Este resultado, combinado con la caída en las horas trabajadas y el crecimiento de 1,5% en el valor agregado, llevaron a que la PTF se mantuviera sin variación. No obstante, hay que tomar en consideración que este es un sector de comportamiento volátil, la que se evidencia tanto en la inversión, como en el empleo y el crecimiento. En todo caso, en promedio ha habido escasas ganancias de productividad en el sector. Entre 1993 y 2014 el crecimiento promedio del valor agregado sectorial, de 4,3%, fue explicado por la incorporación de factores productivos, en especial incrementos en el stock de capital, mientras que la PTF tuvo una variación nula.

Sector Comercio, Restaurantes y Hoteles

En el año 2014 la formación bruta de capital fijo en este sector, de acuerdo a estimaciones preliminares, se contrajo 14,9%. A pesar de la fuerte caída en la inversión, esta sigue siendo elevada como porcentaje del stock de capital, 14,2%. Como consecuencia, el stock de capital continúa expandiéndose y creció 8,0% en el año 2014. Así, la acumulación de capital contribuyó con 3,3% al aumento del valor agregado sectorial.

Gráfico No.5. Crecimiento anual de la PTF en Sector Comercio, Restaurantes y Hoteles
(1993-2014, en %)



Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Corfo & UAI.

Algo que ha caracterizado a este sector en las últimas décadas, de acuerdo a la encuesta Casen, es una sistemática caída del salario relativo. Esto se interpreta como que el crecimiento del sector ha sido sesgado hacia mano de obra menos calificada. Lo anterior, en conjunto con una variación casi nula del total de horas trabajadas, llevó a que el factor trabajo tenga un aporte negativo de 0,8% al crecimiento del valor agregado sectorial.

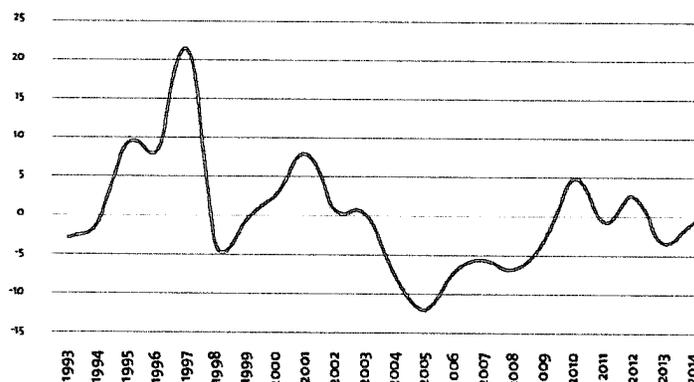
Dado el comportamiento de los factores productivos, en especial del stock de capital, y dado que el valor agregado sectorial aumentó 0,6% el año 2014, los cálculos preliminares arrojan que la PTF en este sector se contrajo 1,8% el 2014. Este es el primer año en que se registra una variación negativa desde el 2009. Si se considera el promedio del crecimiento anual de la PTF en el quinquenio 2010-2014, este fue de 5,5%.

En los diez años entre 2005 y 2014 el crecimiento de la PTF fue en promedio de 3,7% anual y en los veinte años desde 1995 de 2,5%. En conclusión, este es uno de los sectores en que la PTF ha sido más dinámica, especialmente en la última década.

Sector Transporte y Comunicaciones

Durante el año 2014, este sector presentó una variación levemente negativa de -0,5%. En este caso, la información disponible no nos permite distinguir entre dos actividades que pueden presentar dinámicas muy diferentes. Las Cuentas Nacionales, que desde 2008 sí hacen la distinción, muestran que el valor agregado del sector transporte creció 2,2% el 2014, mientras que en el sector comunicaciones lo hizo en 6,6%.

Gráfico No.6. Crecimiento anual de la PTF en Sector Transporte y Comunicaciones (1993-2014, en %)



Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Corfo & UAI.

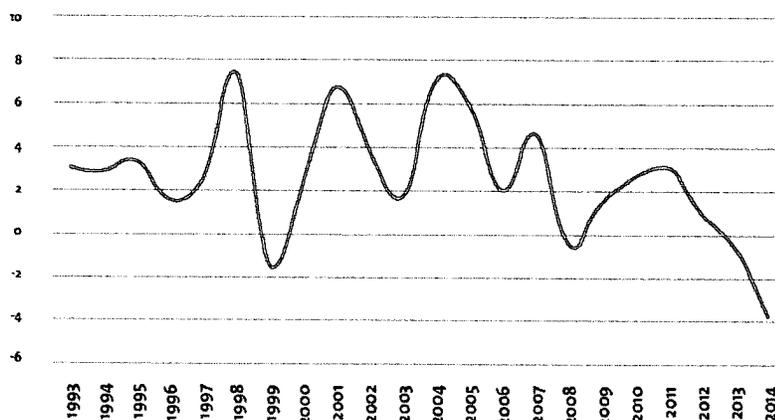
Lamentablemente, no tenemos información diferenciada sobre la inversión y el empleo. En su conjunto, de acuerdo a estimaciones preliminares, el stock de capital en este sector creció 6,8% el año 2014, igual cifra que en 2013. Así, se estima que la contribución del capital al aumento del valor agregado sectorial fue 4,6%.

En cuanto a las horas trabajadas corregidas por calidad, estas cayeron 0,6% y tuvieron una leve contribución negativa. En el período de cinco años entre 2010 y 2014, la PTF sectorial creció en promedio 0,6%, por debajo del agregado de la economía. Es más, tomando todo el período que cubre las estimaciones (desde el 1993) la PTF prácticamente no ha variado.

Sector Servicios Financieros y Empresariales

Al igual que en el caso de Transporte y comunicaciones, la información disponible no permite distinguir entre dos actividades cuya dinámica no necesariamente es similar. En efecto, las Cuentas Nacionales nos muestran que el crecimiento del valor agregado de estas actividades es disímil: en 2014 el valor agregado de los servicios financieros aumentó 3,0% mientras que el de servicios empresariales aumentó 1,9%. La diferencia es aún más evidente si tomamos el promedio del crecimiento desde 2009: 7,0% para el sector financiero y 4,1% para los servicios empresariales.

Gráfico No.7. Crecimiento anual de la PTF en Sector Servicios Financieros y Empresariales (1993-2014, en %)



Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Corfo & UAI.

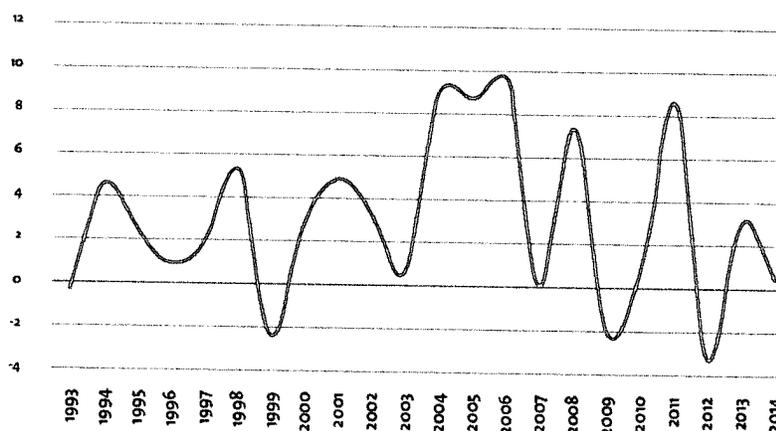
El crecimiento conjunto del valor agregado del sector fue de 2,2% en 2014. Según estimaciones, la inversión cayó 6,4%. Sin embargo, y producto de los sostenidos aumentos de la inversión en los últimos años, ésta habría representado 12,1% del stock de capital. Como resultado, el stock de capital creció 9,3% el 2014. En tanto, las horas trabajadas ajustadas aumentaron 2,4%.

Así, en el año 2014 el aumento del valor agregado sectorial se descompone en una contribución de 5,3% del stock de capital utilizado, una contribución de 1,0% de las horas trabajadas ajustadas por calidad y una contracción de la PTF de 3,8%. El crecimiento de la PTF se ha venido moderando desde el año 2011. No obstante, el promedio anual de crecimiento de la PTF desde el año 1993 al 2014 es de 2,6%.

Sector Agricultura, Caza y Pesca

La PTF de este sector se mantuvo relativamente estable el año 2014 y, entre los sectores que cubrimos, fue el único que presentó una variación positiva. Con todo, se produjo una desaceleración respecto del año anterior. En efecto, de acuerdo a estimaciones preliminares, la PTF se expandió 0,3% en el año 2014 versus 3,0% en el año 2013.

Gráfico No.8. Crecimiento anual de la PTF en Sector Agricultura, Caza y Pesca
(1993-2014, en %)



Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Corfo & UAI.

La productividad medida en este sector es particularmente volátil. Esta volatilidad se debe a que las decisiones de empleo e inversión no necesariamente se ven reflejadas en la producción final del año, la cual está fuertemente determinada por factores exógenos, especialmente climáticos. Es así como el crecimiento de la PTF fue de 8,5% en 2011, -3,2% en 2012, 3,0% en 2013 y 0,3% en 2014.

