



EXPOSICIÓN SOBRE EL ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA

Presentación del Ministro de Hacienda
Sr. Nicolás Eyzaguirre Guzmán
Octubre, 2004





EXPOSICIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	11
I. INTRODUCCIÓN.....	31
II. DESARROLLOS MACROECONÓMICOS.....	31
II.1 ENTORNO INTERNACIONAL 2004 Y 2005	31
II.1.1 Evolución de la economía mundial en el último año	31
II.1.2 Perspectivas para 2004-2005	32
II.2 ECONOMÍA NACIONAL 2004 Y 2005.....	34
II.2.1 Evolución nacional en el último año	34
II.2.2 Perspectivas para la economía nacional 2004-2005.....	44
III. LO LOGRADO EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS	46
III.1 CAPACIDAD PARA CRECER.....	46
III.2 REDUCCIÓN DE LA VOLATILIDAD	47
III.3 INSERCIÓN INTERNACIONAL.....	49
III.4 POBREZA Y EQUIDAD	51
III.4.1 Pobreza e indigencia	51
III.4.2 Distribución del ingreso.....	56
III.4.3 Estructura de ingresos y determinantes de la desigualdad	63
III.5 AVANCES EN EQUIDAD A TRAVÉS DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN	65
III.5.1 El capital humano como determinante de la desigualdad de ingresos.....	65
III.5.2 Avances en inversión pública y privada en educación	66
III.5.3 Avances en cobertura educacional.....	67
III.5.4 Avances en equidad en el acceso a la educación	68
III.5.5 Avances en la calidad de la educación	70
III.6 SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	71
III.6.1 Reforma de salud.....	71
III.6.2 El Sistema Chile Solidario	73
III.6.3 Seguro de Cesantía	78
III.6.4 El Sistema de Pensiones	80
IV. HACIA LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO:	
EL CAMINO PARA CRECER CON EQUIDAD EN EL LARGO PLAZO	84
IV.1 LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO CHILENA Y SU SUSTENTABILIDAD.....	84
IV.1.1 Reseña histórica	84
IV.1.2 Estrategia vigente desde 1990	85
IV.1.3 Sustentabilidad de la estrategia vigente. Una nota de alerta.....	86
IV.2 ENFRENTANDO LOS LÍMITES:	
LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO EN TORNOS A LOS RECURSOS NATURALES.....	90
IV.2.1 Los recursos naturales como oportunidad.....	90
IV.2.2 Fortalezas y debilidades de Chile para implementar la estrategia	93
IV.3 CAPACIDAD DE INNOVACIÓN.....	95
IV.3.1 La innovación como un ámbito de políticas públicas.....	95
IV.3.2 El sistema nacional de innovación chileno.....	97



IV.4	CAPITAL HUMANO, CRECIMIENTO Y EQUIDAD	105
IV.4.1	Capital humano y calidad de la educación escolar	106
IV.4.2	Educación superior y perspectivas para los próximos años	113
IV.5	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA.....	115
V.	PRESUPUESTO 2005	120
V.1	EL DIVIDENDO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.....	120
V.2	GENERACIÓN DE EMPLEOS, COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO	120
V.2.1	Más Trabajo para los chilenos	120
V.2.2	Ciencia y tecnología: el camino al desarrollo.....	121
V.2.3	PYMES: más desarrollo y competitividad	122
V.3	PROTECCIÓN SOCIAL	122
V.3.1	Más cobertura y garantías de Salud para todos los chilenos	122
V.3.2	Mejores hospitales y más equipamiento.....	123
V.3.3	Progresos en atención primaria.....	123
V.3.4	Seguridad y justicia para la ciudadanía	124
V.3.5	Redes de apoyo para los más desprotegidos.....	124
V.3.6	Otros beneficios focalizados	125
V.4	IGUALDAD DE OPORTUNIDADES E INTEGRACIÓN.....	125
V.4.1	Sembrando para el futuro	125
V.4.2	Acceso a la educación superior	126
V.4.3	Eradicación de campamentos	126
V.4.4	Más cultura y recreación	127
V.4.5	Integración rural y étnica.....	127
V.4.6	Descentralización y espacio urbano	128
VI.	ANEXO ESTADÍSTICO	129
VI.1	ACTIVIDAD Y EMPLEO	130
VI.2	PRECIOS.....	138
VI.3	DINERO, CRÉDITO Y TASAS DE INTERÉS.....	142
VI.4	RESULTADOS DEL GOBIERNO CENTRAL.....	145
VI.5	SECTOR EXTERNO	149
VI.6	ECONOMÍA INTERNACIONAL.....	156

RECUADROS

Recuadro N° II.2.1:	Tasas de interés de mercado en Chile	37
Recuadro N° II.2.2:	El falso puzzle de la inversión	39
Recuadro N° II.2.3:	La falacia del “crecimiento perdido”	40
Recuadro N° II.2.4:	Algunos hechos sobre el mercado laboral chileno	43
Recuadro N° III.4.1:	Alternativas metodológicas para la medición de la pobreza	52
Recuadro N° III.4.2:	Medición de pobreza según ingreso por habitante y por adulto equivalente	56
Recuadro N° III.4.3:	Políticas de ingreso, pobreza y desigualdad	61
Recuadro N° III.4.4:	Determinantes de los ingresos del trabajo por hogar	63
Recuadro N° IV.1.1:	Impuestos directos: elusión y evasión tributaria	89
Recuadro N° IV.2.1:	Un cluster maduro: industria forestal en Finlandia	92
Recuadro N° IV.3.1:	Política de apoyo a las PYMES: corrigiendo fallas de mercado	95
Recuadro N° IV.3.2:	Cluster del salmón en Chile: ejemplo exitoso de innovación en torno a recursos naturales	101
Recuadro N° IV.3.3:	Minería del cobre en Chile: ejemplo de cluster en desarrollo	102
Recuadro N° IV.3.4:	Avances en el desarrollo del mercado de capital de riesgo	104
Recuadro N° IV.5.1:	Regalía minera como fuente de financiamiento de un fondo de innovación tecnológica	118



CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro N° II.1.1	
Proyecciones de Crecimiento Mundial, 2003-2005	32
Gráfico N° II.1.1	
Precio del Petróleo, enero 1997-julio 2004	32
Gráfico N° II.1.2	
Indicadores de Confianza del Consumidor en los Países Desarrollados, enero 2003-agosto 2004	33
Gráfico N° II.1.3	
Tasas de Interés de los Bonos de Gobierno de 10 años	33
Gráfico N° II.1.4	
Tasa de Política Monetaria y Balance Fiscal Ajustado, 2004p	34
Gráfico N° II.2.1	
Balance Fiscal Devengado	35
Gráfico N° II.2.2	
Premio Soberano de Chile y de las Economías Emergentes, enero 2003-agosto 2004	36
Gráfico N° II.2.3	
Tasas de Interés, enero 2003-agosto 2004	36
Gráfico N° II.2.4	
Colocaciones Comerciales, de Consumo y para la Vivienda, enero 2003-agosto 2004	36
Gráfico N° II.2.5	
Indicadores del Sistema Financiero, enero 2000-agosto 2004	37
Gráfico N° II.2.6	
Contribución al Crecimiento de las Exportaciones y de la Demanda Interna Neta (1), 2000T1 -2004T2	38
Gráfico N° II.2.7	
Precio de las Materias Primas, enero 2002-agosto 2004	38
Gráfico N° II.2.8	
Indicadores de Consumo Privado, enero 2002-agosto 2004	41
Gráfico N° II.2.9	
Empleo Asalariado y por Cuenta Propia, enero 2002-agosto 2004	42
Gráfico N° II.2.10	
Empleo Asalariado, diferentes medidas, enero 2002-agosto 2004	42
Gráfico N° II.2.11	
Empleo por Cuenta Propia, enero 1990 -agosto 2004	42
Gráfico N° II.2.12	
Cu rva de Rendimiento de Chile	45
Gráfico N° III.1.1	
Comparación de la Evolución del Producto Real entre Chile y el Mundo, 1984-2004p	47
Gráfico N° III.1.2	
PIB por Habitante en PPC, 1984-2004p	47
Gráfico N° III.2.1	
Crecimiento de Chile y el Mundo	48
Gráfico N° III.3.1	
Composición de las Exportaciones, 1990 y 2003	50
Gráfico N° III.3.2	
Distribución de Destinos de las Exportaciones, 1990 y 2003	51
Gráfico N° III.3.3	
Distribución del Monto de Exportación por Quintil de Empresas, 2003	51
Gráfico N° III.4.1	
Evolución de la Pobreza e Indigencia, 1987-2003	52
Cuadro N° III.4.1	
Pobreza e Indigencia en Latinoamérica	54
Cuadro N° III.4.2	
Elasticidad Pobreza e Indigencia a PIB	55



Cuadro N° III.4.3	
Choques Externos y Pobreza	55
Cuadro N° III.4.4	
Distribución del Ingreso Autónomo por Habitante del Hogar, 1987-2003 (1)	57
Cuadro N° III.4.5	
Razón entre los Ingresos del 20% más Rico y el 20% más Pobre, 1990, 2000 y 2003	57
Cuadro N° III.4.6	
Concentración de Ingresos en Países Latinoamericanos, última medición	58
Cuadro N° III.4.7	
Impacto Distributivo de los Subsidios y Transferencias del Estado, 2003.....	59
Cuadro N° III.4.8	
Impacto Distributivo de los Subsidios Monetarios y el Gasto en Salud y Educación, 2003	60
Cuadro N° III.4.9	
Gasto Social, 1990-2003.....	61
Cuadro N° III.4.10	
Focalización del Gasto Social, 1990, 2000 y 2003	61
Cuadro N° III.4.11	
Estructura del Ingreso Autónomo Por Hogar 2003	63
Cuadro N° III.5.1	
Retornos Privados a la Educación, 1990 y 1998.....	65
Gráfico N° III.5.1	
Gasto Público en Educación, 1965-2005	66
Cuadro N° III.5.2	
Eficiencia del Sistema Escolar 1995-2002.....	67
Cuadro N° III.5.3	
Gasto Privado y Público en Educación, 1990-2002	67
Cuadro N° III.5.4	
Aumento de Cobertura Educacional, 1960-2005.....	67
Cuadro N° III.5.5	
Cobertura Educacional (1) por Nivel de Enseñanza, 1990-2003	68
Gráfico N° III.5.2	
Escolaridad Promedio de la Población (mayores de 15 años), 1960-2005	68
Gráfico N° III.5.3	
Promedio de Escolaridad de la Población de 15 años y más por grupo de edad, 2003	68
Cuadro N° III.5.6	
Evolución de la Cobertura Educacional por Estrato Socioeconómico, 1990 y 2003	69
Gráfico N° III.5.4	
Población entre 20 y 24 años que ha alcanzado a lo menos Enseñanza Media Completa, 1990 y 2003	69
Gráfico N° III.5.5	
Desigualdad en Años de Estudios entre Quintiles de Ingreso (Q1/Q5) entre dos generaciones	69
Cuadro N° III.5.7	
Transferencias Mensuales en Educación por Hogar, 1990 y 2003	70
Cuadro N° III.5.8	
Indicadores de Aprobación y Éxito Oportuno para Básica y Media, 1990-2002.....	70
Gráfico N° III.6.1	
Protección Social en Chile, 2000	73
Gráfico N° III.6.2	
Sistema Chile Solidario, 2004.....	74
Cuadro N° III.6.1	
Cambios de la Política Pública Hacia la Extrema Pobreza a partir del Sistema Chile Solidario	75
Cuadro N° III.6.2	
Chile Solidario: Cobertura y Presupuesto, 2002-2005	77

Gráfico N° III.6.3	
Incorporación al Seguro de Cesantía, octubre 2002-abril 2004	78
Cuadro N° III.6.3	
Afiliados y Cotizantes del Seguro de Cesantía, abril 2004	79
Gráfico N° III.6.4	
Beneficiarios por Cesantía, mayo 2003-junio 2004	79
Cuadro N° III.6.4	
Transición Previsional, 1981-2003	80
Cuadro N° III.6.5	
Cobertura Efectiva, 1975, 1991 y 2003	81
Cuadro N° III.6.6	
Cobertura Ocupacional según Dependencia del Trabajador, 1986-2003	81
Cuadro N° III.6.7	
Densidad de Cotizaciones, 2002	82
Cuadro N° III.6.8	
Densidad de Cotizaciones, 2002	82
Cuadro N° III.6.9	
Déficit del Sistema de Pensiones en Chile, 1999-2003	83
Cuadro N° III.6.10	
Déficit del Sistema de Pensiones en Chile, 1981-2020	83
Cuadro N° III.6.11	
Gasto en Pensiones, 2004, 2010 y 2020	83
Gráfico N° IV.1.1	
Evolución del PIB por Habitante, Chile 1934-2003	85
Gráfico N° IV.1.2	
Composición de las Exportaciones de Chile, 2002	86
Gráfico N° IV.1.3	
Evolución de la Carga Tributaria, Gobierno Central, Chile 1984-2003	86
Gráfico N° IV.1.4	
Composición de Exportaciones de Países con PIB por habitante PPC mayor a US\$ 20.000 por año, 2002	87
Gráfico N° IV.1.5	
Índice de Desarrollo Humano según PIB por habitante PPC, 2002	88
Gráfico N° IV.1.6	
Carga Tributaria según PIB por habitante PPC, Comparación Internacional, 2000 (1)	88
Gráfico N° IV.2.1	
Participación de Recursos Naturales en Exportaciones, Chile y Países Desarrollados (con PIB por habitante PPC mayor a US\$ 20.000), 2002	91
Gráfico N° IV.2.2	
Posición relativa de Chile respecto a Países Emergentes + OCDE en variables claves de la Economía del Conocimiento, datos 2003 o más recientes	95
Gráfico N° IV.3.1	
Sistema Nacional de Innovación Chileno	98
Cuadro N° IV.3.1	
Programas Públicos Destinados a Ciencia y Tecnología, Presupuesto 2004	99
Gráfico N° IV.3.2	
Gasto en Investigación y Desarrollo, Chile, 1975-2000	100
Gráfico N° IV.3.3	
Rezago en Gasto en Investigación y Desarrollo, Chile 1979-2000 (1)	100
Gráfico N° IV.3.4	
Financiamiento de la Innovación y Fases de Desarrollo	104
Cuadro N° IV.4.1	
Retornos a la Inversión en Educación por Nivel, Promedio por Ingreso por Habitante	106