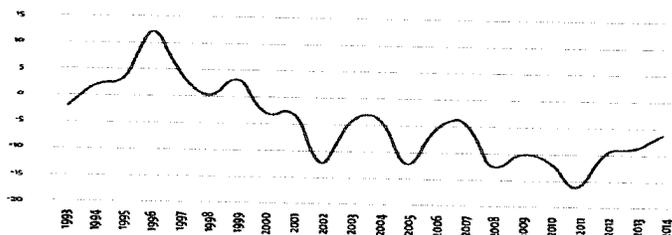
En el año 2014 en particular, el crecimiento del valor agregado de este sector fue de 2,8%. De acuerdo a estimaciones preliminares, esto fue acompañado de un incremento de 5,9% en la inversión y, como consecuencia, de un aumento de 3,8% en el stock de capital. Así, el incremento de este factor productivo explicó 75% del aumento del valor agregado sectorial, con una contribución de 2,1%. El total de horas trabajadas en este sector aumentó 1,2% en 2014. Esto se tradujo en una contribución de 0,6% al crecimiento. De acuerdo a la encuesta Casen, desde el año 2009 el salario relativo ha ido cayendo, lo que implica una caída de la productividad laboral. Esto contrasta con lo ocurrido hasta el año 2008 en que esta medida aumentó, coincidiendo con una creciente tecnificación del sector.

Considerando este efecto, las horas trabajadas efectivas (corregidas por la calidad del trabajo) contribuyeron 0,4% al crecimiento sectorial. Entre los años 2010 al 2014 la PTF sectorial se expandió en promedio 1,9%. Si se considera los diez años que van del 2005 al 2014 este promedio aumenta a 3,2% y fue de 3,0% en los veinte años desde 1995. Así, desde una perspectiva histórica, este es uno de los sectores que más productividad ha ganado en el país.

Sector Minería

Por décimo quinto año consecutivo el sector minero presentó en 2014 una contracción de la PTF, la que se relaciona con la caída en la ley del cobre y no necesariamente con pérdidas de eficiencia. Evidencia de esto es que este sector presenta la mayor tasa de crecimiento de la inversión en la economía, al tiempo que el crecimiento del valor agregado sectorial es menor que el crecimiento del PIB total.

Gráfico No.9. Crecimiento anual de la PTF en Sector Minería (1993-2014, en %)



Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Corfo & UAI.

En el año 2014 la PTF en el sector cayó 6,3%, la menor caída desde 2008. De acuerdo a estimaciones preliminares, la formación bruta de capital fijo correspondió a 15% del stock de capital el año 2014 (esta cifra llegó a un máximo de 22,4% en el año 2012), lo que llevó a que dicho stock se expandiera 10,2%. Este es un sector cuya producción es especialmente intensiva en capital. Así, la contribución al crecimiento del valor agregado de este factor fue de 8,8%.

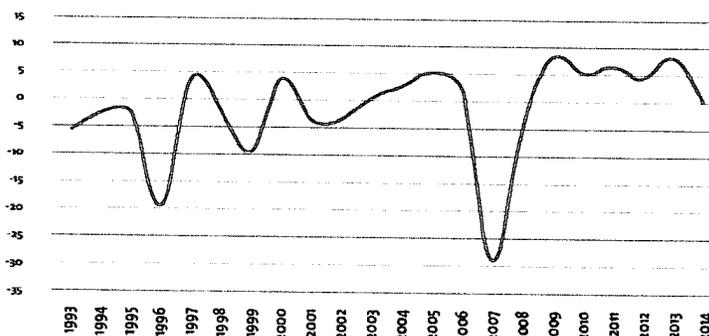
A diferencia de lo ocurrido con el stock de capital, el total de horas trabajadas en la minería cayó 4,5% (un aumento de 0,3% en el promedio de horas trabajadas y una caída de 4,7% en el empleo) en el año 2014. Ajustando por calidad del trabajo, este factor productivo restó 0,6% al valor agregado sectorial.

Sector Electricidad, Gas y Agua

En este sector destaca el hecho que en el año 2014 el número de trabajadores aumentó 10,8%. No obstante, dado que la participación del factor trabajo en la generación de valor agregado es relativamente baja (13% vs 87% del capital), la contribución del aumento de las horas trabajadas (ajustadas por calidad) a la generación del valor agregado fue tan solo 1,6%.

La expansión del stock de capital en este sector fue 4,0% en el año 2014, lo que se traduce en un aporte a la generación de valor agregado de 3,5%. Esto, en conjunción con el comportamiento del empleo y del crecimiento de 4,9% en el valor agregado sectorial, llevó a que la PTF prácticamente no mostrara variación (-0,1%).

Gráfico No.10. Crecimiento anual de la PTF en Sector Electricidad, Gas y Agua
(1993-2014, en %)



Fuente: Evolución de la PTF en Chile, Corfo & UAI.

La casi nula variación de la PTF en 2014 contrasta con las fuertes expansiones registradas entre los años 2009 y 2013, que en promedio fueron de 6,4%. Esto es reflejo de un incremento del valor agregado promedio de esos años de 10,4%. Este elevado crecimiento del sector es resultado de un aumento sistemático de la generación eléctrica en base a carbón, que pasó de 15% del total en el año 2008 a 27% en 2014, a la vez que el precio de este mineral ha caído en los mercados internacionales. Por tanto, al igual que en el sector minería, este es un caso donde es difícil asociar la evolución de la PTF con cambios en eficiencia.

V. LA AGENDA DE PRODUCTIVIDAD DEL GOBIERNO

Como ya se ha señalado, el Gobierno nombró una nueva Comisión Asesora Presidencial para la Productividad, y declaró el año 2016 como el año de la Productividad en Chile. El alicaído panorama económico marcó el lanzamiento de esta nueva Comisión, concebida como un órgano permanente de carácter independiente y consultivo que asesorará al Gobierno en esta materia, para favorecer el crecimiento económico.

La comisión se inspira en experiencias de Australia y Nueva Zelanda, destacadas por la OCDE como ejemplo de buenas prácticas en materia de arreglos institucionales para promover la productividad.

La Comisión para la Productividad contará con un consejo de carácter transversal compuesto por un presidente, siete consejeros adicionales, un representante del Ministerio de Economía y uno del Ministerio de Hacienda participará de manera permanente en las reuniones. Y contará, además, con una secretaría técnica formada por distintos profesionales que prestarán todo el apoyo técnico y administrativo que sea necesario para su funcionamiento.

El Consejo estuvo formado originalmente por:

- Joseph Ramos (Presidente): Economista y Profesor de la Universidad de Chile.
- Carlos Alvarez, presidente del SEP.
- Andrea Butelman, experta en libre competencia.
- Rossana Costa, subdirectora Libertad y Desarrollo.
- Raphael Bergoeing, Economista del CEP.

- Fernando Carmona, experto laboral.
- Rafael Guilisasti, dirigente gremial.
- Soledad Ovando, Gerente de Pequeñas Empresas de BancoEstado.
- Claudio Soto, representante Ministerio de Hacienda.
- Juan Cristóbal Marshall, representante Ministerio de Economía.

Sin embargo, a poco andar se oficializó la renuncia de Rafael Guilisasti a esta Comisión, incorporándose en su reemplazo Claudio Muñoz, director de Icare y del Fondo de Inversión Estratégica de Chile.

Entre las tareas inmediatas de la Comisión para la Productividad están:

- Un paquete de medidas para mejorar productividad en sector de la minería.
- Proponer un programa de desarrollo de habilidades y competencias en el mundo del trabajo, destinados a mejorar la empleabilidad de la fuerza laboral, que permitan modernizar el sistema de capacitación laboral y mejorar la relación entre sistema educativo y mundo del trabajo.

Estas tareas debieron haber quedado resueltas durante el segundo semestre de 2015, pero la Comisión postergó su entrega para marzo de 2016.

Cabe señalar que esfuerzos en esta materia se han realizado anteriormente bajo esta misma administración, pero los resultados no han sido los esperados, y las medidas implementadas no obedecen a una lógica de reformas estructurales microeconómicas que permitan dar un salto en materia de eficiencia.

En mayo de 2014 fue lanzada la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, cuyo objetivo era sentar las bases para una nueva fase de desarrollo de nuestra economía. Seis son los ministerios que participan de esta Agenda, la cual estará coordinada por el Ministerio de Economía: Trabajo, Agricultura, Minería, Hacienda y Energía. La hoja de ruta, enfocada en potenciar el crecimiento del país, está compuesta a su vez por 7 ejes de trabajo, cuyas principales medidas son:

1.- Inversiones Estratégicas

Contempla la creación de un Fondo de Inversión Estratégica que será asignado por un Comité de Ministros en base a criterios técnicos, altos estándares de transparencia y rendición de cuentas.

A través de este Fondo se asignarán recursos a iniciativas públicas que faciliten el encadenamiento productivo en actividades estratégicas, como minería, acuicultura y agricultura.

2.- Infraestructura

Entre las medidas de este eje se encuentran: Obras de riego, un Plan de Desarrollo del Transporte y Desarrollo de las Telecomunicaciones para mejorar y aumentar la capacidad de transmisión de datos a nivel internacional, aumentar la cobertura de fibra óptica nacional y reducir costos para usuarios.

3.- Apoyo a la Pyme

Banca Mujer Emprendedora es una de las medidas que contempla el eje de Apoyo a la Pyme. Esta consiste en un programa para mejorar las condiciones de acceso a financiamiento y servicios por parte de mujeres emprendedoras, que será implementado por BancoEstado.

4.- Emprendimiento e Innovación

Una de las medidas está enfocada en fortalecer el programa Start-Up Chile, incentivando que al menos 50% de los proyectos seleccionados se instalen en centro regionales.

5.- Tecnología y Regulación

Plan de Tecnología en servicios públicos, Plataforma Electrónica Registral y Notarial y Evaluación de la regulación pública son las medidas del quinto eje de la Agenda de Productividad.

6.- Mejores Mercados

Entre otras medidas, se fortalecerán los barrios comerciales mediante un programa que financiará proyectos asociativos, orientados a potenciar los atributos comerciales y la identidad de cada barrio.

7.- Nueva Institucionalidad

A través de la Medición de Competitividad- una de las medidas de este eje- se establecerá un convenio con el Banco Mundial para crear en Chile una unidad que sistematice la medición de niveles de

competitividad y el ambiente de negocios en el país y en Latinoamérica.

Según la autoridad, de las 47 medidas, diez corresponden a proyectos de ley y 37 a iniciativas administrativas, con una inversión de US\$ 1.500 millones a ejecutarse entre 2014 y 2018. Del total de iniciativas administrativas, un 84% se encuentran cumplidas, y de los 10 proyectos de ley, tres se encuentran aprobados y dos están en trámite. El ministro detalla que de las 29 medidas que dependen exclusivamente del Ministerio de Economía, 21 se encuentran cumplidas y 7 cuentan "con avances significativos"¹⁰.

De acuerdo a la autoridad económica, esta agenda de productividad llega a un 77% de cumplimiento a diciembre de 2015, pero lo cierto es que no basta con aprobar un proyecto para dar por cumplido un objetivo, sino que también se debe asegurar su implementación de forma de alcanzar la meta buscada, y eso pasa por diseñar los protocolos, instrumentos y capacitación necesaria para asegurar el cumplimiento del objetivo.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Las perspectivas económicas para el país muestran un estancamiento en el ritmo de crecimiento. Este bajo desempeño contrasta con el auge económico vivido en la última década debido al favorable precio del cobre, y se explica por la caída sostenida en la productividad total de factores (PTF). Estudios recientes, entre ellos el de McKinsey¹¹ determina que la PTF ha restado un punto porcentual (pp) en el crecimiento del PIB desde 2010 a 2014, cifra que se compara con el aporte de 1,2 pp entre 1990 y 1999.

De este modo, en el escenario actual es fundamental llevar a cabo políticas –tanto a nivel privado pero principalmente a nivel público- que logren incrementar la productividad, y así dar un giro a esta situación.

Asimismo, la productividad laboral ha disminuido su contribución al crecimiento. El mismo estudio revela que, asumiendo que el stock de capital y la productividad total de los factores se mantienen constantes, el aporte de la productividad laboral disminuyó desde un 4,2% en el periodo 1990-1999 a sólo 1,0% entre 2010 y 2014. Debido a que el crecimiento de la población y la participación laboral tienen poca holgura para ser alterados, estos niveles de productividad laboral llevarían a una expansión del PIB de 2,5% para los próximos años. De esa manera, si no se

¹⁰ Entrevista al Ministro de Economía, Luis Felipe Céspedes, El Mercurio, 21 de diciembre de 2015

¹¹ McKinsey (2015). Desarrollando una agenda para impulsar la productividad de Chile.

impulsa la productividad laboral, difícilmente se logrará retomar desempeños económicos más dinámicos.

ÍNDICE

	PÁG.
I. INTRODUCCIÓN	3
II.- EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2015	5
III.- ANÁLISIS POR MINISTERIO Y GOBIERNOS REGIONALES	14
IV.- BALANCE GLOBAL Y FINANCIAMIENTO	16
V.- PROGRAMAS DE EMPLEO CON APOYO FISCAL	18
VI.- CONSIDERACIONES FINALES	23

I. INTRODUCCIÓN

Un crecimiento de 4,4% real respecto del gasto fiscal efectivo de 2015 considera el Presupuesto 2016, y si bien este dinamismo podría parecer austero en un contexto de desaceleración económica, lo cierto es que esconde un dinamismo de 6,4% real si se compara con el Presupuesto 2015.

Esta cifra de expansión del gasto público deja un espacio muy reducido para dar cumplimiento a las promesas del Gobierno, donde la focalización del gasto y la priorización de objetivos resultarán fundamentales a la hora de evaluar la hasta ahora deficiente gestión de las autoridades.

De acuerdo a lo informado por la Presidenta, los ejes de este segundo tiempo del Gobierno serán Educación, Salud y Seguridad. Según lo señaló la propia mandataria, el 25% del crecimiento en el gasto fiscal se destinará a Educación, donde entre otras cosas se buscará que el 50% de los alumnos más vulnerables que estudien en entidades sin fines de lucro y sujetas a condiciones de acreditación y participación accederá a la gratuidad universal en 2016.

De igual forma, en Salud se destinarán importantes recursos para contar con médicos y especialistas en la red pública de salud, buscando con ello disminuir las listas de espera y brindar una atención sanitaria de mejor calidad; mientras que en materia de Seguridad se pretende aumentar la dotación de carabineros en 6.000 efectivos y 1.200 policías.

En un contexto de desaceleración económica como el actual, lo esperable era que el Gobierno realizara un ejercicio de racionalización de recursos que evite la generación de expectativas poco realistas, porque simplemente los números no cuadran con la capacidad del Estado para implementar la agenda de reformas. La billetera fiscal parece agotarse, y en este contexto varias son las iniciativas que han debido postergarse, entre ellos hospitales públicos, reforma a las pensiones, al sistema de isapres, etc.

Las iniciativas señaladas por la Presidenta Bachelet parecen no guardar relación con la realidad que exhiben las cuentas fiscales. Tampoco se trata de hipotecar el crecimiento futuro de la economía, por la vía de un endeudamiento excesivo. La emisión de deuda en 2015 sólo alcanzó para financiar el déficit fiscal y las obligaciones financieras adquiridas con anterioridad, sin dejar holguras para financiar las reformas del Gobierno. Y esto considerando que en el Presupuesto vigente ya se contempló un aumento de 25% en el límite de endeudamiento, con

lo que se elevó desde US\$6.000 millones a unos US\$7.500 millones el límite para contraer obligaciones. Con estas cifras el nivel de deuda bruta del país se elevó a 16,2% del PIB, lo que corresponde al nivel más alto de los últimos 20 años.

En líneas generales, el Presupuesto va en la línea de lo que nos tiene acostumbrado la Presidenta Bachelet, no sólo gastando más de lo que produce el país, sino que además se agrava por medio de una deficiente gestión en los recursos. En su periodo anterior el gasto promedio fue de 10,5%, mientras que el crecimiento fue de sólo 3,3%. Mientras que en su actual mandato el gasto ha estado en torno al 6,2%, lo que demuestra un manejo fiscal poco prudente y alejado de la realidad que vive Chile y el mundo. De esta forma, el déficit superior al 3% por segundo año consecutivo, trae consecuencias para todos los chilenos ya que producirá un aumento en las tasas de interés de los créditos de inversión y de consumo, al tiempo que la convergencia hacia un balance estructural deberá postergarse hacia más allá de 2018.

A la luz de estos antecedentes, es que resulta tremendamente importante evaluar la capacidad de gestión de las nuevas autoridades, a fin de aproximar el grado de ejecución presupuestaria que se podría alcanzar en 2016. Para ello, es interesante observar que es lo que ha sucedido en esta materia durante el periodo que comprende la ejecución presupuestaria de 2015.

A fines de enero de 2016, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres) dio a conocer las cifras oficiales de la ejecución presupuestaria del ejercicio pasado, la que da cuenta de una sobre ejecución del orden de 101,1%, según ha señalado el Director de Presupuestos, Sergio Granados. Según información entregada por la Dipres, el balance fiscal del gobierno en el período enero-diciembre de 2015 arrojó un déficit acumulado de \$3.412.819 millones, equivalente a -2,2% del Producto Interno Bruto (PIB) estimado para el año, consistente con la proyección deficitaria expuesta en la subcomisión mixta de presupuesto en octubre.