Gráfico N° IV.4.1	
Promedio Puntaje PISA y Gasto Anual por Alumno en Primaria y Secundaria.....	106
Promedio Puntaje PISA y Gasto Anual por Alumno en Primaria y Secundaria en relación al PIB por habitante.....	106
Gráfico N° IV.4.2	
Población Chilena que posee Bajo Nivel de Competencias Básicas, 1998	107
Cuadro N° IV.4.2	
Características de Hogares por Estratos de Ingreso, 2003.....	108
Características de Hogares por Estratos de Ingreso, 2003.....	108
Gráfico N° IV.4.3	
Cobertura en Educación Preescolar por Quintil de Ingresos, 1990 y 2003	108
Cuadro N° IV.4.3	
Salario Docente en relación al PIB por Habitante	109
Cuadro N° IV.4.4	
Puntaje SIMCE por Grupo Socioeconómico y Dependencia, 2001-2003.....	111
Gráfico N° IV.4.4	
Dependencias de los Establecimientos a los cuales asiste la Población del Quintiles de Ingresos más altos, 1987-2003	112
Gráfico N° IV.4.5	
Distribución PISA Lenguaje	112
Distribución PISA Lenguaje	112
Gráfico N° IV.4.6	
Establecimientos Eficaces en Chile, 1999 (cuarto año básico)	113
Gráfico N° IV.4.7	
Estudiantes que Terminaron IV Medio el año anterior.....	113
Cuadro N° IV.4.5	
Participación del 40 % más Pobre en los Aportes a los Estudiantes, 2000 y 2003	114
Cuadro N° IV.4.6	
Educación para el Trabajo, 1994 y 2004.....	115
Cuadro N° VI.1.1: Indicador Mensual de Actividad Económica IMACEC	130
Cuadro N° VI.1.2: Producto, Consumo, Inversión, Exportaciones e Importaciones.....	131
Cuadro N° VI.1.3: Producto, Consumo, Inversión, Exportaciones e Importaciones.....	132
Cuadro N° VI.1.4: Producto por Clase de Actividad Económica.....	133
Cuadro N° VI.1.5: Producto e Ingreso	134
Cuadro N° VI.1.6: Fuerza de Trabajo, Empleo y Población Desocupada a Nivel Nacional.....	135
Cuadro N° VI.1.7: Tasa de Desempleo por Región	136
Cuadro N° VI.1.8: Crecimiento del Empleo por Sector Económico	137
Cuadro N° VI.2.1: Índice de Precios	138
Cuadro N° VI.2.2: Índice de Remuneraciones por hora	139
Cuadro N° VI.2.3: Mercado Cambiario	140
Cuadro N° VI.2.4: Precios de Materias Primas.....	141
Cuadro N° VI.3.1: Agregados Monetarios	142
Cuadro N° VI.3.2: Tasas de Interés Promedio del Sistema Financiero.....	143
Cuadro N° VI.3.3: Tasas de Interés de los Instrumentos del Banco Central de Chile	144
Cuadro N° VI.4.1: Balance Gobierno Central, Clasificación económica, Moneda Nacional + Moneda extranjera	145
Cuadro N° VI.4.2: Variación Real de Ingresos y Gastos del Gobierno Central	146
Cuadro N° VI.4.3 Clasificación Funcional del Gasto del Gobierno Central	147
Cuadro N° VI.4.4: Ingresos Tributarios Netos	148
Cuadro N° VI.5.1: Balanza de Pagos	149
Cuadro N° VI.5.2: Exportaciones de Bienes.....	150
Cuadro N° VI.5.3: Importaciones de Bienes	151
Cuadro N° VI.5.4: Variación Anual de Cantidad, Precio y Valor de las Exportaciones de Bienes.....	152
Cuadro N° VI.5.5: Variación Anual de Cantidad, Precio y Valor de las Importaciones de Bienes.....	153
Cuadro N° VI.5.6: Reservas Internacionales del Banco Central	154
Cuadro N° VI.5.7: Deuda Externa de Chile.....	155

Cuadro N° VI.6.1: Tasa de Crecimiento del PIB	156
Cuadro N° VI.6.2: Flujos de Capitales	157
Cuadro N° VI.6.3: Tasas de Política Monetaria	158
Cuadro N° VI.6.4: Tasas de Largo Plazo.....	159
Cuadro N° VI.6.5: Paridades	160
Cuadro N° VI.6.6: Índices Bursátiles	161
Cuadro N° VI.6.7: Índices de Riesgo País (EMBI).....	162

CUADROS Y GRÁFICOS RECUADROS

Cuadro N°R. II.2.a	
Tasas de Colocación en Chile	37
Gráfico N°R. II.2.a	
Evolución Tasas de Créditos de Consumo, Tarjetas de Créditos y Créditos Hipotecarios, enero 2002-agosto 2004.....	37
Cuadro N°R. II.2.b	
Spread de Interés en Chile y Economías Avanzadas	37
Gráfico N°R. II.2.b	
Formación Bruta de Capital Fijo en Chile, 1989-2005p	39
Gráfico N°R. II.2.c	
Inversión y Brecha, 1960-2005p.....	39
Gráfico N°R. II.2.d	
Inversión en el Ciclo	39
Gráfico N°R. II.2.e	
Crecimiento del Mundo y de Chile, 1960-2005p	40
Cuadro N°R. II.2.c	
Entorno Internacional.....	40
Gráfico N°R. II.2.f	
Producto Interno Bruto.....	41
Gráfico N°R. II.2.g	
Estimaciones para el Crecimiento del Empleo Asalariado en Chile, enero 2002-junio 2004.....	43
Gráfico N°R. II.2.h	
Tasa de Desempleo en Chile, 1980-2003	43
Gráfico N°R. II.2.i	
Brecha y Desempleo en Chile, 1960-2003	44
Cuadro N°R. III.4.a	
Perfil Hogares Pobres e Indigentes, 2003	56
Cuadro N°R. III.4.b	
Situación de Pobreza de las Personas que viven en Hogares con al menos un Receptor de Salario Mínimo, 2003	62
Gráfico N°R. III.4.a	
Distribución de Ingreso por Persona de la Población de Empleados Públicos, 2003 (1)	62
Cuadro N°R. III.4.c	
Participación Laboral, Tasa de Desempleo e Ingreso Promedio Ocupación Principales Asalariados, 2003	63
Cuadro N°R. III.4.d	
Tasa de Participación por Quintil y Sexo, 2003	64
Gráfico N°R. IV.1.a	
PIB por Habitante v/s Recaudación de Impuestos a las Personas y a las Empresas	89
Gráfico N°R. IV.2.a	
Industria Forestal en Finlandia	93
Gráfico N°R. IV.3.a	
Industria del Salmón en Chile.....	102
Gráfico N°R. IV.3.b	
Industria del Cobre en Chile.....	103

RESUMEN EJECUTIVO

I. Introducción

En cumplimiento de las disposiciones vigentes, este documento presenta el Estado de la Hacienda Pública en el año 2004 y el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2005.

Dado que este será el último presupuesto ejecutado por esta administración, la ocasión es propicia para considerar algunos elementos de política económica que van más allá del recuento de la evolución de la economía chilena en el último año y la presentación del Proyecto de Presupuestos para el año siguiente. Con este objetivo, tras pasar revista a la coyuntura económica y las perspectivas de corto plazo, se evalúan luego los avances logrados a lo largo de las últimas dos décadas, con énfasis en las políticas adoptadas por el actual gobierno. A partir de lo avanzado, se plantean seguidamente los desafíos pendientes a objeto de asegurar un desarrollo económico y social de alta calidad en el futuro. Finalmente, en el último capítulo se retoma el tema inmediato del Proyecto de Presupuestos de 2005 y las prioridades para la acción pública en el año 2005.

II. Desarrollos Macroeconómicos

II.1 Entorno Internacional 2004 y 2005

II.1.1 Evolución de la economía mundial en el último año

Durante los últimos doce meses la economía mundial consolidó su recuperación, previéndose para este año un crecimiento económico superior al proyectado anteriormente, el que alcanzaría a un 5%. El mayor dinamismo de la economía mundial habría obedecido, en primer lugar, a la conjunción de políticas fiscales y monetarias expansivas en las economías avanzadas, particularmente en EE.UU., las que impulsaron un renovado dinamismo de la inversión. En segundo lugar, sorprendió el sostenido y alto crecimiento de la economía China, factor que arrastró al resto de las economías. En tercer lugar destaca la contribución de Japón, cuyo crecimiento estimado en 4,4% durante 2004 estuvo también impulsado por la demanda interna. Este mayor vigor interno se dio similarmente en el resto de las economías asiáticas, las que crecerían este año en torno a un 5,5%, excluyendo China e India.

En la Unión Europea las estimaciones de crecimiento para 2004 también han sido revisadas al alza; sin embargo, la demanda interna continúa débil. Por último, el crecimiento económico en Latinoamérica aceleraría notablemente desde el 1,8% registrado en 2003 a un 4,6% este año, aunque también la demanda interna permanece acotada.

II.1.2 Perspectivas para 2004-2005

Mirando hacia el 2005, el reciente marcado incremento en el precio del petróleo ha acentuado los riesgos a la baja, pero en un contexto de alto crecimiento global. Desde mayo de este año el precio del crudo se ha situado por arriba de los US\$ 40 por barril lo que ha afectado negativamente las expectativas de los agentes económicos. Es más, las cifras de crecimiento en el segundo trimestre del año para EE.UU., Japón y la Unión Europea acusan una leve desaceleración en el margen. Este deterioro reciente de las perspectivas de crecimiento se observa con nitidez en el comportamiento de los tipos de interés de mediano plazo, los que, coincidiendo con el choque petrolero, han disminuido.

El comportamiento observado en el precio del petróleo se explica tanto por la mayor demanda mundial como por los problemas geopolíticos en algunas zonas productivas, factores que han generado una permanente tensión en el suministro de petróleo. Se estima que los precios incorporan actualmente una prima por riesgo del orden de los US\$ 10 por barril.

Los potenciales efectos inflacionarios del mayor precio del petróleo podrían acelerar el ajuste al alza en las tasas de interés internacionales. El aumento de las tasas de interés tendería a disminuir el crecimiento de las economías industriales lo que, unido al encarecimiento del costo de los créditos externos, afectaría negativamente la actividad económica en las economías emergentes. Se suma a lo anterior la reducida capacidad de maniobra de los gobiernos para amortiguar los efectos de eventuales choques adversos, en especial en las grandes economías. Con todo, la proyección central para la economía mundial en el año 2005 continúa siendo positiva, aunque el balance de riesgos se compara negativamente con el que prevalecía hasta hace unos meses.

En estas circunstancias, la economía chilena debe estar preparada para enfrentar los desafíos que entrañaría una eventual desaceleración de la actividad global. En este sentido, mantener una alta credibilidad de las políticas, tanto fiscal como monetaria, es un seguro de altísimo valor frente a un eventual escenario externo adverso.

II.2 Economía Nacional 2004 y 2005

II.2.1 Evolución nacional en el último año

Durante el último año la recuperación de la economía chilena exhibe claros rasgos de consolidación, lo que ha sido posible por desarrollos positivos tanto a nivel externo como interno. Dentro de los primeros cabe destacar el mayor dinamismo de la economía mundial y la consiguiente mejoría de los términos de intercambio. Sin embargo, los beneficios del mejor panorama externo pudieron trasladarse plenamente a la economía nacional, e incluso potenciarse, producto de las buenas políticas macroeconómicas vigentes.

En efecto, en materia fiscal, la implementación de la regla de superávit estructural de las finanzas públicas ha sido de particular importancia. Cumpliendo con la regla, y no obstante el alza significativa del precio del cobre, el gasto público ha seguido ejecutándose de acuerdo a lo presupuestado a fines de 2003, por lo que el alza de los ingresos fiscales se traducirá en un superávit efectivo que se acercará este año al 2% del PIB. La generación de dicho excedente fiscal ha contribuido marcadamente al aumento de la liquidez interna por medio de dos canales: en primer lugar, el ahorro de los recursos extraordinarios provenientes del mayor precio del metal rojo se reflejó en un cambio significativo en la posición fiscal, la que presentó un superávit de 1,2% del PIB anual durante la primera mitad del año en comparación con el déficit de 0,3% del PIB anual registrado en igual período de 2003. El ahorro fiscal se transfirió parcialmente al mercado de capitales interno. En segundo lugar, el cumplimiento de la regla fiscal provocó la continua disminución del riesgo soberano de Chile que, en términos relativos, disminuyó más que en las demás economías emergentes. El menor riesgo soberano permitió al Banco Central reducir su tasa de interés, dada la existencia de holguras en la economía, tanto a nivel interno como externo. Dicha reducción de tasas de interés fue rápidamente traspasada al mercado, lo que significó un fuerte incentivo para los créditos de consumo e hipotecarios; los créditos comerciales también mostraron una fuerte recuperación.

Con todo, las tasas de interés cobradas por los bancos, en particular en los créditos de consumo, continúan siendo significativamente superiores a las prevalecientes en los países desarrollados, aún cuando se controla por la leve diferencia entre tasas libre de riesgo. Este hecho es señal inequívoca de la necesidad de continuar perfeccionando el funcionamiento de los mercados de crédito.

La recuperación sostenida de la actividad fue liderada por las exportaciones. La demanda interna, en tanto, mantuvo constante su contribución al crecimiento. No obstante, existirían señales de que la demanda interna se estaría recuperando y aumentando su impulso sobre el crecimiento.

En efecto, ya destaca el caso de la inversión, que se ha venido recuperando sostenidamente. Con respecto a su destino, existe evidencia de que parte importante de la inversión se habría concentrado en los sectores ligados a las exportaciones. Es importante señalar que varios antecedentes sugieren que tanto la dinámica como el nivel de la inversión están dentro de parámetros históricos. Más aún, se estima que los niveles de formación bruta de capital fijo se acercarían al 25% del PIB para el bienio 2004-2005, nivel superior al promedio de 23% del PIB observado entre 1989 y 1997, período de máximo crecimiento de la economía chilena.