Cabe señalar que la información contenida en el presente informe se basa en las estadísticas informadas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, las cuales han sido procesadas y presentadas de acuerdo a las pautas del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional², el cual se basa en el concepto de contabilidad sobre base devengada. Todas las estadísticas de flujo corresponden al Estado de Operaciones de Gobierno contemplado en la estructura de cuentas contenida en

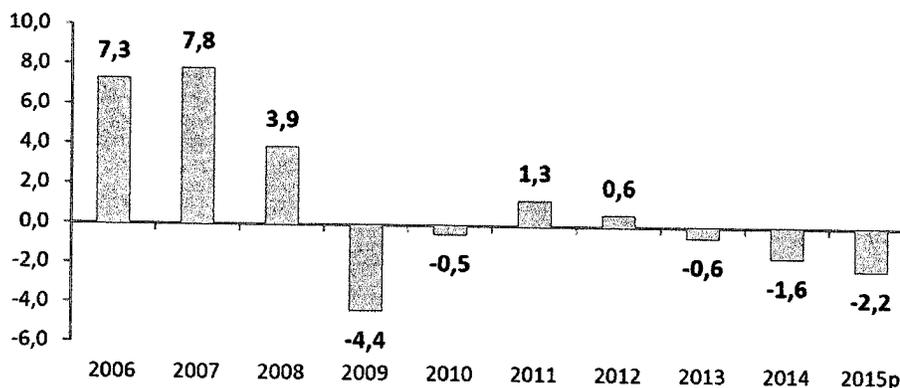
² Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (2001)

el referido manual. Las cifras que se entregan expresadas como porcentaje del PIB utilizan el PIB estimado para el año en curso.

II. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2015

De acuerdo a la información publicada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el resultado del Gobierno Central Total acumulado al cuarto trimestre del año 2015 es un déficit de \$3.412.819 millones, equivalente al -2,2% del PIB estimado para el año.

**Balance Efectivo del Gobierno
(2006-2015, % del PIB)**



(p): cifras preliminares

Fuente: Dipres

Al observar una apertura de este resultado, se aprecia que los ingresos del Gobierno Central Total acumulados a diciembre de 2015 alcanzaron a \$33.415.430 millones, registrando un incremento real anual de 5,2%, y equivalente a un 21,4% del PIB estimado para este año. Cabe hacer notar, no obstante, que dicha recaudación resultó menor a la presupuestada. Este dinamismo fue impulsado principalmente por los ingresos tributarios netos, que representaron un 82,8% de los ingresos totales del Gobierno Central en 2015, los que mostraron una variación real anual de 8,3% respecto del ejercicio 2014.

La favorable evolución de los ingresos tributarios netos totales es principalmente el resultado de lo recaudado desde los contribuyentes no mineros, que mostró una variación real anual de 9,7%, debido a la recepción de ingresos extraordinarios por una sola vez provenientes del registro de capitales en el exterior, según la medida contemplada dentro de la Reforma Tributaria. Esta modificación consistió en establecer una regulación transitoria para la declaración de bienes o rentas en el exterior, por medio de una ventana para que los chilenos que posean capitales en

el extranjero y no estaban pagando impuestos, los registraran pagando por una única vez inicialmente un 8% de impuestos, y pagando de ahí en adelante los impuestos normales que rindan esas inversiones.

De esta forma, el impuesto a la Renta de los contribuyentes no mineros, presentó un crecimiento de 26,9% real anual. Adicionalmente, el IVA mostró un aumento real acumulado de 4,8%.

Por su parte, la caída observada en el componente de Cobre Bruto (Codelco) de 50,2% se debe principalmente al menor precio registrado del cobre, que mostró una importante caída especialmente en el segundo semestre del año, y que en promedio 2015 resultó de US\$/lb 250, en comparación al precio promedio de 2014 de US\$/lb 311 (-19,6%).

Respecto del gasto del Gobierno Central Total, al mes de diciembre del año 2015 alcanzó a \$36.828.249 millones, equivalentes al 23,6% del PIB estimado para el año, con un crecimiento de 7,4% real en 12 meses. De este total, el gasto del Gobierno Central Presupuestario registró un crecimiento real anual de 8,4%, mientras que el Gobierno Central Extrapresupuestario experimentó una disminución real acumulada en el período de 45,0%. La siguiente tabla resume la situación de balance del Gobierno Central Total del ejercicio 2015.

Balance del Gobierno Central Total (Año 2015)

	Millones de pesos	Var. Real Anual (%)	% del PIB (p)
Ingresos	33.415.430	5,2%	21,4%
Gastos	36.828.249	7,4%	23,6%
Balance	-3.412.819	-	-2,2%

(p): cifras preliminares

Fuente: Dipres

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS

Al cuarto trimestre 2014 los ingresos totales del Gobierno Central Total alcanzaron \$33.415.430 millones, lo que representa un aumento de 5,2% real anual con respecto a lo observado en 2014. De este total, \$33.065.505 millones corresponden al Gobierno Central Presupuestario, que tuvieron un aumento de 5,5% respecto del año anterior, y los \$349.925 millones restantes correspondieron

al Gobierno Central Extrapresupuestario, los cuales mostraron una reducción de 16,6% real con respecto al año anterior.

El total de ingresos del Gobierno Central Total en este período corresponde a 21,4% del PIB estimado para el año.

Ingresos Gobierno Central Total 2015
(\$MM y %)

	Millones de pesos	% del total	Var. real (%)	% del PIB (p)
Ingresos tributarios netos	27.677.816	82,8%	8,3%	17,7%
<i>Tributación minería privada</i>	1.287.953	3,9%	-13,2%	0,8%
<i>Tributación resto contribuyentes</i>	26.389.864	79,0%	9,7%	16,9%
Cobre bruto	703.710	2,1%	-50,2%	0,5%
Imposiciones previsionales	2.252.489	6,7%	2,3%	1,4%
Otros ingresos ⁽¹⁾	2.781.414	8,3%	6,8%	1,8%
TOTAL INGRESOS	33.415.430	100,0%	5,2%	21,4%

(1) Incluye donaciones, rentas de la propiedad, ingresos de operación, otros ingresos corrientes y venta de activos físicos. (p) PIB proyectado. Fuente: Dipres.

Respecto a los ingresos tributarios netos, éstos alcanzaron un monto de \$27.677.816 millones, lo que, representa un 82,8% de los ingresos totales percibidos por el Gobierno Central el año 2015. La variación real registrada respecto a 2014, de un 8,3%, se descompone en un incremento real anual de 9,7% en la recaudación de los contribuyentes no mineros, alcanzando éstos un monto de \$26.389.864 millones, y una disminución real acumulada en doce meses de 13,2% de la tributación de la gran minería privada (GMP10), cuyo monto alcanzó \$1.287.953 millones.

Por su parte, la caída más importante se observa en los ingresos provenientes de Codelco (Cobre Bruto), que tuvieron una variación real de -50,2% en relación al año 2014. La razón principal se debe a la caída del precio del cobre, dado que durante el año 2015 se observó un precio promedio de US\$c/lb 250, mientras que el año anterior éste fue de US\$c/lb 311. Cabe mencionar que durante el primer trimestre 2014 se autorizó la capitalización de US\$200 millones de utilidades propias de Codelco, lo cual fue realizado durante el mismo año, en cambio, el año 2015 se autorizó la capitalización de US\$225 millones de utilidades propias, la que no se materializó debido a la falta de utilidades de la empresa estatal.

En tanto, las imposiciones previsionales muestran una variación real anual acumulada a diciembre de 2,3%, crecimiento similar al expuesto el año 2014, en línea con las estadísticas de empleo que se observaron durante el año.

Finalmente, el resto de los ingresos (donaciones, rentas de la propiedad, ingresos de operación, otros ingresos corrientes y ventas de activos físicos), que representan en conjunto un 8,3% de los ingresos totales, registran una variación positiva de 6,8% en 12 meses, impulsada principalmente por los otros ingresos, que crecieron 12,9%. Estos últimos incorporan importantes incrementos en algunos ministerios como Economía y Obras Públicas, así como un alza en el Tesoro Público explicado por aumento en el pago de multas y sanciones, algunas de ellas asociadas a los casos de colusión observados en el último tiempo.

El análisis de los ingresos tributarios netos por tipo de impuesto, muestra una variación acumulada real positiva en 12 meses de 8,3%, explicada principalmente por el incremento en la recaudación por concepto de Renta, que fue de 20,8% y el IVA que alcanzó un aumento de 4,8%, a lo que se suma el crecimiento de 2,5% de la recaudación por los impuestos a productos específicos. Por otra parte, lo recaudado por los impuestos a los actos jurídicos, al comercio exterior y a los otros impuestos, presentan disminuciones reales en 12 meses de 4,7%, 2,6% y 216,3%, respectivamente.

Ingresos Tributarios del Gobierno Central Total 2015 (\$MM y %)

	Miliones de pesos	% del total	Var. real anual (%)	% del PIB (p)
Impuestos a la Renta	11.694.613	42,3%	20,8%	7,5%
<i>Tributación minería privada</i>	1.287.953	4,7%	-13,2%	0,8%
<i>Tributación resto contribuyentes</i>	10.406.661	37,6%	26,9%	6,7%
Impuesto al Valor Agregado	13.273.958	48,0%	4,8%	8,5%
Impuestos a Productos Específicos	2.379.386	8,6%	2,5%	1,5%
<i>Tabacos, Cigarros y Cigarrillos</i>	982.609	3,6%	9,9%	0,6%
<i>Combustibles</i>	1.388.218	5,0%	-2,3%	0,9%
<i>Derechos de Extracción Ley de Pesca</i>	8.558	0,0%	39,2%	0,0%
Impuestos a los Actos Jurídicos	272.118	1,0%	-4,7%	0,2%
Impuestos al Comercio Exterior	343.491	1,2%	-2,6%	0,2%
Otros	-285.750	-1,0%	-216,3%	-0,2%
INGRESOS NETOS POR IMPUESTOS	27.677.816	100,0%	8,3%	17,7%

(p): proyectado

Fuente: Dipres.