En cuanto al consumo privado, indicadores líderes muestran un alto dinamismo en el último tiempo. Los factores que han dado soporte a este dinamismo han sido: (i) las bajas tasas de interés; (ii) la existencia de espacio para un mayor endeudamiento de los hogares, ya que el nivel de deuda de las familias alcanzó en 2003 un 44% del ingreso disponible; este nivel resulta bajo si se compara con el 118% observado en una muestra de economías desarrolladas; y (iii) la progresiva mejoría en las expectativas.

Una nota de cautela en relación al consumo privado surge al considerar el aumento observado en las tasas de desempleo durante el presente año, pues además del drama humano que este flagelo representa, el desempleo afecta marcadamente las expectativas de los consumidores. Paradojalmente, si miramos el fenómeno desde el lado del empleo el panorama es más bien positivo. De hecho, en los últimos tres meses la creación de empleo asalariado muestra un fuerte repunte, en línea con la evolución del producto, a la vez que el empleo por cuenta propia ha retomado niveles más normales. Es más, no existe evidencia de que haya ocurrido un cambio en la relación entre empleo y producto. De este modo, a medida que la actividad continúe creciendo, la tasa de desempleo debería volver a un nivel más normal de entre 7% y 7,5%.



Cabe recordar que tasas de desempleo menores en el pasado estuvieron asociadas a una situación de sobrecalentamiento de la economía, lo que sugiere la existencia de algunas dificultades para reducir el desempleo por debajo de esos niveles. Una explicación de la alta tasa de desempleo "normal", según lo señalan diversos estudios, sería que en Chile existiría una cierta rigidez de los salarios nominales y reales, al menos en comparación con los países del este de Asia. De este modo, a medida que la tasa de desempleo se acerca a su tasa "normal", las rigideces del mercado laboral comenzarían a frenar un mayor crecimiento en el empleo.

II.2.2 Perspectivas internas 2005

Sobre la base de las mencionadas previsiones de crecimiento mundial se proyecta un crecimiento de la economía chilena para 2004 por sobre el 5%, con la demanda interna acelerando más que el producto. Por el lado de la inversión, existen diversas razones que permiten anticipar un positivo comportamiento futuro. En primer lugar, está la alta rentabilidad de la bolsa de comercio -indicador líder de la inversión. En segundo lugar, las importaciones de bienes de capital exhiben ya un gran dinamismo. En tercer lugar, existiría un amplio margen -y el financiamiento- para un mayor endeudamiento de las empresas.

Por el lado del consumo, las perspectivas irán mejorando a medida que el empleo aumente y los salarios reales continúen creciendo. Asimismo, la alta liquidez y el bajo nivel de endeudamiento de las familias hacen pensar que ellas podrán financiar mayores niveles de consumo.

Para el 2005, se espera que el producto crezca entre 5% y 5,5% y que la demanda interna se expanda cerca de 1,5 puntos porcentuales por sobre el crecimiento del producto. A medida que se reduce la brecha entre el PIB tendencial y el efectivo, se espera que la inversión continúe creciendo facilitada por las bajas tasas de interés. Por su parte, como se señaló anteriormente, se espera una mayor recuperación del consumo privado y público. Por último, el positivo aunque algo menos dinámico ambiente externo permitirá mantener un significativo crecimiento real de las exportaciones.

El escenario descrito podría verse modificado si algunos de los riesgos mencionados en el escenario internacional se materializan. Ante una desaceleración algo superior de la economía mundial, con el precio del petróleo permaneciendo por sobre los US\$ 40 por barril, pero sin turbulencias mayores en Latinoamérica, el crecimiento de la economía chilena en 2005 todavía se mantendría cercano al 5%. Aún en un escenario francamente negativo, en que la economía mundial se desacelere fuertemente, el precio del cobre se derrumbe, el precio del petróleo se mantenga alto y la región vuelva a vivir una difícil situación económica como la observada en 2002, Chile podría crecer entre 3% y 4% en 2005.

Por último, es también posible, aunque no parece lo más probable, un escenario aún más favorable. Un rápido descenso en el precio del petróleo permitiría mantener altos niveles de liquidez internacional, favoreciendo a las economías altamente endeudadas, como por ejemplo Brasil. En ese contexto podrían aumentar los flujos de inversión extranjera directa y crédito hacia Latinoamérica -de hecho ya se ha percibido en Chile un fuerte incremento de la Inversión Extranjera Directa. En ese ambiente, una tasa de crecimiento para Chile del orden de 6% en 2005 sería perfectamente posible.

III. Lo Logrado en las Dos Últimas Décadas

III.1 Capacidad de Crecer

Desde hace dos décadas se observa un crecimiento de la economía chilena extraordinariamente elevado, sólo comparable al que ha caracterizado a la zona más dinámica del mundo, a saber, la economía del Sudeste asiático. Esta evolución contrasta con la del resto de Latinoamérica que, desafortunadamente, ha tenido un magro resultado.

El alto dinamismo de la economía chilena se ha traducido en un mayor bienestar de la población. Mientras en 1984 un habitante promedio en Chile compraba un 23% de los bienes y servicios a los que en ese entonces tenía acceso el habitante promedio de los países avanzados, en 2004 un chileno comprará casi un 35% de la canasta que compra el habitante del mundo desarrollado. Esto significa que en veinte años el chileno medio ha aumentado en un 50% su poder adquisitivo relativo al que tienen los ciudadanos de los países avanzados. Por el contrario, en el caso del resto de Latinoamérica el poder adquisitivo promedio ha tendido a divergir de aquel alcanzado por las economías avanzadas, esto es, la brecha en el nivel de vida se ha acrecentado.

III.2 Reducción de Volatilidad

La capacidad de crecer se ha visto apoyada -y potenciada- por una reducción en la volatilidad macroeconómica. En contraste con su pasado, durante estas dos décadas Chile ha podido seguir creciendo sin experimentar -con la sola excepción de 1999- caídas en la actividad económica. Al comparar, por ejemplo, el comportamiento relativo de la economía chilena en la crisis de 1982 con lo acaecido durante la crisis internacional de estos últimos años, se tiene que esta vez Chile ha sido capaz de mantener persistentemente tasas de crecimiento positivas por habitante. Más aún, su ritmo de expansión ha estado cercano al alcanzado por el sudeste asiático y muy por encima del observado en Latinoamérica y en las economías avanzadas.

La disminución en la volatilidad del crecimiento en los dos últimos decenios ha sido el resultado de la construcción sistemática de un marco macroeconómico sólido y coherente, que ha permitido el uso de las capacidades contra cíclicas de la política fiscal y monetaria.

Los elementos que componen este marco macroeconómico son, en primer lugar, una política fiscal sostenible, que permite actuar contra cíclicamente. En segundo lugar, una política monetaria creíble, consistente con la política cambiaria, que hoy se traduce en mantener la inflación en un rango de entre 2% y 4% en un horizonte de 12 a 24 meses. En tercer lugar, un tipo de cambio que flota libremente con una cuenta de capitales abierta. El cuarto elemento es un sistema financiero sólido, bien regulado y supervisado, que monitorea atentamente los descalces de plazos y monedas directos e indirectos del sistema financiero. El último elemento es la apertura y diversificación comercial. Los cinco elementos mencionados son necesarios para el correcto funcionamiento del marco macroeconómico. Si alguno de ellos falla, pueden verse contrarrestados los beneficios que los otros elementos tienen en términos de reducir la volatilidad del crecimiento.

III.3 Inserción Internacional

Existe un consenso creciente en el país respecto de la importancia y conveniencia de la inserción internacional de la economía chilena. La apertura de la economía y la profundización de la inserción en la economía mundial, así como el que las exportaciones sean la base del crecimiento, son aceptadas como condición necesaria para incrementar el bienestar de los chilenos. A su vez, la internacionalización ha hecho a la economía chilena más flexible y adaptable a los cambios que ocurren en los mercados internacionales, ya que moderadas variaciones en el tipo de cambio bastan para corregir los desequilibrios externos. La diversificación de los productos exportables reduce la vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del precio del cobre y la diversificación de mercados permite dirigir las exportaciones hacia mercados más dinámicos cuando otros crecen menos, como ha ocurrido con las exportaciones al Asia recientemente.

En términos de instrumentos, se han utilizado tres formas para la profundización de la apertura comercial: la apertura unilateral, por la vía de reducir aranceles y otras barreras no arancelarias; los acuerdos comerciales bilaterales que complementan la anterior; y la activa participación en las negociaciones multilaterales de comercio.

La mayor internacionalización de la economía chilena se refleja en: 1) que como resultado de la apertura unilateral y los catorce acuerdos bilaterales, el arancel promedio efectivamente pagado por las importaciones llegó a menos de 2% en el primer trimestre de este año; 2) el alza de la participación de las exportaciones e importaciones en el PIB; 3) el alto número de empresas exportadoras -6.416 en 2003-; y 4) el fuerte incremento del acervo de inversión extranjera en la economía, que llegó al equivalente de 70% del PIB en 2002.

III.4 Pobreza y Equidad

III.4.1 Pobreza e Indigencia

El crecimiento económico y el desarrollo institucional de los países tienen como objetivo último generar mayores niveles de bienestar para su población. Un país que no avanza en reducir la pobreza y en mejorar la equidad en el acceso de sus ciudadanos a los frutos del desarrollo no puede sentirse satisfecho de sus logros en el campo económico e institucional.

En lo que se refiere a la pobreza, la encuesta Casen 2003 muestra que el porcentaje de la población pobre en Chile se redujo a menos de la mitad respecto a su nivel de 1990 y la proporción de los chilenos que vive en la indigencia disminuyó a casi una tercera parte respecto de su nivel en 1990. En términos comparativos, la consecuente reducción de veinte puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza hizo que Chile pasara desde el cuarto lugar en términos de menor pobreza en Latinoamérica a comienzos de los noventa al segundo lugar en la nueva década -después de Uruguay.



La variabilidad que presenta la relación cuantitativa (elasticidad) entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza, y particularmente de la indigencia entre 1990 y 2003 sugiere que esta fuerte reducción ha sido el resultado combinado del crecimiento económico sobre los ingresos de los hogares más pobres y del efecto de las políticas sociales. Destaca al respecto el incremento que experimentó la elasticidad de reducción de la indigencia y de la pobreza total respecto del crecimiento entre 2000 y 2003, lo que revela un mayor impacto en este período de factores distintos al crecimiento económico sobre la incidencia de estos fenómenos -fundamentalmente las políticas sociales.

Dado el significativo deterioro de las condiciones externas que enfrentó la economía chilena durante este período, la reducción de la pobreza e indigencia entre 2000 y 2003 resulta particularmente notable. En contraste, la fuerte caída de la actividad económica y reducción del gasto público que siguió a un choque externo de magnitud equivalente a comienzos de los ochenta trajo consigo un fuerte aumento de la pobreza entre 1981 y 1983. Gran parte de la diferencia entre los dos períodos puede atribuirse a diferencias en el marco de política macroeconómica y, en particular, al efecto contra cíclico de la regla fiscal introducida por el actual gobierno que ha permitido estabilizar e incluso aumentar el gasto social.

El efecto sobre el ingreso de los más pobres del crecimiento del gasto social posibilitado por este marco macroeconómico y por la focalización de este esfuerzo, se aprecia claramente, por otra parte, en el fuerte aumento de la participación de los subsidios monetarios del Estado en el ingreso de los hogares pobres e indigentes entre 2000 y 2003.

III.4.2 Distribución del ingreso

Más allá del mejoramiento absoluto en las condiciones de vida de la población es importante también analizar la situación del país en términos de la distribución del ingreso, sus determinantes y el efecto de las políticas públicas sobre la misma.

A este respecto, las cifras de la Encuesta CASEN muestran una fuerte estabilidad en la participación de distintos quintales de ingreso en el ingreso autónomo, en un contexto de alta y persistente desigualdad. Esto coincide con trabajos académicos que cubren décadas anteriores, que muestran que la desigual distribución de ingresos autónomos en Chile, más allá de los variados regímenes políticos y económicos que ha experimentado el país, muestra relativamente poca variación desde los años sesenta.

Comparando la situación de desigualdad del país con el resto de la región, Chile aparece en una posición intermedia dentro de Latinoamérica, dependiendo del indicador que se utilice. Así, entre dieciocho países de la región ordenados de menor a mayor desigualdad a comienzos de esta década, Chile está en la undécima posición de acuerdo al índice de Gini, en la octava posición cuando la desigualdad se mide a partir del porcentaje del ingreso que recibe el 40% más pobre de la población, y en la quinta posición si el indicador utilizado para ordenar los países es la relación entre los ingresos del 20% más rico de la población y los del 20% más pobre.

La política social, sin embargo, tiene un efecto importante que no se refleja en los indicadores descritos. Así, si a los ingresos autónomos de los hogares en Chile se les suman las transferencias que reciben en la forma de subsidios monetarios del Estado y en prestaciones públicas de educación y salud, la razón entre los ingresos del 20% más rico respecto de los ingresos del 20% más pobre de la población disminuye desde 14,3 veces a 7,6 veces en el año 2003. El índice de Gini, por otra parte, disminuye desde 0,57 en 2003 cuando sólo considera los ingresos autónomos, a 0,50 al incorporar también el efecto de las transferencias públicas en los ingresos de los hogares.

En este sentido la política social ha jugado un papel positivo en la distribución del ingreso. Así, aunque la razón entre los ingresos autónomos del 20% más rico y el 20% más pobre disminuyó levemente entre 1990 y 2003, al considerar las transferencias públicas a los hogares esta razón disminuyó desde 8,8 veces a 7,6 veces en el período. Lo anterior ha sido el resultado tanto de un fuerte aumento absoluto en el gasto social durante el período, como de una fuerte mejoría en la focalización de estos recursos entre los más pobres.

En lo que se refiere a la evolución del monto absoluto de recursos destinado a funciones sociales, el gasto social creció a una tasa real anual promedio de 5,6% entre 1990 y 2003, más que duplicando su nivel absoluto entre ambos años y expandiendo su participación dentro del gasto total desde 61,2% en 1990 a 68,1% en 2003. En lo que se refiere a la focalización de estos recursos, la razón entre el monto de recursos que reciben los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población en transferencias monetarias y prestaciones en educación y salud, y los recursos que recibe el 20% más rico por estas mismas transferencias, aumentó desde 11,1 veces en 1990 a 26,5 veces en 2003.