En particular, la variación de la recaudación por Impuesto a la Renta, que muestra un crecimiento de 20,8% real acumulado a diciembre, se descompone en una disminución real de 13,2% en el grupo de las GMP10 (minería privada) y de un alza de 26,9% en la correspondiente al resto de los contribuyentes. En el caso del grupo de las GMP10, la recaudación mensual por conceptos de PPM e impuesto adicional registró bajas en los últimos meses en línea con la caída registrada en el precio del cobre, efecto que predomina por sobre el incremento del factor de PPM originado en la mayor tasa de Primera Categoría que contempla la reforma tributaria.

Por su parte, el incremento real en doce meses de 26,9% en el grupo del resto de los contribuyentes, presenta variaciones positivas en todos sus componentes, es decir en declaración anual, declaración mensual y pago de PPM. Respecto del crecimiento en el componente de declaración anual, éstos presentan un crecimiento acumulado que se explica por el incremento de la tasa de impuesto de Primera Categoría contemplado en la reforma tributaria y además por la castigada base de comparación del primer semestre del año anterior, en que se liberaron devoluciones de renta correspondientes a ejercicios anteriores, situación que no se repite el 2015. Adicionalmente, en el año 2015 quedaron devoluciones pendientes en cifras en torno a los \$400.000 millones, situación contraria a la observada en el año 2014.

Respecto a la recaudación mensual del Impuesto Adicional de los contribuyentes no mineros, ésta presenta un crecimiento excepcional en la recaudación del mes de agosto, debido a una mayor recaudación por remesas y otras tasas. Finalmente, los PPM pagados por las empresas se presentan crecientes en lo que va del año, lo que es coherente con el incremento en el factor que contempla la reforma tributaria, dado el aumento en la tasa de Primera Categoría. Adicionalmente, se debe considerar que en los últimos meses del año se recaudó el pago de impuesto por registro de capitales en el exterior, de acuerdo a lo establecido en la reforma tributaria. Estos ingresos son excepcionales y se estima ascienden a \$543.393 millones, correspondientes a un 0,3% del PIB estimado para ese año.

Finalmente, respecto a la recaudación del Impuesto a la Renta, producto del aumento de la actividad fiscalizadora se ha observado un importante aumento en el impuesto devengado, sin embargo, en la medida que los contribuyentes no realicen dichos pagos, éstos se registran en cuentas de deudores, en la categoría Otros, razón por la cual éstas últimas presentan valores negativos.

La recaudación por IVA muestra un crecimiento real en doce meses de 4,8% real acumulado en el año 2015. Esta variación se descompone en un aumento de

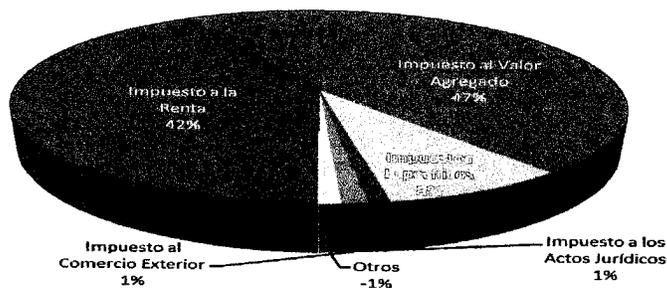
2,6% en el valor del IVA bruto declarado, cifra que resulta levemente superior al incremento real esperado para la demanda interna para el año 2015. Adicionalmente, se observa un ahorro en el gasto en devoluciones que asciende a un 2,2%, que vendría a dar cuenta de una mejor fiscalización impulsada por la incorporación a la factura electrónica.

La recaudación de los Impuestos a Productos Específicos creció en términos reales en 2,5%, variación que se compone de un incremento real en 12 meses de 9,9% en lo recaudado por concepto de impuesto al tabaco y cigarrillos, y una caída real en el impuesto a los combustibles de 2,3%. En el primer caso, se apreció una normalización al alza en el pago de impuestos, originada en el cambio de la composición de la tasa contenida en la reforma tributaria. En el caso de los combustibles, se observa que el sistema de estabilización de precios (MEPCO), resultó más negativo en aproximadamente \$112.000 millones, respecto de 2014, pasando de un efecto positivo de \$59.000 millones en el año anterior a un impacto negativo de \$53.000 millones, pronunciando la caída en la recaudación. Por otra parte, durante el tercer trimestre, específicamente en el mes de julio se recaudaron impuestos por derechos de extracción de pesca, con lo que se presenta una variación real positiva de 39,2% respecto del año anterior.

Por otra parte, la caída observada en la recaudación del impuesto al comercio exterior de 2,6% real en doce meses, se debe la disminución en el nivel de importaciones de aproximadamente un 12,8% que no logró ser compensado con el alza del tipo de cambio que fue de alrededor de 10% real anual.

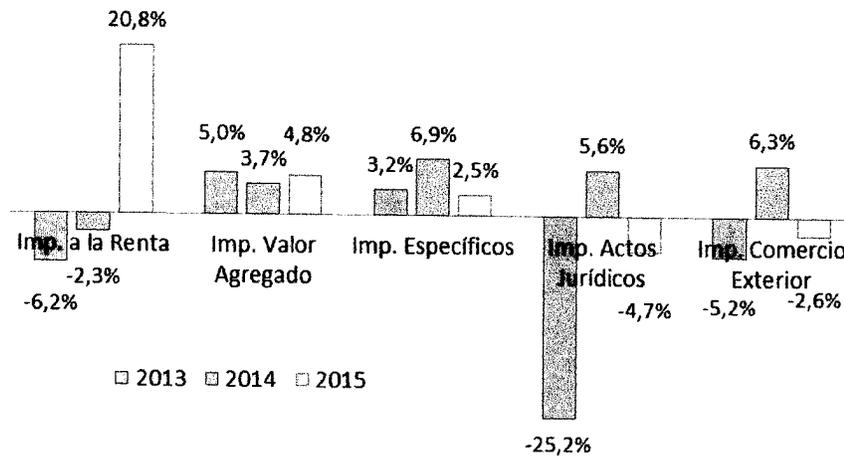
Finalmente, el impuesto a los actos jurídicos que representa un 1,0% de los ingresos tributarios netos totales, presenta una caída en doce meses de 4,7%, debido a una disminución observada en el impuesto a los pagarés, lo recaudado en la categoría de préstamos externos y en protestos.

Participación de los Impuestos en los Ingresos Tributarios



Fuente: Elaboración propia.

Evolución Anual por tipo de Impuesto (Var. % Anual)



Fuente: Elaboración propia.

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS

El gasto devengado del Gobierno Central Total en 2015 alcanzó \$36.828.249 millones equivalentes al 23,6% del PIB estimado para el año, lo que se traduce en un crecimiento en términos reales de 7,4% en relación al año anterior. De este total, \$36.470.185 millones corresponden al Gobierno Central Presupuestario, con un crecimiento real anual de 8,4%, y \$358.063 millones correspondientes al Gobierno Central Extrapresupuestario que mostraron una variación real anual de -45,0%.

Gastos Gobierno Central 2015 (\$MM y %)

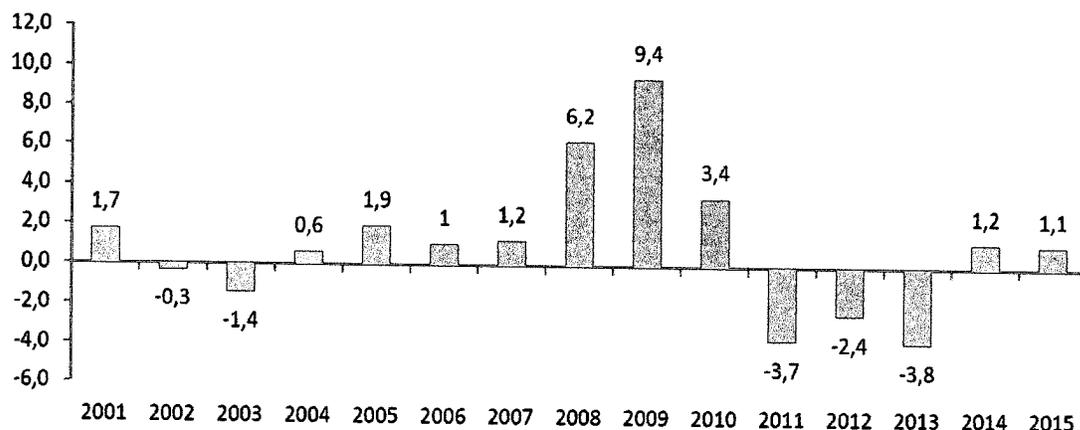
	Millones de pesos	Var. real anual (%)	% del PIB(p)
Gastos Presupuestario	36.470.185	8,4%	23,3%
Gastos Extrapresupuestario	358.063	-45,0%	0,2%
Gasto Total	36.828.249	7,4%	23,6%

(p): Proyectado

Fuente: Dipres.