La posición que tienen dentro de la distribución de ingresos los hogares con perceptores de salarios en torno al salario mínimo y la que tienen los hogares de funcionarios públicos, desmiente la supuesta eficacia de aumentar los salarios mínimos para disminuir la pobreza. Prácticamente

no existen hogares en los cuales existen perceptores de salario mínimo que se encuentren en la indigencia y la proporción de los mismos que se encuentran en la pobreza es igual a la incidencia de la pobreza en la población. Así, incluso sin considerar el efecto negativo que pudiera tener un aumento del salario mínimo disociado de incrementos en la productividad sobre el empleo, esta política tendría la misma incidencia relativa en la reducción de la pobreza que un aumento parejo del ingreso de todos los hogares del país.

El caso de los salarios públicos es incluso más extremo. La distribución del ingreso por persona de los hogares de funcionarios públicos comienza por encima de la línea de pobreza y se encuentra por encima de la media de la distribución nacional. Así, los aumentos salariales de los empleados públicos pueden o no justificarse en función de reconocer aumentos de su productividad o como parte de la política de administración de personal en el sector público. Sin embargo, incluso sin considerar el impacto negativo que pudieran tener sobre los recursos disponibles para el financiamiento del gasto social, un aumento de los salarios públicos por encima de su productividad no tiene ningún efecto directo en el nivel de pobreza, y puede ser regresivo desde un punto de vista distributivo.

III.4.3 Es tructura de ingresos y desigualdad

En lo que se refiere a los determinantes de la desigualdad en los ingresos autónomos, es interesante observar que el índice de Gini para los ingresos del trabajo muestra un grado de desigualdad de los mismos aun más acentuado que el que muestran los ingresos autónomos en su conjunto. Así, más allá del impacto que tienen las transferencias del Estado en amortiguar la desigualdad entre los hogares, ésta está fundamentalmente determinada por el acceso diferencial de los miembros de los hogares de distintos quintiles de ingreso a empleos bien remunerados. Esto depende, por su parte, del número de personas que integran la fuerza de trabajo por hogar, de su probabilidad de obtener empleo y de las remuneraciones a las que pueden acceder.

III.5 Avances en Equidad a Través de la Inversión en Educación

La educación es una de las pocas áreas en que existe consenso en cuanto a que las políticas públicas pueden jugar un rol activo para promover la equidad y el crecimiento. Sin embargo, no existe claridad respecto de la forma en que la formación de capital humano contribuye al logro de estos dos objetivos. Tampoco se ha identificado un conjunto de políticas que garanticen resultados en tal sentido. A pesar de lo anterior, en Chile la educación sí ha contado con un espacio prioritario en las preferencias ciudadanas y políticas durante gran parte de su historia republicana, lo que se ha traducido en significativos avances en materia de cobertura, equidad de acceso y calidad, existiendo aún brechas relevantes en este último aspecto.

III.5.1 El capital humano como determinante de la desigualdad de ingresos

Chile ha exhibido y continúa exhibiendo una alta desigualdad en la distribución del ingreso. Cabe preguntarse cuánto de esta desigualdad puede explicarse por diferenciales de capital humano. Llama la atención en este aspecto que las tasas de retorno para la educación superior en Chile son prácticamente las más altas de Latinoamérica (la rentabilidad de la obtención de un título universitario supera el 30%). Estas tasas extremadamente altas de retorno privado a la educación permiten resolver la aparente paradoja que sugiere la coexistencia de una alta desigualdad en la distribución de ingresos y cifras altamente favorables en el nivel y acceso a la educación.

Respecto a la explicación del alto retorno a la educación en Chile, es posible plantear tres hipótesis: i) Puede ser consecuencia natural del incremento del nivel educativo de la población que lleva a los empleadores a considerar los títulos postsecundarios como una señal para identificar los niveles de productividad y competencias de los potenciales trabajadores; ii) Puede ser un reflejo de un extremadamente débil sistema de educación para el trabajo, por lo que la certificación superior (y particularmente la universitaria) constituiría la única garantía de calidad para los estudios realizados fuera de la escuela; y iii) La rentabilidad de la educación superior puede ser especialmente alta en países de ingreso medio con economías abiertas y competitivas, dado que estos países tienden a especializarse en productos que exigen calidad, flexibilidad e innovación que requieren, y premian, al capital humano.

III.5.2 Avances en Inversión Pública y Privada en Educación

El gasto público en educación en el año 2005 equivaldrá a 3,5 veces el nivel de 1990, lo que indica que la educación ha representado una clara prioridad para los gobiernos democráticos. Esta expansión del gasto es explicada principalmente por un aumento en la cobertura educacional, pero además se ha elevado de manera importante el aporte por estudiante. Parte importante de este crecimiento del gasto público por estudiante se ha orientado a revertir el severo retroceso de las remuneraciones docentes y las subvenciones educacionales durante la década del 80. Además, debe mencionarse el inicio de la Jornada Escolar Completa, que intensificó los esfuerzos por apoyar el mejoramiento en la calidad de la educación, junto con una profundización del apoyo a los alumnos de menores recursos y un mejoramiento de la calidad y



equidad de la educación. En efecto, una significativa proporción de recursos se orientan a programas focalizados o de apoyo al mejoramiento de la calidad de la educación. De esta forma, la estructura del gasto público en educación en Chile se ha ido acercando a la de países con sistemas educacionales más avanzados. Cabe destacar que este fuerte incremento de la inversión pública en educación ha sido complementado por un también significativo gasto privado, con lo que la inversión total en educación realizada tanto por el sector público como el privado llegó en 2002 a duplicar el gasto de comienzos de la década del 90.

III.5.3 Avances en Cobertura Educacional

Entre 1960 y 1970 se produjo un fuerte incremento en la cobertura de educación básica que consagró su universalización a partir de 1971. Esto se tradujo en una drástica reducción del analfabetismo y en una fuerte presión sobre los niveles secundario y superior, que incrementaron significativamente su cobertura en las dos décadas siguientes. Este impulso a la expansión educacional se acentuó aún más a partir de 1990. Así, entre 1990 y 2003 no sólo se mantuvo la cobertura universal de la educación básica, sino que la educación media alcanzó niveles de cobertura similares a los de países más avanzados y se produjo una significativa expansión de la educación prebásica y superior, abarcando en ambos casos, a más de un tercio de la población en los tramos de edad correspondientes. El significativo aumento de cobertura escolar en los últimos 15 años tiene necesariamente relación con la temprana universalización de la educación básica y con el sostenido desarrollo experimentado por el país, pero también con las políticas educacionales aplicadas desde 1990, las que tienen como contraparte importantes avances en las cifras de retención, repetición y éxito oportuno. Su impacto se concentra especialmente en los alumnos de menores recursos.

Este crecimiento de la cobertura educacional ha permitido incrementar sostenidamente la escolaridad de la población en Chile. Así, entre 1960 y 2005 la escolaridad promedio de la población de 15 años y más se habrá incrementado en 5,7 años, alcanzando un total de 10,8 años. El aumento de cobertura en la educación media, unido a la disminución de las tasas de repetición en todo el sistema y el remanente de la curva demográfica ascendente para los jóvenes del tramo de edad correspondiente, implican también una creciente demanda en el sistema de educación superior, lo que indica que en los próximos años se producirá una presión potencialmente explosiva sobre éste.

III.5.4 Avances en Equidad en el Acceso a la Educación

La expansión de la cobertura escolar que se ha producido desde 1990 ha beneficiado especialmente a los niños y jóvenes de familias de menores recursos. Así, las brechas de cobertura entre el 20% más pobre y el 20% más rico de la población se han reducido en todos los niveles educacionales; de hecho, entre 1990 y 2003 se incorporaron al sistema escolar 320.000 niños y jóvenes del 40% más pobre de los hogares que no lo habrían hecho de mantenerse las tasas de cobertura y deserción vigentes a fines de la década del 80.

El progresivo aumento de la cobertura educacional en los sectores de menores recursos se explica de manera importante por el creciente peso de los programas focalizados de apoyo a la educación. Esta situación ha llevado a una importante concentración de la inversión pública en educación en los sectores más pobres de la población.

En cuanto a la equidad en el acceso a la educación superior, debe señalarse que ésta es aún una fuente de preocupación, dado el impacto que desigualdades en ella tienen en la distribución de ingresos. La persistencia de estas amplias brechas sociales en el acceso a la educación superior puede reflejar en parte las diferenciales de calidad de la educación escolar y de presiones para que los alumnos ingresen al mercado del trabajo una vez egresados. Sin embargo, también parece tener incidencia la forma en que se distribuyen los apoyos públicos a los estudiantes, los que no están debidamente focalizados.

III.5.5 Avances en la Calidad de la Educación

Desde comienzos de la década del 90 la discusión pública y las políticas educacionales en Chile han estado marcadas por una alta y creciente preocupación por la calidad de la educación, lo que es razonable dado los importantes logros ya alcanzados en materia de cobertura y equidad de acceso.

Para medir los avances en calidad, una primera aproximación son los indicadores de éxito o fracaso escolar incorporados al funcionamiento del sistema educacional (como la tasa de reprobación y la tasa de éxito oportuno). Estos indicadores muestran una sistemática mejoría desde 1990. Una segunda aproximación son las mediciones basadas en la aplicación de tests estandarizados en el sistema educacional, los que en Chile se instrumentan a través de la prueba SIMCE. En general estos tests presentan resultados mixtos, que alientan la impaciencia de la opinión pública. Sin embargo, debe destacarse que ellos han ocurrido en un período de fuerte incorporación de jóvenes de escasos recursos al sistema educacional, lo que hacía esperable un retroceso en los resultados por sus condiciones más adversas para aprender. Con todo, a partir de 1997 se pueden identificar mejoras sistemáticas en el rendimiento escolar de los grupos más vulnerables, gracias a programas focalizados de apoyo.

III.6 Protección Social

La evidencia recogida para Chile muestra que el riesgo que enfrentan los hogares de caer en la pobreza en Chile se asocia principalmente con la posibilidad de pérdida del empleo, la incidencia de enfermedades catastróficas y la potencial falta de ingresos en la vejez.

De esta forma, durante el gobierno del Presidente Lagos se dio inicio a un proceso de reevaluación de la forma en que estaba operando el conjunto de programas y prestaciones dirigidos a apoyar al sector más vulnerable de la población.

III.6.1 *Reforma de Salud*

La Reforma de la Salud que ha propiciado el gobierno del Presidente Lagos constituye un avance significativo en la ampliación de la protección social en Chile. Durante el año en curso han sido aprobados por el Honorable Congreso Nacional dos de los proyectos de ley medulares de la reforma: Régimen General de Garantías en Salud y Autoridad Sanitaria. Se espera también que antes de terminar el año se aprueben las modificaciones a la Ley de Isapre que complementan los cambios introducidos a este cuerpo legal el año 2003. De esta forma, se habrá completado el proceso legislativo que hace posible la implementación de la reforma tanto en el sistema público como privado.

La Ley del Régimen General de Garantías en Salud establece derechos exigibles respecto de la atención de un conjunto de condiciones de salud prioritarias para la población chilena. Los derechos se expresan en garantías explícitas de acceso, calidad, protección financiera y oportunidad, las que obligatoriamente deberán asegurar tanto el Fondo Nacional de Salud como las Instituciones de Salud Previsional. En la ley de Autoridad Sanitaria se han creado las instituciones y las herramientas para fiscalizar el cumplimiento de dichas garantías. Las personas que sientan vulnerados sus derechos podrán reclamar ante la Superintendencia de Salud, la que deberá resolver las controversias que se susciten entre Fonasa o las Isapre y sus respectivos beneficiarios y podrá aplicar las sanciones que correspondan. Las atenciones deberán ser otorgadas dentro de plazos clínicamente aceptables, por prestadores habilitados por la autoridad, y los beneficiarios pagarán como máximo un 20% de su valor. Asimismo, la ley impone límites anuales al gasto directo que deberán efectuar las familias aquejadas por alguna de las enfermedades priorizadas. De esta forma, se reducirán las barreras físicas y económicas para una atención de salud oportuna y de calidad y el derecho nominal a ser atendido se constituirá en una realidad.

Las modificaciones a la ley de Isapre que aprobadas en 2003 tienen como propósito proteger a los usuarios en caso de insolvencia de las instituciones. El proyecto de ley que actualmente se encuentra en trámite legislativo introduce nuevas disposiciones para reducir la discriminación contra personas de alto riesgo y aumentar la transparencia del mercado. Se establecen más claramente las causales de terminación de contrato y se asegura continuidad de cobertura a los beneficiarios de un plan cuyo titular fallece. Se regula la variación anual de precios de los planes de salud, con el fin de evitar que se apliquen alzas arbitrarias que no responden a la evolución del costo esperado de la cartera de beneficiarios. Se regula el aumento de precios a través del ciclo de vida y las diferencias de precios entre hombres y mujeres. Estas disposiciones son complementarias al Fondo de Compensación para las Garantías Explícitas en Salud que se incluye en el actual proyecto de modificaciones a la ley de Isapre. Este mecanismo permitirá que se cobre un mismo precio por los beneficios garantizados a todos los beneficiarios de una Isapre, sin distinción por sexo, edad o estado de salud. Finalmente, el proyecto de ley mejora la transparencia del mercado mediante una serie de disposiciones que permiten regular la información que se proporciona a los clientes respecto a prestadores en convenio, modalidades de atención, precios y coberturas.

III.6.2 *El Sistema Chile Solidario*

El relativo estancamiento que mostraron los indicadores de indigencia en la segunda mitad de los noventa, estudios que evidenciaban la existencia de un componente de extrema pobreza caracterizado por bajo acceso relativo a las prestaciones del Estado, la exitosa experiencia piloto del programa Puente en el FOSIS, y evidencia que mostraba una gran dispersión institucional y programática de la red pública de protección social, motivaron una fuerte reflexión al comienzo del gobierno del Presidente Lagos acerca de la eficacia y eficiencia con que el Estado estaba organizando su accionar en este ámbito.

La estructura pública al respecto presentaba problemas en diversas dimensiones. En lo institucional, la diversidad de programas y ausencia de derechos dificultaba priorizar esfuerzos e impedía la exigibilidad de parte de los usuarios. En términos operacionales, la falta de una institucionalidad coherente y la existencia de múltiples ventanillas dificultaba el diagnóstico e implementación de soluciones personalizadas en función de los problemas de las personas. En lo organizacional, la profusión de consejos, servicios y ministerios dificultaba una adecuada coordinación y diluía la responsabilidad.



Esta forma de organizar el esfuerzo hacia los más pobres resultaba en duplicación de esfuerzos y dificultades para llegar a la población más necesitada, exigiendo a los chilenos más marginados la capacidad de diagnosticar sus carencias, identificar las prestaciones y ventanillas relevantes, y relacionarse con múltiples instituciones en base a distintos criterios de elegibilidad. El resultado era que las prestaciones orientadas precisamente a los más pobres no estaban llegando con suficiente eficacia a ese segmento de la población.

Esta reflexión y una evaluación de la experiencia de países de mayor desarrollo motivó el anuncio del Presidente Lagos el 21 de mayo de 2002 de que la red de acción del Estado hacia los más pobres se organizaría en la forma de un sistema de protección social, con el objetivo de incorporar a la misma a las 225 mil familias más pobres del país y “terminar con la miseria como fenómeno estructural”.

Chile Solidario concentra la responsabilidad sobre los resultados y los instrumentos en este ámbito en una única institución -Mideplán- que tiene la función de administrar los recursos, centralizar y actualizar la información de las familias, certificar la elegibilidad en base a un instrumento único, y coordinar la focalización en los beneficiarios del sistema de los programas de promoción que administran otras instituciones públicas. Para esto debe establecer centros locales de atención en convenio con las instituciones locales y coordinar una red nacional de estos centros con sus respectivas redes de apoyos familiares.

Chile Solidario es más que un esfuerzo programático por reducir la extrema pobreza en este período de gobierno. Es la mayor reforma institucional de los últimos quince años en lo que a protección social para los más pobres se refiere: (i) convierte el tradicional rol pasivo del Estado frente a la extrema pobreza en un rol activo; (ii) cambia el foco de la protección social desde el individuo a la familia; (iii) integra prestaciones que se encontraban institucionalmente dispersas; (iv) complementa prestaciones asistenciales y de promoción en función de las necesidades de cada familia; (v) garantiza las prestaciones monetarias tradicionales para los más pobres; (vi) exige un compromiso explícito de la familia de aportar su esfuerzo a la superación de la extrema pobreza y; (vii) estructura apropiadamente los incentivos que enfrenta la familia para apoyar este proceso.

En términos de su implantación, el sistema está instalado en todas las comunas del país que registran extrema pobreza, se encuentra coordinando a decenas de servicios públicos, y en 2005 cumplirá con la meta de cobertura que fijó el Presidente de la República para su período. En términos de indicadores intermedios, la información que recogen los apoyos familiares muestra avances importantes en todas las dimensiones de calidad de vida en las que trabaja -identificación, salud, educación, dinámica familiar, trabajo, ingresos y habitabilidad-, y a junio de este año 21.600 familias habían cumplido las 53 condiciones mínimas para su habilitación en la red social.

Los beneficiarios, por su parte, destacan que el sistema los hace sentirse reconocidos y se orienta a los problemas específicos de cada familia; que los vincula a la red social más que a un programa particular y; que entienden el salir de la indigencia como un proyecto que los haga a ellos y su familia autovalentes. Los resultados de impacto definitivo sólo se conocerán el 2006, cuando un número significativo de familias haya completado los 24 meses de participación inicial. En anticipo de los resultados definitivos, la reversión de la indigencia que mostró la Encuesta CASEN 2003 respecto de la segunda mitad de los noventa constituye un augurio auspicioso.

III.6.3 Seguro de Cesantía

A poco más de un año y medio de funcionamiento, el Seguro de Cesantía, registra alrededor de 2,6 millones de afiliados. Esta rápida incorporación aparece explicada fundamentalmente por el significativo número de contratos suscritos durante este período; en su gran mayoría de plazos definidos, evento que genera la afiliación automática al nuevo sistema. No obstante lo anterior, sólo un 52,6% de los afiliados paga cotizaciones, lo que sugiere la presencia de una alta rotación laboral de este segmento de trabajadores.

Por otra parte, el sistema se encuentra en un proceso de transición, ya sea porque la cobertura efectiva del sistema, medida como la proporción de trabajadores que cotizan respecto del total de asalariados privados, alcanza a un 37,4%, así como porque sus características presentan diferencias respecto de las del total de asalariados de la economía; en particular, sobre-representación según actividades productivas -comercio, construcción, servicios financieros y agricultura- y por tamaño de empresas. Al mismo tiempo, el Seguro de Cesantía había proporcionado prestaciones a cerca de 320 mil beneficiarios, favoreciendo primero y mayoritariamente a asalariados con contratos a plazo, quienes no contaban con protección contra el desempleo antes de la vigencia de este sistema, y a partir de noviembre de 2003, también a quienes trabajan con contratos indefinidos.

Los antecedentes señalados indican que el sistema está en proceso de consolidarse, y así entregar protección efectiva ante la cesantía, a los sectores más vulnerables, menos calificados y de bajos ingresos, especialmente. Sin embargo, la alta rotación del empleo asalariado privado así como el monto y duración de sus prestaciones limita el alcance de su efectividad, constituyendo un desafío futuro en materia de protección social.

III.6.4 El Sistema de Pensiones

A pesar de que Chile fue pionero en la implementación del sistema de capitalización individual y ha sido caracterizado como un modelo de reemplazo al de reparto, el sistema de pensiones se estructura en un esquema “multi-pilar”. El primer pilar, con un importante rol redistributivo y de reducción de la pobreza, lo constituye el componente no contributivo del sistema de pensiones (Pensiones Asistenciales, PASIS) y el pago de Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado (PMGE). El segundo está definido por el esquema de capitalización individual administrado por el sector privado a través de las administradoras de fondos de pensiones (AFP). Por último, el tercer pilar está compuesto por el ahorro previsional voluntario, el cual en conjunto con el segundo pilar cumplen las funciones de seguro y de transferencia de ingreso a través del ciclo de vida de las personas.

En este contexto se puede identificar un sistema público de pensiones contributivo en que conviven el antiguo sistema de pensiones y el sistema previsional de Fuerzas Armadas y de Orden y otro componente no contributivo constituido por las Pensiones Asistenciales. Por otro lado se encuentra el sistema privado de pensiones administrado por las AFP. En el agregado estos sistemas cuentan con alrededor de 3.800.000 contribuyentes -excluyendo las FFAA y de Orden- y benefician a más de 1.800.000 personas, incluyendo más de 40 mil pensionados con PMGE.

Después de más de 20 años de funcionamiento del nuevo sistema de pensiones los desafíos pendientes se enmarcan principalmente en dos áreas: ampliación de la cobertura y la generación de mecanismos de financiamiento del creciente déficit previsional.

La cobertura del sistema de pensiones puede ser evaluada desde dos perspectivas, una estática y otra dinámica. La perspectiva estática supone evaluar la cobertura en un momento dado del tiempo, por ejemplo, a través del índice de cobertura efectiva -personas que cotizan como porcentaje de la fuerza de trabajo. Por otro lado, puede evaluarse la cobertura desde una visión dinámica que considere el comportamiento de cotizaciones de las personas a través del tiempo. Esto último se logra a través de la medición de la densidad de cotización -porcentaje de tiempo con cotizaciones pagadas en relación al tiempo de vida activa.

En relación a la cobertura medida en términos estáticos, debe tenerse presente que el nivel de cobertura efectiva a 2003 (61%) aún no alcanza el nivel observado en las décadas de los sesenta y setenta, anterior a la reforma. El desafío de ampliar la cobertura del sistema de pensiones deberá estar centrado principalmente en el grupo de trabajadores independientes. Lo anterior es de especial interés si se considera que entre 1986 y 2003 se observó que los trabajadores dependientes han presentando un constante aumento en su nivel de cobertura ocupacional, llegando a 76,3% en 2003, mientras que los trabajadores independientes han disminuido constantemente su cobertura, llegando a sólo 6,5% en 2003. Esta amplia brecha en cobertura ocupacional representa espacio para el desarrollo de políticas públicas, ya que la existencia de un número importante de trabajadores sin previsión social podría resultar en fuertes presiones fiscales en el futuro, cuando dichos grupos alcancen la edad de retiro.

Por otro lado, desde un punto de vista dinámico, la cobertura del sistema de pensiones presenta preocupantes niveles de densidad de contribución. De acuerdo a la Encuesta de Protección Social 2002, realizada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la densidad de cotización promedio de los afiliados al sistema de pensiones es de 52,4%, es decir, en promedio un trabajador que ha trabajado durante 10 años ha cotizado en poco más de 5 años. Además, se encuentra que el 25% de los afiliados al sistema de pensiones presenta densidades de cotización de 23,6% o menos y que otro 25% de los afiliados exhibe densidades de 88,8% o más.

Un análisis más detallado de la densidad de cotización muestra que el comportamiento de los asegurados es heterogéneo, dependiendo de las características de los afiliados. Por ejemplo, en promedio la densidad de cotización de los hombres alcanza a 59,8% mientras que para las mujeres ésta es de sólo 43,7%. En relación a la edad, la densidad de cotización para el grupo etáreo entre 25 y 34 años llega a 47%, mientras para aquellos de entre 45 y 54 años la densidad alcanza a 66,9%. Esta heterogeneidad también se observa cuando se separa a los afiliados según nivel educacional; en efecto, mientras aquellos con bajos niveles de educación presentan una densidad de cotización de 31,2%, el grupo con educación superior completa alcanza una densidad de cotización de 63,7%.



Quizás uno de los datos más interesantes de la encuesta antes mencionada es la densidad de cotización de los afiliados durante los períodos en que trabajaron como asalariados. En promedio, para períodos como asalariados, los afiliados al sistema de pensiones cotizaron el 87,7% del tiempo. Además se observa que el 50% de las personas, en sus períodos de asalariados, cotizaron el 100% del período.

Los datos auto reportados entregados por la EPS muestran que la densidad de cotización será un elemento clave para la determinación de la calidad de la cobertura y de los beneficios que podrán obtenerse del sistema de AFP. De las cifras se desprende que existe un importante desafío de política pública en relación al perfeccionamiento del sistema de pensiones, a objeto de enfrentar los cambios experimentados en el mercado laboral y mejorar la calidad de la cobertura previsional.

Respecto al desafío fiscal que implica el financiamiento del déficit previsional, en especial en lo relativo al pago de PMGE, debe considerarse que a 2003 el déficit del sistema de pensiones alcanzó el 5,8% del PIB, cifra que tenderá a mantenerse en el futuro a pesar de la disminución que se observará en el déficit operacional (antiguo sistema) el cual se compensará con el alza en el pago de PMGE que, según proyecciones recientes, más que se duplicará a 2010, alcanzando en el año 2020 a cinco veces el gasto fiscal actual.

En este contexto y considerando que los organismos multilaterales y las agencias calificadoras de riesgo están prestando cada vez más atención a este tipo de pasivos contingentes, la evaluación y la administración de los riesgos fiscales relacionados a este tema ha tomado mayor relevancia. Lo anterior ha llevado a desarrollar una serie de metodologías y prácticas de administración fiscal de este tipo de pasivos, entre las cuales se encuentra la creación de fondos de contingencia para financiar este tipo de responsabilidades fiscales.

Dado lo anterior, sería pertinente y responsable desde el punto de vista fiscal y social, la creación de un Fondo de Reserva Previsional para el financiamiento del gasto en pensiones mínimas garantizadas por el Estado, lo que pondría a Chile a la vanguardia en los que se refiere al manejo fiscal de este tipo de pasivos contingentes de largo plazo. Lo anterior también permitiría generar espacios para que la creciente carga fiscal previsional no repercuta tan fuertemente en las disponibilidades presupuestarias de cada año, al proveer recursos que permitan responder a los requerimientos futuros del sistema de protección social. El financiamiento de este fondo debiera provenir de los ahorros generados por la regla de superávit estructural del 1% del PIB.

IV. Hacia la Economía del Conocimiento: el Camino para Crecer con Equidad en el Largo Plazo

Chile comenzó a experimentar un crecimiento alto y sostenido desde que, abandonando la estrategia de desarrollo hacia adentro, sentó las bases de una estrategia de desarrollo compatible con sus ventajas comparativas y ordenó sus políticas macroeconómicas -lo que ocurrió alrededor de 1985. Cuando lo anterior se complementó -a partir de 1990- con un Estado no prescindente, corrector de fallas de mercado, proveedor de bienes e infraestructura pública, así como de protección social, también se comenzaron a evidenciar avances en términos de equidad, principalmente en lo referido a reducción de la pobreza. Sin embargo, de la observación cuidadosa de la evidencia internacional se desprende que a pesar de los éxitos de los últimos veinte años, existen límites e imperfecciones severas en el modelo de desarrollo que deben ser enfrentados de manera proactiva.

En efecto, la señal de alerta aparece al comparar la estrategia vigente en Chile con la implementada por los países más desarrollados y verificar que nuestro país es claramente más dependientes de sus recursos naturales, lo que implica un límite al crecimiento. Ello por la vulnerabilidad de las ventajas comparativas estáticas basadas exclusivamente en recursos naturales (conocida como la “maldición” de los recursos naturales) que impide crecer sostenidamente a tasas altas. La otra diferencia notoria con estos países más desarrollados es nuestra muy deficiente distribución del ingreso, lo que indica una grave imperfección del modelo en términos de la equidad de sus resultados.

Entre los países más desarrollados, existen un grupo que surgió de una posición relativamente similar a la chilena -como por ejemplo los escandinavos-. Del análisis de la experiencia de este grupo de países se infiere que el camino hacia mayores niveles de desarrollo con equidad debe ser la economía del conocimiento en torno a los recursos naturales que permita transformar las ventajas comparativas estáticas en ventajas comparativas dinámicas. Esta estrategia debe sustentarse en tres pilares: a) un régimen institucional y de incentivos económicos claro, coherente y estable; ii) una fuerte capacidad de innovación, orientada a desarrollar encadenamientos productivos en torno a las ventajas comparativas del país; y iii) un capital humano de calidad. Así, un buen o mal desempeño de los países con abundantes materias primas, como lo es Chile, depende crucialmente de la coherencia de su política de desarrollo y no del hecho mismo de tener recursos primarios. Por lo tanto, importa más el cómo se produce, y no tanto el sector donde se haga, siempre y cuando existan ventajas comparativas para sustentarlo.