El Gasto del Gobierno Central Presupuestario en 2015 presentó un avance en la ejecución de la Ley de Presupuestos aprobada de 101,1%, lo que resulta similar al 101,2% del año 2014, lo que queda en evidencia al observar el gráfico y cuadro siguientes.

**Sobre/sub Ejecución Presupuestaria 2001-2015
(Sobre Ley Aprobada)**



Fuente: Dipres.

**Gastos Gobierno Central Presupuestario 2011-2015
(Ejecución mensual, % avance sobre Ley Aprobada)**

Año	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic	Acumulado año
2015	6,9	6,7	8,3	7,5	7,6	8,4	8,2	8,2	8,5	8,0	8,3	14,5	101,1
2014	6,8	6,8	8,0	7,9	7,7	8,3	8,1	7,8	8,6	8,4	8,7	14,1	101,2
2013	6,4	6,5	7,5	8,0	7,5	8,1	8,1	7,6	8,0	7,7	7,9	12,9	96,2
2012	6,4	6,5	7,9	7,2	7,4	8,2	8,0	7,7	8,1	7,9	8,2	13,9	97,6
2011	5,8	5,8	8,0	7,1	7,3	8,0	7,6	7,4	8,2	7,3	8,2	15,4	96,3

Fuente: Dipres.

El gasto del Gobierno Central Presupuestario se compone de un Gasto Corriente de \$29.767.987 millones, con una variación real positiva de 7,3% y de un Gasto de Capital (Inversiones y Transferencias de Capital) de \$6.702.198 millones, con una

variación real anual de 14,0%. Ambas cifras representan un 81,6% y un 18,4% del total de Gastos Presupuestarios, respectivamente.

Gasto Gobierno Central Presupuestario 2015 (\$MM y %)

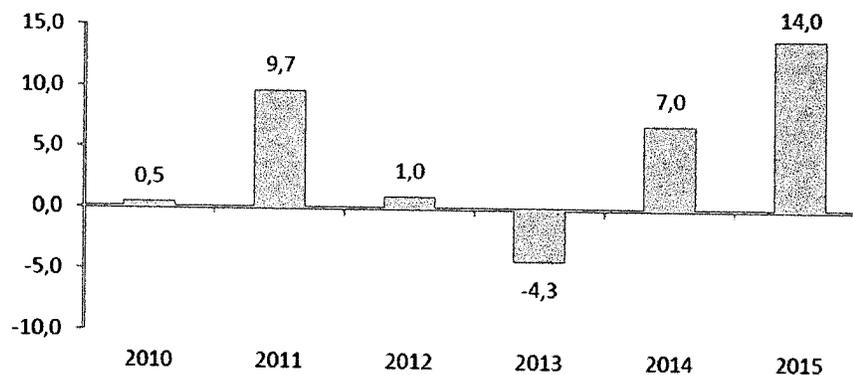
	Millones de pesos	% del total	Var. real anual (%)
Gastos corrientes	29.767.987	81,6%	7,3%
Gastos de capital	6.702.198	18,4%	14,0%
TOTAL GASTOS	36.470.185	100,0%	8,4%

Fuente: Dipres.

El Gasto Corriente durante 2015, presentó un avance en la ejecución de la Ley de Presupuestos aprobada de 102,3%, lo que resulta superior al 100,3% del año 2014, mientras que el Gasto de Capital presentó un porcentaje de avance de la ejecución de la Ley de Presupuestos Aprobada de 96,4%, lo que resulta menor al 106,0% registrado en el período pasado, esto se explica por el importante aumento de gasto de capital que consideraba la Ley aprobada para el año 2015 en comparación con la caída que mostraba el presupuesto del año 2014.

No obstante lo anterior, se debe señalar que el Gasto de Capital registró el mayor crecimiento anual de los últimos 6 años (período 2010-2015), correspondiente a 14,0%, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gasto de Capital del Gobierno Central Presupuestario (2010-2015; Var. % real anual)



Fuente: Dipres.

III. ANÁLISIS POR MINISTERIO Y GOBIERNOS REGIONALES

Respecto de la ejecución del Gasto Corriente, el cuadro siguiente presenta los 5 ministerios con mayor nivel de gasto corriente dentro de la Ley aprobada 2015 ordenados de acuerdo a su tasa de ejecución de ese gasto durante 2015. Todos mostraron tasas superiores al 100% y destacan los ministerios del Interior, Salud y Trabajo, con porcentajes de ejecución sobre la ley aprobada de 118%, 113% y 106,4%, respectivamente.

Gasto Corriente 5 Ministerios con Mayor Gasto Aprobado (\$MM, Var. % real anual y % ejecución sobre Ley Aprobada)

Ministerios	Ley Aprobada 2015	Ejecución 2015	Variación real anual 2015 (%)	Porcentaje de ejecución (%)
Interior	1.546.933	1.824.715	9,6%	118,0%
Salud	5.462.046	6.174.302	10,1%	113,0%
Trabajo	5.758.253	6.129.338	4,2%	106,4%
Defensa	1.484.678	1.559.787	3,3%	105,1%
Educación	6.860.503	6.906.207	8,3%	100,7%

⁽¹⁾ Luego de la clasificación por mayor gasto aprobado en la Ley de Presupuestos 2015, se ordenan descendientemente de acuerdo al porcentaje de ejecución en 2015. El Gasto Corriente aprobado de estos 5 ministerios representa un 72,5% del Gasto Corriente total aprobado en la Ley de Presupuestos 2015.

Fuente: Dipres.

En relación a la ejecución del Gasto de Capital, que se muestra en el siguiente cuadro, se debe destacar al Ministerio de Obras Públicas que registró un avance de 104% y al Ministerio de Vivienda con una ejecución de 101%. Con respecto a la Ley Aprobada para este año. Por su parte se debe mencionar, que pese a mostrar bajos niveles de ejecución, Salud y Educación presentan incrementos reales anuales de 48,7% y 69,1%, respectivamente.

Gasto de Capital 5 Ministerios con Mayor Gasto Aprobado (\$MM, Var. % real anual y % ejecución sobre Ley Aprobada)

Ministerios	Ley Aprobada 2015	Ejecución 2015	Variación real anual 2015 (%)	Porcentaje de ejecución (%)
Obras Públicas	1.959.089	2.038.427	11,7%	104,0%
Vivienda	1.563.189	1.578.591	3,6%	101,0%
Interior	1.319.285	1.166.274	-0,5%	88,4%
Salud	590.013	498.769	48,7%	84,5%
Educación	682.759	560.565	69,1%	82,1%

⁽²⁾ Luego de la clasificación por mayor gasto aprobado en la Ley de Presupuestos 2015, se ordenan descendientemente por el porcentaje de ejecución en 2015. El Gasto de Capital aprobado de estos 5 ministerios representa un 87,9% del Gasto de Capital total aprobado en la Ley de Presupuestos 2015.

Respecto del gasto en inversiones realizado por los gobiernos regionales, el monto de gasto ejecutado en 2015 asciende a \$953.962 millones, lo que representa una ejecución respecto de la Ley Vigente del 98,9%, inferior al 99,8% observado el año anterior, con una variación real anual positiva de 6,8% a nivel nacional. Entre las regiones que muestran un porcentaje de ejecución completa de su presupuesto de inversiones se encuentran la I Región de Tarapacá, II Región de Antofagasta, V Región de Valparaíso, VIII Región del Bío-Bío y la XIV Región de Los Ríos. Mientras que entre las regiones que presentan una menor tasa de ejecución en 2015, se encuentran la XI Región de Aysén (92,6%) y las Regiones III y X con 96,8% de ejecución.

**Gasto Ejecutado Inversiones Gobiernos Regionales 2015-2014
(\$MM y % Ley Aprobada)**

Regiones	Millones de pesos	% Ejecución 2015	% Ejecución 2014
I	36.726	100,0	100,1
II	75.198	100,0	100,0
III	32.518	96,8	100,0
IV	59.627	99,9	99,9
V	70.450	100,0	100,0
VI	53.041	98,3	100,0
VII	63.231	99,9	100,0
VIII	108.917	100,0	100,0
IX	87.934	98,3	99,7
X	88.548	96,8	99,7
XI	43.707	92,6	98,5
XII (a)	40.473	99,9	100,0
RM	110.273	99,8	99,7
XIV	44.433	100,0	100,0
XV	38.886	99,8	99,9
TOTAL	953.962	98,9	99,8
Variación % real en 12 meses		6,8	

(a) No incluye FONDEMA

Fuente: Dipres.