En este sentido, parece ser ahora el momento correcto para avanzar por esta senda, por cuanto hay precondiciones que Chile ha ido cumpliendo. En términos del primer pilar, se cuenta con una estabilidad macroeconómica e institucional que sustenta un bajo nivel de riesgo país y una baja volatilidad de la economía, lo que sumado al imperio de la ley y al respecto a los derechos de propiedad, sirve de base para incentivar las inversiones. Asimismo, el país cuenta con un sistema de precios sin distorsiones que minimiza las pérdidas de eficiencia, un mercado de capitales con un desarrollo creciente y debidamente regulado, y con una infraestructura pública desarrollada de manera de facilitar las labores productivas. Respecto al segundo pilar, el país dispone de un Sistema Nacional de Innovación (SNI) que, aunque inmaduro, contiene un grupo de programas y fondos eficientes que sirve de base para mejorar el desempeño del sistema. Y en términos del último pilar, se han logrado mejoras notables en la cobertura educacional, debiendo abocarse ahora a mejorar la calidad de la educación y a facilitar el acceso equitativo a la educación terciaria.

Por lo tanto, Chile se encuentra en una posición expectante, a partir de la cual es menester innovar para crecer y, a la vez, invertir en capital humano para innovar. No obstante, la educación es sólo condición necesaria, porque educar sin innovar no genera crecimiento. Si logramos avanzar simultáneamente en educación e innovación, el crecimiento tendrá un nuevo engranaje con la equidad, pues no sólo proveerá mayores recursos para financiar las políticas asistenciales, sino que además conseguirá disminuir las inequidades de capital humano, fuente principal del diferencial de renta en Chile.

Desde esta posición surgen tres lineamientos generales de política: (i) construir la economía del conocimiento es una tarea público-privada y requiere un enfoque sistémico; (ii) las políticas de fomento a la innovación deben ser económicamente racionales y promover la competitividad; y (iii) el sistema educacional debe mejorar su calidad y equidad de acceso, con énfasis en la efectividad y focalización de los apoyos públicos.

A. Construir la economía del conocimiento es una tarea público-privada que debe basarse en un enfoque sistémico.

Los tres pilares de la economía del conocimiento están fuertemente interrelacionados entre sí y deben avanzar paralelamente, representando el primero -régimen institucional- el marco para los otros dos -capacidad de innovación y desarrollo del capital humano. Sin un régimen institucional claro, coherente y estable, es improbable que existan los incentivos para invertir en el sector productivo en actividades innovativas, o en capital humano. Por otra parte, sin una demanda por capital humano de mayor calidad por parte del sector productivo no resulta rentable invertir en educación, o puede ser más rentable ofrecer las habilidades laborales en el exterior. Y viceversa, sin una oferta de capital humano calificado, la capacidad innovadora del sector productivo se ve limitada por su poca adaptabilidad a los cambios y por su deficiente capacidad para usar, adoptar y adaptar las tecnologías externas. Incluso, dada la desigual distribución de capital humano existente en el país, un avance sólo en progreso tecnológico implica el riesgo de exacerbar las desigualdades de ingreso.

Esta estrategia de desarrollo basada en estos tres pilares es el polo opuesto de la que el país siguió entre los años 30s y los 70s, esto es, una industrialización forzada inconsistente con sus ventajas comparativas, pero representa y requiere un salto cualitativo respecto de la situación actual en capacidad de innovación y formación de capital humano.

Actualmente, Chile presenta posiciones diferenciadas en cada uno de los pilares identificados. En particular, presenta un rendimiento destacado, muy por sobre lo esperado dado su nivel de ingreso, en todas aquellas dimensiones relacionadas con el “régimen institucional”, destacándose en aspectos como la regulación y supervisión del sector financiero, la intensidad de competencia en los mercados locales, la calidad del sistema de regulación y el imperio de la ley. En contraste, el país presenta un rendimiento inferior al esperado en todas las dimensiones asociadas a “capacidad innovadora” y en prácticamente todas las variables relacionadas a “capital humano”. En particular, en cuanto a innovación, Chile exhibe una bajísima proporción de exportaciones tecnológicas, un bajo grado de colaboración científica entre universidades y empresas, y un bajo esfuerzo en investigación y desarrollo, así como en número de patentes registradas. En el ámbito de “capital humano”, Chile está particularmente rezagado en disponibilidad de trabajadores profesionales y técnicos.

La experiencia internacional muestra que la institucionalidad es relevante para abordar eficientemente el desafío de la economía del conocimiento. Es necesaria una institucionalidad que dé directrices consistentes y coordine las políticas públicas pro innovación y aquellas destinadas al desarrollo de capital humano, orientando los esfuerzos hacia objetivos estratégicos, tanto de corto como de largo plazo.

En Chile, una institucionalidad como la descrita debiese reorganizar el SNI, corrigiendo sus actuales problemas. Estos incluyen falta de directrices, descoordinación, duplicidad de funciones, bajo esfuerzo total, dispersión de programas que no alcanzan a crear masa crítica, baja



participación del sector privado, sesgo hacia la investigación básica, falta de financiamiento, “cuellos de botella” en materia de capital humano, y desconexión entre el ámbito empresarial y el ámbito investigador-académico.

B. Las políticas de fomento a la innovación deben tener justificación económica y orientarse a la competitividad.

La innovación, concebida como un mercado en el que concurren oferentes y compradores, tiene características que justifican que sea un ámbito de acción para políticas públicas. Estas deben abocarse a la corrección de las fallas de mercado y las fallas sistémicas que hacen que se innove menos que lo socialmente óptimo. En estas fallas cabe destacar: a) la dificultad para apropiarse de los beneficios de las innovaciones; b) las asimetrías de información, altos costos de transacción y de coordinación que limitan la cooperación; c) las externalidades de red que impiden alcanzar masas críticas; y d) la alta incertidumbre no cuantificable, el riesgo no diversificable y la intangibilidad de los activos, que limitan el financiamiento del emprendimiento innovador. Al intervenir para solucionar estos problemas se debe ser estricto en evitar que las políticas pro innovación financien actividades sin una clara justificación económica.

En esta misma línea, las políticas pro innovación deben vincularse con ventajas comparativas reales reveladas por el propio mercado, y no pretender forzar al país a competir en sectores en que hay bajas probabilidades de éxito. Así, trabajar en torno a clusters dinámicos e innovadores contruidos alrededor de recursos naturales abundantes resulta consistente con nuestras ventajas comparativas, en contraste con hacerlo en manufacturas intensivas en mano de obra semi-calificada, donde países como China e India tienen una ventaja evidente. Más aún, en vez de los encadenamientos hacia adelante, parecen más en línea con nuestras ventajas comparativas los encadenamientos hacia atrás y hacia los costados de los sectores exportadores en que Chile ya es líder -como ha ocurrido en el caso de la salmoneicultura, donde la industria de alimento de peces ya es también exportadora. Ello, por cuanto los encadenamientos hacia atrás y los costados tienen ventajas de escala y de cercanía geográfica que los encadenamientos hacia adelante no tienen, ya que un porcentaje importante de la demanda mundial, en el primer caso, corresponde a la demanda interna en Chile. Un claro ejemplo es la demanda por insumos y servicios para la minería del cobre, donde Chile posee más del 35% de las reservas mundiales -a la cual puede sumarse la demanda de los vecinos que producen este mineral. Un efecto adicional de esta focalización en clusters contruidos en torno a recursos naturales es el desarrollo regional que conlleva, por la misma ubicación de estos recursos.

El enfoque de la innovación orientada a la competitividad implica también evitar asociar innovación sólo con la generación o creación de nuevas tecnologías. Si bien en los sectores en que Chile es líder puede ser necesario estar en la frontera del conocimiento, debe tenerse presente que la innovación implica principalmente adoptar y adaptar tecnologías externas, lo que tiene un costo significativamente menor. Esto es cierto incluso para los países desarrollados -por ejemplo, en EE.UU. los recursos destinados a adoptar tecnologías importadas son 30 veces los dedicados a innovar en la frontera. Esta consideración implica que el esfuerzo innovador del país debe cambiar su foco desde la investigación básica hacia la investigación aplicada, en sintonía con las necesidades empresariales. Y las políticas públicas deben generar los incentivos correctos para que ello ocurra.

La orientación de las políticas pro innovación a la competitividad puede requerir un enfoque pragmático para resolver algunas fallas sistémicas y de mercado específicas. Este puede ser el caso de las imperfecciones de mercado que limitan el financiamiento del emprendimiento innovador. Así, las políticas públicas han estado avanzando en proveer fondos públicos para apoyar la generación de ideas, y en desarrollar el mercado de capital de riesgo para que inversionistas privados puedan transformar las ideas en negocios. Sin embargo, no hay suficiente financiamiento para todo lo referido a la aplicación y desarrollo de los proyectos innovadores, el que debiera cubrirse mediante el desarrollo del “capital semilla”. En este sentido, en países líderes en innovación, como Suecia e Israel, este apoyo inicial se materializa el Estado a través de la adquisición de una participación en la propiedad del proyecto, con un rol debidamente acotado por evaluaciones sistemáticas y condiciones “de salida” objetivas definidas de antemano. En general, este enfoque pragmático requiere de un Estado riguroso en evaluar sus intervenciones, debiendo terminarlas o reformularlas, tanto porque prueben ser ineficientes, como porque queden superadas por el desarrollo del propio mercado. En definitiva, deben evitarse las “fallas de gobierno”, tales como su captura por parte de grupos de interés, o el intervencionismo inconsistente con el mercado, como “la elección de sectores ganadores”.

Finalmente, el país debe materializar un mayor esfuerzo de movilización de recursos para fomentar la innovación, más allá de las ganancias de eficiencia que puedan lograrse por la racionalización del SNI. En efecto, en el ámbito de la investigación y desarrollo el país presenta una brecha significativa respecto a lo esperado para su nivel de ingreso, mucho más visible que en otros ámbitos, como por ejemplo en materia de gasto público en educación y en protección social. En este sentido, se estima que Chile debe cerrar una brecha de al menos 2,5 puntos porcentuales del PIB para alinearse con los países líderes en innovación. En particular, el sector público debiese duplicar su gasto en

investigación y desarrollo, pasando de 0,4% del PIB a 0,8%, debiendo el sector privado hacerse cargo del resto de la brecha. Esto implica que el sector público debe aumentar en aproximadamente US\$400 millones al año su esfuerzo innovador.

Ciertamente, esta brecha no puede cerrarse de manera inmediata, puesto que nuestra carga tributaria ya está en línea con el nivel de ingresos de Chile. Sin embargo, sí se hace necesario dar un fuerte impulso que movilice recursos del sector privado a través de un efecto demostración y que supere un umbral de recursos que asegure una masa crítica innovadora. Una fuente natural para financiar este primer impulso en la magnitud requerida -alrededor de US\$100 millones-, la constituye la implementación de una regalía minera. El resto de la brecha se podrá ir cerrando paulatinamente a través del aumento de los recursos que generan el crecimiento económico y la reducción de la elusión y evasión tributaria.

C. El sistema educacional debe mejorar su calidad y equidad de acceso, con énfasis en la efectividad y focalización de los apoyos públicos

El momento para concentrar esfuerzos en el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación es precisamente ahora, cuando los problemas de acceso a la escuela están en buena medida resueltos. El acceso es una condición necesaria para lograr los estándares educacionales apropiados al nivel de desarrollo al que aspira Chile; los niños y niñas de menores recursos sólo pueden acceder a una educación de calidad si parten por asistir a la escuela. Pero el desafío de la calidad se vuelve más complejo en escuelas y liceos masificados, que deben hacerse cargo de la real diversidad del país al interior de sus aulas.

Existe, sin embargo, una segunda razón para intensificar el avance de la educación chilena; esta corresponde a la ventana de oportunidad que abre la demografía. En efecto, el largo ciclo de expansión de la población en edad de acceder al sistema educacional se encuentra próximo a terminar. Este fenómeno implica una significativa atenuación de la presión cuantitativa sobre el sistema educacional y sobre los gastos de funcionamiento del mismo. Proyecciones para el período 2005-2020, indican que si el gasto en educación continúa creciendo al ritmo que lo hizo en los últimos 10 años -6,1% anual-, al final del período podría simultáneamente lograrse niveles de cobertura en los extremos del sistema -educación prebásica y superior- equivalentes a los de países avanzados, y llevar el gasto por estudiante en el sistema escolar a un nivel de 2,6 veces su nivel actual.

El espacio para un incremento significativo de la inversión en educación por estudiante, sin embargo, no asegura un avance equivalente en la calidad y equidad de la educación. Para ello son necesarias dos condiciones: primero, que los recursos adicionales no sean absorbidos por escalamientos de costos que sólo beneficien a los proveedores del sistema y, segundo, que dichos recursos sean invertidos en un sistema educacional cuya prioridad sea la efectividad y el apoyo a los niños y niñas que más lo necesitan.

Lo anterior hace necesaria una síntesis positiva de las reformas financiera y pedagógica de los últimos 25 años, para lo cual se requieren instrumentos e intervenciones de naturaleza distinta a los utilizados hasta ahora.

En primer lugar es necesario elevar las exigencias para acceder a la subvención estatal. Si el estado mantiene la obligación constitucional de garantizar el derecho de los niños y niñas a la educación y aún cuando la prestación del servicio esté externalizada, aquel tiene el derecho y, probablemente, la obligación de fijar ciertas condiciones para ello.

Del mismo modo, un sistema educacional tan descentralizado como el chileno, donde la libertad que una familia tiene para elegir la escuela de sus hijos depende de la disponibilidad real de alternativas y medios para acceder a ellas, requiere de una preocupación y reforzamiento de los estándares de logros de aprendizaje. Por estándares debe entenderse mínimos absolutos que sean a la vez una exigencia para las escuelas y una garantía para los niños y niñas que asisten a ellas.

Igualmente válido en este sentido es la aplicación de estándares mínimos sobre las competencias de los docentes, lo que requiere medios de verificación o acreditación independientes y de amplias oportunidades de perfeccionamiento concentradas en la actualización de conocimientos en disciplinas sustantivas. Un sistema de estándares mínimos de logro educativo y de formación y desempeño docente requiere, además, de estímulos y sanciones para ser realmente efectivo.

Por otra parte, es necesario que el estado asuma entre sus funciones la de proveer información sustantiva que apoye las decisiones de las familias. Para ello se requiere desarrollar una verdadera ficha escolar que refleje las distintas dimensiones del desempeño de la escuela y el valor que ésta agrega en los procesos de aprendizaje de sus alumnos.



Un sistema de supervisión eficaz es esencial para el buen desempeño de un sistema educacional descentralizado, con estándares de logro educativo y desempeño escolar. Desarrollar este tipo de supervisión en Chile requiere de una profunda reingeniería del sistema actualmente existente.

Finalmente, si el sistema educacional va a ayudar a reducir las inequidades de origen que condicionan las capacidades de los niños y niñas para aprender, no es suficiente que se financie con una subvención uniforme. Compensar las desventajas de origen requiere de una atención más personalizada en la escuela y profesores más efectivos, apoyados por profesionales de otras áreas. Para cubrir el mayor costo que esto involucra es necesario que exista una subvención diferenciada para los niños y niñas de menores recursos.

Las propuestas anteriores se basan en la convicción de que en Chile es posible lograr una síntesis virtuosa de las reformas aplicadas en los últimos 25 años. Para ello es necesario, sin embargo, dejar de lado los prejuicios ideológicos y los fetiches políticos que marcaron la discusión durante muchos años, para así estructurar un sistema educativo autosustentable y coherente, donde los programas no tengan que desperdiciar los escasos recursos públicos por tener que partir compensando los efectos negativos de otros aspectos del funcionamiento del sistema educativo. Las reformas que se requieren en este sentido apuntan, en definitiva, a que los temas de financiamiento, propiedad, salarios y organización cedan definitivamente el paso a los temas sustantivos de la educación y reconozcan el lugar central de los niños y jóvenes la preocupación de los actores del sistema educacional, partiendo por el Estado.

Adicionalmente, para responder a las demandas de la economía del conocimiento, se requieren también mejoras de calidad y equidad de acceso en la educación superior. En este sentido, la presión de la demanda sobre la educación superior, la resolución de las distorsiones que se producen a su interior y su sintonía con el desarrollo productivo del país es un tema de primera relevancia para las políticas públicas. Consistentemente, para avanzar en esta dirección se requieren dos condiciones: que los recursos liberados por el estancamiento de la población escolar no sean absorbidos por escalamientos de costos de los prestadores, y que se produzca una adecuada complementación de recursos públicos y privados en el financiamiento de la educación superior.

La complementación del esfuerzo estatal con recursos privados tiene directa relación con la constatación de altas tasas de retorno privado para la inversión en educación superior, las que, además se materializan en períodos más breves que para los niveles primario y secundario. Esto indica que para un individuo endeudarse para financiar sus estudios superiores es una decisión altamente rentable. Para que ello sea factible, sin embargo, es necesario resolver las fallas de mercado asociadas a la inversión en capital humano. Políticas públicas que se orienten a resolver esas fallas de mercado serán, en consecuencia, considerablemente más eficientes que financiar el costo de los estudios superiores a personas que ya pertenecen o pasarán a pertenecer a los estratos de mayores ingresos del país.

Un efecto secundario de la viabilización de sistemas sostenibles de crédito universitario sería generar el espacio fiscal necesario para concentrar los aportes directos del estado en la aplicación de estímulos para que jóvenes de menores recursos ingresen efectivamente a la educación superior. Para ello se requiere, sin embargo, mejorar significativamente la capacidad de focalización de estos apoyos respecto de lo que se aprecia en la actualidad en los programas de becas.

V. Presupuesto 2005

V.1 El Dividendo de la Responsabilidad Fiscal

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2005 ha sido formulado íntegramente en el marco de la regla fiscal de generar un superávit estructural de 1% del PIB y expresa los frutos de su aplicación en los cuatro años anteriores.

La consultas a los paneles de expertos sobre precio del cobre y PIB tendencial sugirieron mejoras en ambos parámetros, elevando el precio del cobre de largo plazo de 93 centavos de dólar por libra, y para el PIB tendencial se ha estimado un crecimiento de 4,2%, superior al 3,9% de 2004. Esto ha elevado los ingresos estructurales estimados para 2005 en casi un 5,5%, lo que permitirá una expansión del gasto del Gobierno Central consolidado en un orden de magnitud similar y, por tanto, superior al de años anteriores.

En 2005 el comportamiento de los ingresos fiscales estará también marcado por un importante componente cíclico, proveniente de un robusto crecimiento, baja inflación, y alto precio del cobre. Este componente cíclico, sin embargo, es esencialmente transitorio, por lo que la

generación de un superávit estructural de 1% del PIB en 2005 será compatible con un superávit efectivo levemente superior. Los recursos asociados a este superávit se destinarán a reponer recursos del Fondo de Compensación del Precio del Cobre para que pueda volver a operar cuando el precio del cobre baje en años futuros y a reducir el endeudamiento neto del sector público.

Dado que la aplicación de la regla de superávit estructural permitió déficit fiscales moderados entre 2000 y 2003, contribuyó a la reducción del riesgo país y ha involucrado generar un superávit durante 2004 con el que se ha prepagado deuda pública, esta política también se refleja en la estructura del gasto para 2005. Es así como el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 contempla un gasto en intereses de la deuda pública sustancialmente inferior al que correspondería si en años anteriores se hubiera seguido una política menos responsable.

Así, si entre 2000 y 2004 los balances fiscales hubieran sido menores en un 1% del PIB a lo que efectivamente resultaron, elevando la deuda externa y colocando los spreads soberanos en niveles similares a los de países con tales resultados fiscales equivalente, el gasto en intereses sería en 2005 superior en alrededor de 700 millones de dólares a lo proyectado. El ahorro de intereses correspondiente a esta cifra podrá ser destinado en 2005 a financiar programas sociales, inversiones y programas de empleo con apoyo fiscal. Así, el ahorro de recursos del servicio de la deuda para financiar actividades sustantivas del estado puede calificarse como un verdadero “dividendo social” de la política fiscal.

V.2 Generación de Empleos, Competitividad y Crecimiento

La generación de empleos es la principal prioridad del Proyecto de Ley de Presupuestos 2005, lo que se potenciará con los programas empleo directo e indirecto con apoyo fiscal. Durante el próximo año estas líneas financiarán alrededor de 90 mil empleos promedio mensual, alcanzando una cobertura máxima de 125 mil cupos durante el tercer trimestre del año. La activación del Fondo de Contingencia, por otra parte, podrá elevar esta cifra a 180 mil empleos mensuales en los meses de invierno. En ese contexto, el Proyecto de Presupuestos para 2005 propone el mayor esfuerzo fiscal en este ámbito desde 1999.

Por medio de este tipo de programas permanece vigente el compromiso de apoyo y protección social adquirido por el Gobierno con aquellos sufren este flagelo mientras la clara mejoría experimentada por nuestra economía durante 2004 no se refleje en una disminución clara y permanente del desempleo entre los chilenos.

En un mundo cada vez más globalizado y competitivo, por otra parte, la generación de empleos productivos y el desarrollo están fuertemente vinculados a la capacidad de innovación productiva y tecnológica. Por lo anterior, el Proyecto de Presupuestos para 2005 considera recursos por \$161.128 millones a través de fondos científicos y tecnológicos y otros instrumentos orientados a la transferencia tecnológica y formación de capital humano de alta calidad. Así, el renovado esfuerzo por elevar la capacidad nacional en investigación básica y aplicada, y generar una masa crítica de empresas que integren o desarrollen nuevas tecnologías en la cadena productiva se traducirá en un aumento del 15,4% real en los recursos destinados a innovación, ciencia y tecnología respecto de 2004.

Pieza clave también en la generación de empleo, la pequeña y mediana empresa (PYMEs) podrá seguir avanzando en su modernización y competitividad gracias a un esfuerzo adicional en el Proyecto de Presupuestos para 2005. Una innovación fundamental a este respecto es la institucionalización del Programa Chile Emprende que, capitalizando la experiencia de Chile Solidario y Chile Barrio, fortalecerá el apoyo de las micros y pequeñas empresas a través de una estrategia común y articulada de los instrumentos de fomento productivo con los que cuenta este segmento a nivel gubernamental.

V.3 Protección Social

Fiel al compromiso de entregar mayor calidad de salud a todos los chilenos, el Proyecto de Presupuestos para 2005 tiene entre sus prioridades el reforzamiento de la atención de salud, con un énfasis en la oportunidad de atención para las patologías de mayor riesgo y costo que afectan a nuestra población. Con este fin, el Proyecto de Presupuestos para 2005 propone un crecimiento del gasto en salud de 8,4% real. Así, el gasto en salud crecerá más de dos puntos y medio por encima del crecimiento del gasto público en 2005.

Estos recursos permitirán continuar avanzando con la Reforma de la Salud, que busca garantizar el acceso igualitario de todos los chilenos a la atención médica y hospitalaria, con mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos. De esta manera, en 2005 se contará con más de \$15.732 millones adicionales para incorporar 8 nuevas patologías al régimen general de garantías AUGE, con lo que se aumentará a 25 el número de condiciones de salud incluidas en dicho plan.



Así, gran parte del incremento de recursos asignados al Ministerio de Salud se concentrará en el Plan AUGE. En lo que se refiere a la atención primaria, el 70% de aumento en los recursos se destinará a la atención de problemas de salud con garantías y en el nivel secundario y terciario, un 56% de los recursos en el Programa de Prestaciones Valoradas se orientará también a cubrir estas patologías.

Otra de las principales preocupaciones de los chilenos en el último tiempo ha sido la sensación de inseguridad y de aumento de la delincuencia. Para responder a esto, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 contempla 2.779 nuevos carabineros en funciones policiales respecto al número reflejado en la Ley de Presupuestos 2004. A este número se sumarán, además, 336 nuevos funcionarios de Investigaciones, con lo que en 2005 habrán 3.115 nuevos funcionarios en tareas policiales.

El Programa Seguridad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, por otra parte, dispondrá de \$4.177 millones adicionales, lo que representa un incremento de los recursos superior al 60% respecto de 2004 para este programa orientado directamente a incrementar la seguridad en los barrios. Esto permitirá incorporar 14 nuevas comunas al programa, alcanzando en 2005 una cobertura total de 70 comunas, e incluyendo dentro de éstas todas las comunas de escasos recursos con más de 70.000 habitantes. Asimismo, durante 2005 el Plan Cuadrante se extenderá a Arica e Iquique y a la comunidad de Alto Hospicio en la I Región, Calama en la II Región y Talca, Curicó y Linares en la VII Región. De esta manera, el próximo año habrán siete nuevas comunas adscritas a este sistema, que ya se encuentra operando en las Regiones V, VIII, IX y Metropolitana.

En lo que a administración de justicia se refiere, la incorporación de la Región Metropolitana al nuevo sistema procesal penal en junio de 2005 logrará finalmente integrar a todo Chile a este nuevo sistema de justicia. Para la exitosa aplicación de la Reforma en la región más poblada del país, serán necesarias diversas adecuaciones que demandarán recursos por un monto de \$20.044 millones.

Durante 2005 se continuará avanzando en la cobertura del Sistema de Protección Social Chile Solidario, cuya meta es incorporar a las familias más pobres de nuestro país a las redes sociales del Estado, apoyándolas integralmente en su esfuerzo por superar la extrema pobreza. Los \$63.568 millones que propone el proyecto de presupuestos para este esfuerzo permitirán integrar a 59.073 nuevas familias al sistema, completando así en 2005 el 100% de la meta de cobertura planteada por el Presidente Lagos el 21 de mayo de 2002.

También en lo que se refiere al apoyo a grupos vulnerables, en su discurso del 21 de mayo pasado el Presidente de la República comprometió un aumento gradual en las pensiones mínimas y asistenciales para aquellos beneficiarios de 75 años o más. Así, el proyecto de presupuesto para 2005 contempla los recursos para favorecer con esta medida a alrededor de 416.115 adultos mayores vulnerables. A lo anterior se agrega el efecto del incremento de 18.000 nuevas pensiones asistenciales en septiembre, lo que sumado a las nuevas asignaciones para 2005 permitirá beneficiar a fin de ese año a más de 400.000 personas, reduciendo a la vez las listas de espera. Lo anterior implica una asignación en 2005 de recursos para el Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales de \$193.370 millones.

En lo que se refiere a protección de la familia, destaca la creación de los Tribunales de Familia y del sistema de mediación como anexo a los mismos, el que permitirá a partir de octubre de 2005 modernizar el sistema procesal de solución de conflictos de infancia y familia. Para ello se establece una estructura que separa las funciones de administración y de juzgamiento y se regula un procedimiento más expedito de carácter oral, con particularidades asociadas a los procedimientos más comunes de los conflictos de familia, tales como la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil o las medidas de protección. Consistentemente con esta prioridad, el Proyecto de Presupuestos 2005 contempla recursos por \$26.124 millones para que el Poder Judicial lleve a cabo esta iniciativa, lo que permitirá la creación de 60 tribunales especializados en materias de familia, con 258 jueces, lo que implica aumentar en un 500% el número de magistrados dedicados a estas materias.

V.4 Igualdad de Oportunidades e Integración

El Proyecto de Presupuestos del Ministerio de Educación para 2005 contempla recursos por \$2.281.602 millones para seguir avanzando en la Reforma Educacional, que desde 1996 viene impulsado importantes transformaciones en el sector, entre las que destacan el fortalecimiento de la profesión docente, reformas curriculares y la extensión de la Jornada Escolar Completa (JEC). La JEC constituye un pilar fundamental para el éxito de las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación, en particular en los sectores de mayor vulnerabilidad social. Desde 1997 se han incorporado 6.437 establecimientos con 1.642.560 niños a este régimen, de los cuales 4.529 colegios (con 944.745 alumnos) son de dependencia municipal. Un total de 1.825 establecimientos, por otra parte, se han beneficiados directamente de los Apoyos de Capital para mejorar su infraestructura, de los cuales 1.425 establecimientos cuentan actualmente con este sistema.