IV. BALANCE GLOBAL Y FINANCIAMIENTO

El balance del Gobierno Central Total registró un déficit de \$2.183.391 millones en el cuarto trimestre de 2015, cifra que equivale al -1,4% del PIB estimado para el año. De esta forma, el déficit acumulado durante el año totalizó \$3.412.819 millones, lo que equivale al -2,2% del PIB estimado para el año. En términos desagregados, el déficit acumulado al 31 de diciembre de las cuentas presupuestarias y extrapresupuestarias alcanza a \$3.404.681 millones y \$8.138 millones, respectivamente.

Con la información preliminar disponible para 2015, ese ejercicio cierra con un déficit estructural de 0,3% del PIB estimado para el año. Sin embargo, a partir de un análisis con el Consejo Fiscal Asesor (CFA) se acordó que el cálculo del BE para el análisis de la convergencia hacia la meta del déficit estructural al 2018, se debe realizar además sin considerar los ingresos extraordinarios y por una sola vez provenientes del registro de capitales en el exterior, lo que genera un déficit estructural de 0,6% del PIB. Este resultado es menos deficitario que lo estimado en el Informe de Finanzas Públicas de octubre pasado, debido a un menor nivel de gasto ejecutado respecto de la proyección y una mejor recaudación producto de los efectos de la reforma tributaria durante este año. Se debe señalar que la información definitiva del resultado del indicador del BE será dada a conocer una vez que sea publicado el PIB del año 2015 por parte del Banco Central e información del cierre del ejercicio 2015 de Codelco.

Adicionalmente, el cálculo del BE será revisado una vez que se cuente con el resultado de la consulta extraordinaria realizada recientemente al Comité de expertos del precio de referencia del cobre.

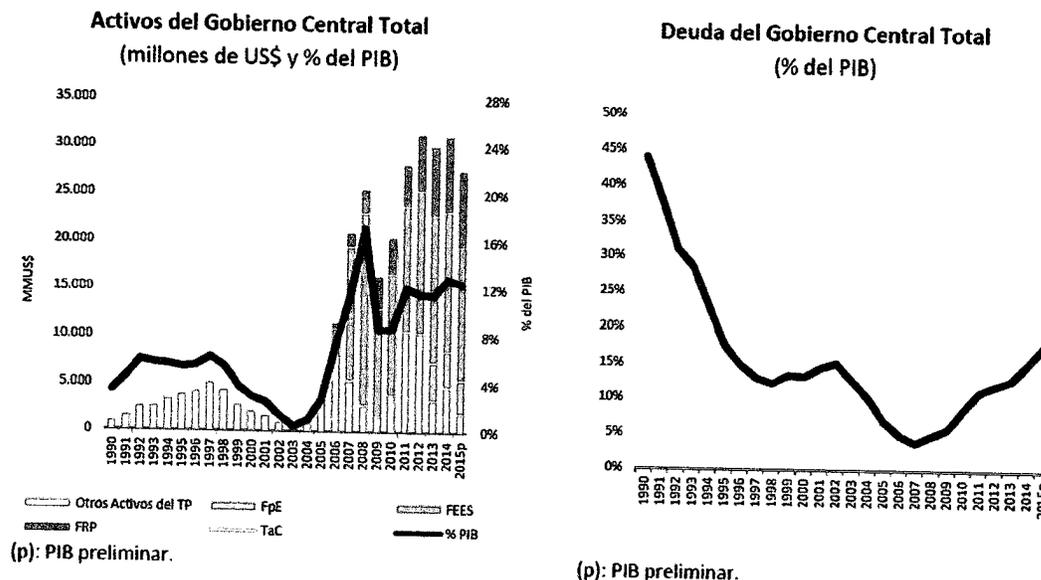
En relación a las operaciones de financiamiento del Gobierno Central Presupuestario, durante el ejercicio presupuestario 2015, se observó un aumento de los pasivos netos incurridos por un total de \$2.910.435 millones, explicado por endeudamiento interno y externo por \$4.653.384 millones y \$950.702 millones, respectivamente, compensado parcialmente por amortizaciones de deuda interna y externa por \$1.715.035 millones y \$104.545 millones, respectivamente, y pagos por concepto de bonos de reconocimiento por \$874.071 millones. Cabe señalar que durante el ejercicio se amortizaron 2 bonos locales por un total de UF45 millones (BTU0300115 por UF34 millones y BTU0210915 por UF11 millones).

De esta forma, el stock de deuda del Gobierno Central Presupuestario consolidado en moneda nacional totalizó \$27.560.190 millones, lo que representó el 17,6% del PIB estimado para el año.

Como se detalla en el informe "Activos Consolidados del Tesoro Público", el saldo a precios de mercado de los activos financieros del Tesoro Público totalizó US\$27.621,2 millones al 31 de diciembre de 2015, equivalente al 12,5% del PIB estimado para el año. En términos desagregados, el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) totalizaron US\$13.966,5 millones y US\$8.112,2 millones, respectivamente. Por su parte, los Otros Activos del Tesoro Público (OATP) y el Fondo para la Educación (FpE) registraron saldos por US\$2.003,3 millones y US\$3.496,7 millones, respectivamente.

Cabe señalar que el 30 de diciembre de 2015 se constituyó el Fondo para Diagnósticos y Tratamientos de Alto Costo (Fondo TAC), con un aporte inicial por \$30.000 millones, tal como lo establecen los artículos 19 y segundo transitorio de la Ley N° 20.850.

Activos y Deuda del Gobierno Central 2015



Fuente: Dipres.

V. PROGRAMAS DE EMPLEO CON APOYO FISCAL ³

El conjunto de iniciativas emprendidas a través de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal, en las modalidades directas o a través de mecanismos de incentivos a la contratación y emprendimiento tienen como objetivo principal apoyar la efectiva reinserción laboral de los trabajadores cesantes al mercado formal del trabajo.

En virtud de la heterogeneidad en los objetivos de los programas que se financian con apoyo fiscal, en el presente informe se analizarán los programas de empleo de acuerdo a las siguientes categorías:

- (i) Programas de Empleo de Coyuntura Económica;
- (ii) Programas de Fomento al Microemprendimiento;
- (iii) Programas de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral y
- (iv) Empleos Asociados a la Inversión Pública.

PROGRAMAS DE EMPLEO DE COYUNTURA ECONÓMICA.

Estos programas tienen por finalidad, mejorar la empleabilidad de las personas vulnerables del país y otorgar una fuente laboral en aquellos lugares que hayan experimentado una contracción de la demanda por mano de obra a raíz de alguna emergencia, y cuyo financiamiento proviene mayoritariamente del Programa de Contingencia contra el Desempleo, si es que se cumplen las condiciones establecidas en la Ley N° 20.128.

Dentro de ellos, se encuentran el Programa de Emergencia de Empleo de la CONAF y el Programa de Inversión en la Comunidad del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Las coberturas de ambos programas de empleo se deciden en un comité, en razón de la evolución esperada de la tasa de desempleo y otros factores que pudiesen afectar las fuentes laborales en una determinada región, provincia y/o comuna del país.

Durante este periodo la cobertura de beneficiarios de los Programas de Empleo de Coyuntura Económica alcanzó un promedio mensual de 27.229 cupos.

³ En virtud de lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal (artículo tercero) y su reglamento, los Ministerios de Hacienda y del trabajo y Seguridad Social den publicar periódicamente las estadísticas relativas a los beneficiados de los programas de empleo con apoyo estatal.

**Programas de Empleo de Coyuntura Económica
(Trimestre Octubre – Diciembre de 2015)**

PROGRAMAS DE EMPLEO DE COYUNTURA ECONÓMICA	Tasa desempleo SON'15	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	Promedio Trimestral
Programa Emergencia Empleo CONAF					
III Región Atacama	4,2%	3 240	3 231	3 191	3 222
IV Región Coquimbo	6,6%	200	200	199	200
V Región Valparaíso	6,6%	509	504	484	499
VI Región O'Higgins	6,6%	384	388	385	386
VII Región Maule	5,6%	309	304	304	306
VIII Región Bio-Bío	6,9%	370	370	370	370
IX Región Araucanía	7,5%	262	261	254	259
X Región Los Lagos	6,3%	821	820	810	817
XIV Región Los Ríos	3,2%	57	56	57	57
	3,8%	328	328	328	328
Programa de Inversión en la Comunidad					
I Región Tarapaca		24 131	24 136	23 752	24 007
III Región Atacama	7,1%	684	684	682	683
IV Región Coquimbo	4,2%	447	436	106	330
V Región Valparaíso	6,6%	2 200	2 195	2 172	2 189
VII Región Maule	6,6%	1 969	1 961	1 950	1 960
VIII Región Bio-Bío	6,9%	163	200	194	186
IX Región Araucanía	7,5%	15 367	15 369	15 368	15 368
X Región Los Lagos	6,3%	2 234	2 229	2 223	2 229
XIV Región Los Ríos	3,2%	585	580	578	581
XV Región Arica y Parinacota	3,8%	444	444	441	443
	5,0%	38	38	38	38
Total					27 229

Fuente: Dipres.

PROGRAMAS DE EMPLEO DE FOMENTO AL MICROEMPRESARIADO.

El objetivo de estos programas es contribuir a que los beneficiarios mejoren sus condiciones de vida, buscando mejoras económicas a través del desarrollo de sus capacidades personales y sean capaces de generar sus propios ingresos producto de la actividad económica. El financiamiento de estos programas se encuentra consignado en la Ley de Presupuestos de cada año.

Dentro de estos se encuentran el Programa Generación Microempresariado Indígena Urbano (que fue ejecutado por el Ministerio del Trabajo hasta el año 2010 y a partir del año 2011 por el Ministerio de Desarrollo Social) y el Programa de Microempresariado, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social.

A continuación, se presenta la distribución mensual de las coberturas ejecutadas por las instituciones responsables:

**Programas de Empleo de Fomento al Microemprendimiento
(Trimestre Octubre – Diciembre de 2015)**

PROGRAMAS DE EMPLEO DE FOMENTO AL MICROEMPREDIMIENTO	Tasa desempleo SON'15	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	Promedio Trimestral
Programa Generación Microemprendimiento Indígena (1)		-	-	-	-
Programa Micro Emprendimiento PAME		18.506	20.235	21.633	20.127
I Región Tarapacá	7,1%	377	377	376	377
II Región Antofagasta	6,0%	446	552	552	517
III Región Atacama	4,2%	409	467	575	484
IV Región Coquimbo	6,6%	743	743	742	743
V Región Valparaíso	6,6%	1.865	1.838	1.824	1.842
VI Región O'Higgins	5,6%	713	717	723	718
VII Región Maule	6,9%	725	851	1.009	862
VIII Región Bío-Bío	7,5%	2.739	3.300	4.296	3.445
IX Región Araucanía	6,3%	1.831	2.285	2.285	2.134
X Región Los Lagos	3,2%	2.070	2.117	2.114	2.100
XI Región Aysén	3,4%	168	169	169	169
XII Región Magallanes	3,3%	-	120	195	105
XIII Región Metropolitana	6,0%	5.608	5.631	5.707	5.649
XIV Región Los Ríos	3,8%	530	714	712	652
XV Región Arica y Parinacota	5,0%	282	354	354	330

(1) El programa Generación Microemprendimiento Indígena Urbano, no presenta ejecución en el cuarto trimestre del año 2015

Fuente: Dipres.

PROGRAMAS DE EMPLEO DE FOMENTO A LA CAPACITACIÓN E INSERCIÓN LABORAL

El objetivo de estos programas, apunta a mejorar la productividad del beneficiario a través de la acumulación de capital humano (educación-capacitación) y posteriormente ofrecer a éste, oportunidades de reinserción laboral y acceso a mejores empleos. Estos programas de fomento al empleo, consisten en la generación de incentivos para nuevas contrataciones en el sector privado.

Es importante mencionar que el gobierno, en el caso de los programas de empleo indirectos, no tiene injerencia directa, pues pueden depender de la oferta y/o demanda laboral de sectores específicos de la población, como ocurre con el Subsidio al Empleo Joven y el Subsidio Empleo a la Mujer. Aumentos en los empleos de jóvenes, ya sea por una mayor oferta, una mayor demanda o la combinación de ambas, tendrán un efecto directo en la demanda por este subsidio, sin que necesariamente el gobierno lo haya determinado así. La interacción entre las fuerzas de mercado son los principales elementos detrás de este tipo de empleos.

El financiamiento de estos programas se encuentra consignado en la Ley de Presupuestos de cada año. Dentro de ellos, se encuentran los siguientes

programas de empleo directo; Programa de Mejoramiento Urbano, Programa de Generación de Empleo, Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario, Programa de Servicios Sociales; los programas de empleo indirecto son; Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres Chile Solidario, Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, Subsidio a la Contratación de Jóvenes Ley N° 20.255, Subsidio al Empleo Joven Ley N° 20.338 y se incluye a partir de 2014 el Subsidio de Empleo a la Mujer, Ley N° 20.595 publicada con fecha 17/05/12.

A continuación, se presenta la distribución mensual de las coberturas ejecutadas por las instituciones responsables:

**Programas de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral
(Trimestre Octubre – Diciembre de 2015)**

PROGRAMAS DE EMPLEO DE FOMENTO A LA CAPACITACIÓN E INSERCIÓN LABORAL	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	Promedio Trimestral
DIRECTOS	9.089	7.893	8.175	8.386
Programa de Mejoramiento Urbano	4.617	3.666	4.307	4.197
Programa de Generación de Empleo	895	895	899	896
Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario	1.798	1.699	1.461	1.653
Programa de Servicios Sociales	1.779	1.633	1.508	1.640
INDIRECTOS	217.564	212.432	208.723	212.907
Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres CHS	442	396	460	433
Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (1)	-	-	-	-
Subsidio a la Contratación de Jóvenes Ley N° 20.255 (2)	20.911	19.610	20.973	20.498
Subsidio al Empleo Joven, Ley N° 20.338 (2)	89.211	87.982	85.840	87.678
Subsidio Empleo a la Mujer, Ley N° 20.595 (2)	107.000	104.444	101.450	104.298

(1) El Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra no presenta ejecución en el cuarto trimestre de 2015

(2) Considera el número de trabajadores con pago mensual de subsidios.

Fuente: Dipres.

EMPLEOS ASOCIADOS A LA INVERSIÓN PÚBLICA

La inversión pública aumenta el potencial de crecimiento de la economía en el largo plazo. A la vez, mientras se ejecuta, implica una mayor demanda por empleo, y una vez ejecutada influye en el mercado del trabajo por la mayor actividad económica que genera la nueva infraestructura. Por tanto, si bien el objetivo principal de la inversión pública es proveer bienes públicos a los habitantes del país, mientras ella se ejecuta es posible estimar el empleo que genera. Por ello, para efectos estadísticos se utilizan coeficientes que reflejan la cantidad de empleos promedio generado por cada millón de pesos de inversión.

A este respecto, el estudio “Apronte Econométrico para la Estimación de Coeficientes para Programas de Inversión Asociados a Inversión Pública”, publicado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en enero de 2013, presenta modelos que permiten calcular coeficientes del efecto de la inversión pública en el empleo.

Aplicando dichos coeficientes a la inversión pública ejecutada en el tercer trimestre de 2015, se obtiene la estimación del empleo promedio trimestral que se presenta a continuación:

**Programas de Empleo Asociados a la Inversión Pública
(Trimestre Julio – Septiembre de 2015)**

INVERSIÓN PÚBLICA	Promedio IV Trimestre	%
Ministerio Interior	89.853	15,6%
Ministerio Obras Públicas	172.265	29,9%
Ministerio Salud	54.917	9,5%
Ministerio Vivienda y Urbanismo	118.210	20,5%
Otros Ministerios	141.721	24,6%
TOTAL PROGRAMAS INVERSIÓN PÚBLICA	576.965	100,0%

Fuente: Dipres.

La estabilidad en el número de programas de empleo con apoyo fiscal creados está originada en el efecto simultáneo de, por una parte, un fuerte aumento en los puestos laborales asociados a programas de empleo de carácter indirecto y, por otra, un fuerte descenso de los empleos de carácter directo. También se ve un marcado descenso en los programas sectoriales generadores de empleo, lo cual está en estrecha relación con el incremento de la inversión pública que requiere de mano de obra para ser ejecutada.

A modo de reflexión, conviene rescatar que tanto la generación de empleos con apoyo fiscal directo como aquellos que corresponden a la ejecución de inversión pública son más bien soluciones de carácter transitorio, las que si bien resultan de alta rentabilidad política en un período electoral, difícilmente son capitalizables en términos de una mayor inversión en capital humano por quienes pasan por un período de desempleo y optan por tomar este tipo de trabajos. Esto no ocurre en el caso de los programas de empleo indirectos, los que, por el contrario, corresponden a nuevos puestos de trabajo que disminuyen el número de trabajadores desempleados, pero gracias a la realización de actividades que a su vez les permite capacitarse y con esto aumentar la probabilidad de que, una vez

terminado “el apoyo fiscal”, vean incrementadas sus habilidades y encuentren una solución definitiva al flagelo del desempleo.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Las estadísticas fiscales indican que se logró alcanzar y superar el 100% de la ejecución presupuestaria en 2015. Una evaluación detallada de los distintos programas de las reparticiones públicas revelará finalmente si los recursos se gastaron eficientemente, o si el logro de la ejecución presupuestaria esconde gastos innecesarios o mal utilizados. Más allá de este fenómeno, existe consenso en que el Presupuesto 2016 es mucho más exigente, sobre todo en materia de inversiones, lo que no permite anticipar que se logre una sobre ejecución nuevamente.

Por otra parte, no debemos olvidar que una sobre ejecución significa gastar más allá de los recursos aprobados e la Ley de presupuestos y en sus revisiones posteriores, lo que sólo puede conseguirse a través de un mayor endeudamiento fiscal, lo que también debe revisarse detenidamente para evaluar si es lo que finalmente el país necesita.