Para continuar con esta tarea, en 2005 se asignarán más de \$425.000 mil millones a la extensión de la JEC. Dentro de éstos se incluyen \$187.000 mil millones en subvenciones adicionales, los que permitirán atender a 167.041 nuevos alumnos e incorporar 33.408 de estos niños al programa de alimentación escolar (PAE). Adicionalmente, el proyecto de presupuestos considera más de \$121.000 millones, entre el aporte de capital adicional y el Fondo de Infraestructura Educacional, para adecuar los espacios educacionales a los requerimientos espaciales establecidos para la jornada escolar completa.

La estimulación en los primeros años de vida de los niños de familias vulnerables funciona como un poderoso instrumento para romper el círculo de la pobreza. Así, otro aspecto relevante en materia educacional se refiere al aumento en la cobertura preescolar, estableciéndose una meta de 120.000 niños al año 2006. Para este fin, el Proyecto de Presupuestos 2005 considera más de \$35.000 millones por conceptos asociados a este nivel de enseñanza, los que permitirán crear 22.000 nuevos cupos para niños en educación preescolar en establecimientos municipales, particulares subvencionados, centros y jardines de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y centros de la Fundación Integra. Gracias a este incremento, en 2005 habrán 100.754 niños más que en 2000 atendidos en centros de educación preescolar, disminuyendo la distancia para cumplir la meta presidencial.

Además de este aumento en la cobertura preescolar, el Proyecto de Presupuestos 2005 contempla la creación del Programa de Cuidado Infantil desarrollado a través del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Esta iniciativa tiene por objeto entregar cuidado infantil a 2.000 niños y niñas en edad preescolar de familias vulnerables y facilitar la entrada de sus madres al mercado laboral, y contribuir de esta manera a los ingresos de sus hogares. Gracias a este proyecto se podrá contar con una alternativa de cuidado infantil más acorde a las necesidades de las madres trabajadoras, que junto significar un avance en materia de igualdad de género, permitirá la temprana estimulación de sus hijos.

La mayor integración de Chile con el resto del mundo plantea además el desafío de elevar el nivel del capital humano del país, para lo cual resulta fundamental aumentar la cobertura y calidad de la Educación Superior. En esta materia, el Proyecto de Presupuestos 2005 contempla un importante aumento en las becas para estudiantes de escasos recursos en las Universidades. En efecto, para el próximo año los recursos para otorgar becas para la Educación Superior crecerán en un 11,5% real, lo que permitirá que 43.693 estudiantes continúen su educación.

En forma paralela, en 2005 los recursos de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario se incrementará en un 7,7% gracias al mayor aporte fiscal y mayores recuperaciones esperadas de créditos. Así el próximo año se espera recuperar \$2.500 millones adicionales en comparación al año 2004, las que podría incrementarse por efecto del proyecto que próximamente se enviará al Congreso, y que otorgará la facultad a la Tesorería General de la República de retener las devoluciones de impuestos de aquellos profesionales que, habiendo obtenido ingresos suficientes, se encuentren morosos en el pago del Crédito Universitario. Una evaluación preliminar permite estimar que por esta vía se podrán recuperar unos \$4.000 millones adicionales en 2005.

Mejorar la calidad de vida y las expectativas de inserción social de los chilenos es una meta estrechamente asociada a la erradicación de campamentos. Para ello el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 considera la asignación de \$96.882 millones al Programa Chile Barrio, lo que permitirá solucionar las necesidades habitacionales de 20.323 familias en el transcurso del próximo año. De esta forma se habrá cubierto el próximo año el 89% del universo catastrado de campamentos, quedando por atender 11.574 familias, las que obtendrán una solución durante el año 2006. Los beneficiarios de Chile Barrio podrán acceder, asimismo, al Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), que dispone de \$45.761 millones para financiar la continuidad de más de 23.000 soluciones iniciadas en 2003 y 2004.

El Proyecto de Presupuestos para 2005 plantea entregar 105.000 soluciones habitacionales, de las cuales 28.197 unidades corresponden a soluciones sin crédito hipotecario complementario, las que se focalizan en los tres primeros deciles de ingreso. De esta manera, considerado en su conjunto, el 66,7% del total del gasto del Programa Habitacional durante el 2005 se concentrará entre el 30% más pobre de la población.

Parte fundamental del desarrollo intelectual y emocional de los individuos se logra a través del acceso a la cultura. Por ello, el Proyecto de Presupuestos para 2005 expande en un 30% el gasto para el desarrollo de las artes y la cultura respecto a lo asignado en 2004. Estos recursos se canalizan a través de la modalidad de fondos. De esta manera se asignarán \$3.752 millones para el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, \$1.794 millones para el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, \$918 millones para el Fondo para el Fomento de la Música Nacional y \$1.124 millones para el Fondo de Fomento Audiovisual, cuya ley está pronta a promulgarse.



Para impulsar el deporte y la recreación, por otra parte, el Proyecto de Presupuestos para 2005 dispone \$1.300 millones para que el Instituto Nacional del Deporte implemente un programa para fortalecer la actividad deportiva escolar. Este considera la incorporación de 1.000 escuelas que desarrollarán actividades complementarias dirigidas a los estudiantes de la respectiva comunidad escolar, la contratación de monitores y personal auxiliar, además de los gastos administrativos requeridos para el funcionamiento del establecimiento.

El mejoramiento de la infraestructura rural es otro factor fundamental en el aumento de la igualdad de oportunidades. En esta línea también destaca la entrega de \$12.648 millones para el Programa de Agua Potable Rural, del Ministerio de Obras Públicas, los que permitirán cumplir con los compromisos de arrastre y convenios de programación. Adicionalmente se considera la entrega de recursos por aproximadamente \$6.500 millones para iniciativas nuevas. Así se acelerará la construcción de sistemas de agua potable en localidades rurales para alcanzar la meta de 100% de cobertura nacional para la población concentrada. Igualmente, en 2005 se progresará también en la Electrificación Rural, para lo que se propone destinar \$9.871 millones, para proyectos que permitan completar durante 2006 la meta presidencial de al menos 90% cobertura en cada una de las regiones del país.

El Proyecto de Presupuestos 2005 contempla, adicionalmente, recursos para financiar proyectos para dotar de una conexión a Internet a escuelas de sectores rurales y crear una red de transmisión que permita a esas comunas el acceso servicios de telecomunicaciones en condiciones de mayor calidad y preciso asequibles. Para ello, el Fondo de Desarrollo de Telecomunicaciones (FDT) dispondrá de \$2.216 millones, los que permitirán, entre otras, generar conexión de banda ancha para cerca de 500 escuelas rurales (51 mil niños y niñas) y combatir el aislamiento de las zonas extremas.

Para avanzar en la integración de nuestras etnias, por otra parte, el Proyecto de Presupuestos para 2005 considera mantener los recursos para el Programa Orígenes, el que impulsa una nueva forma de relación entre la sociedad y los pueblos indígenas, mejorando sus condiciones de vida con un enfoque integral y una dimensión étnico cultural. Para la adecuada culminación de la primera fase de este programa se asignarán \$11.150 millones, los que permitirán promover el desarrollo con identidad de comunidades originarias, particularmente, en los ámbitos económicos, social, cultural y ambiental. De igual modo, para 2005 se consideran \$15.271 millones para el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, lo que representa un incremento de 7,2% real respecto al año 2004. Estos recursos permitirán entregar tierras a familias de pueblos originarios, apoyando su adecuada explotación y brindándoles, además, certidumbre jurídica respecto al uso del agua.

La mayor autonomía y el mejoramiento de las alternativas de transportes permiten que las regiones potencien su desarrollo y se integren adecuadamente a los cambios experimentados por nuestro país. En esta perspectiva y al igual que en los años anteriores, durante 2005 la Inversión de Decisión Regional (IDR) superará el 50% de la inversión pública nacional. Así, parte importante de los recursos asignados se concentrarán en los presupuestos de inversiones de los Gobiernos Regionales, incrementándose de esta forma la proporción de recursos que pueden ser administrados en forma local.

Asimismo, para el año 2005 se contemplan \$62.819 millones para el desarrollo de vialidad urbana, lo que incluye recursos por \$29.200 millones para el Plan Transantiago. Esta iniciativa considera concesiones de infraestructura pública y la inversión de privados en equipos de transporte público para superar los problemas de congestión, contaminación e inseguridad de la locomoción colectiva, y así dar paso a una ciudad más limpia, que cuente con un sistema que de mayor seguridad y comodidad a los usuarios. Asimismo, se consideran recursos para Merval por \$5.437 millones, lo que permitirá un mejoramiento integral y modernización del actual servicio de transporte de pasajeros entre Limache y el Puerto de Valparaíso. En esta misma línea, para el año 2005 se contemplan \$4.033 millones para obras de ferrocarriles suburbanos de Concepción - BIOVIAS, lo que incluye inversiones en mejoramiento urbano de calles, cruces y semáforos, entre otros.

Entre los planes de transporte urbano para otras ciudades que se desarrollarán el año 2005, se encuentran también el programa de desarrollo de la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT) para Viña del Mar y Valparaíso, y los recorridos licitados en las ciudades de Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Rancagua, Concepción, Temuco y Puerto Montt.



I. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de las disposiciones vigentes, este documento examina el Estado de la Hacienda Pública en el año 2004 y el Proyecto de Presupuestos para el 2005.

Este es el quinto presupuesto que se presenta por encargo del Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar. Si bien el próximo año este Gobierno presentará un último presupuesto que regirá para el primer año del próximo gobierno, la ocasión es propicia para considerar algunos elementos de política económica que van más allá de un simple recuento de la evolución de la economía chilena en el último año y la presentación del Proyecto de Presupuestos para el 2005. En esta perspectiva, primero se pasa revista a la coyuntura económica y las perspectivas de corto plazo, luego se evalúan los avances logrados a lo largo de las últimas dos décadas con énfasis en las políticas adoptadas por este gobierno. Posteriormente se plantean los desafíos pendientes y la necesidad de asegurar un desarrollo económico y social de alta calidad. Finalmente, en el último capítulo se retoma el tema inmediato del Proyecto de Presupuestos de 2005.

Para comenzar, en el Capítulo II, se pasa revista a los principales eventos internacionales y nacionales que han afectado la evolución de la economía nacional durante el 2004 y se presentan las proyecciones para el 2005 basadas en la información disponible a fines de septiembre de 2004.

El Capítulo III está dedicado a una discusión analítica de lo que ha sido la evolución de la economía chilena en las últimas dos décadas, centrándose en los temas que han dado origen a las principales discusiones sobre la política económica nacional. En este capítulo se considera el tema de la capacidad de crecimiento de la economía chilena; la importancia que tiene la reducción de la volatilidad macroeconómica; la estrategia de inserción internacional y sus beneficios; el tema de la pobreza y equidad en las dimensiones de niveles de pobreza e indigencia, la distribución del ingreso, la estructura nacional de ingresos y los determinantes de la desigualdad; y por último lo que se ha hecho en materia de protección social -reforma de la salud, Chile Solidario, seguro de cesantía y el sistema de pensiones. En cada uno de estos temas se evalúa la evidencia disponible, se consideran algunas de las propuestas más publicitadas, se discute su relevancia para ayudar a resolver el problema y se explica la racionalidad detrás de las políticas adoptadas hasta ahora. En otras palabras, en qué se ha avanzado en políticas públicas claves y por qué se escogió una cierta dirección.

Desde luego, Chile no ha resuelto todos sus problemas en las últimas dos décadas. Los desafíos que tenemos por delante son múltiples y muy importantes. Progresar hacia su superación es parte de la tarea

que le queda a este gobierno y será la tarea permanente de futuros gobiernos. En este documento abordamos uno de esos temas, sin el cual no es posible avanzar significativamente en los demás. Esto es, lograr el crecimiento con equidad por la vía de lo que se ha dado en llamar la economía del conocimiento. A juicio de este Gobierno, el futuro desarrollo económico y social de Chile pasa por fortalecer las capacidades y desarrollar las habilidades de sus ciudadanos que permitan generar un proceso de crecimiento, auto sustentado y sostenible en el tiempo, basado en la educación, el conocimiento científico y la innovación tecnológica. A ese tema fundamental se aboca el Capítulo IV de este documento.

Para retomar las tareas inmediatas, el Capítulo V y final, está dedicado a la presentación de las bases sobre las cuales se elaboró el Proyecto de Presupuestos para el año calendario 2005 y detalla las principales prioridades que propone el Gobierno para el quehacer del sector público, consistente con los objetivos planteados anteriormente.

II. DESARROLLOS MACROECONÓMICOS

II.1 Entorno Internacional 2004 y 2005

II.1.1 Evolución de la economía mundial en el último año

Durante los últimos doce meses la economía mundial consolidó su recuperación, verificándose un crecimiento económico superior al previsto anteriormente. Ya en 2003 la economía global se expandió a una tasa mayor a la esperada en septiembre de ese mismo año, alcanzando un crecimiento de 3,9%. Este dinamismo no anticipado se extendió al 2004, tal como se muestra en el Cuadro N° II.1.1. En efecto, las proyecciones de crecimiento mundial para este año se han revisado significativamente al alza, pasando desde un 4,1% a un 5%¹.

El mayor dinamismo de la economía mundial obedeció, de una parte, a la conjunción de políticas fiscales y monetarias expansivas, particularmente en EE.UU., que impulsaron fuertemente a la demanda. En los componentes de la demanda resaltó el renovado dinamismo de la inversión en las economías avanzadas, el que ha permitido dar un carácter más sostenible a la recuperación. Como se recordará, el comportamiento de la inversión, en lo que parecía transformarse en un nuevo ciclo de expansión global, era uno de los elementos de mayor incertidumbre hace un año atrás.

¹ El crecimiento global alcanzará este año al 5%, sobre la base de un cálculo que pondera cada economía según su PIB calculado a paridad del poder de compra. Si el cálculo es realizado a precios de mercado, la expansión global alcanza al 4,1%.

De otra parte, el comportamiento de la economía China sorprendió a los observadores, particularmente en cuanto a la dinámica de sus importaciones, componente que actuó como fuerza de arrastre sobre otras economías; en efecto, las importaciones de China crecieron en 43% durante el primer semestre de este año.

Cuadro N° II.1.1
Proyecciones de Crecimiento Mundial, 2003-2005
%

	Hacienda Pública 2003		Hacienda Pública 2004		
	2003 p	2004 p	2003	2004 p	2005 p
Mundo (1)	3,2	4,1	3,9	5,0	4,3
Países Avanzados					
EE.UU	2,6	3,9	3,0	4,3	3,5
UE	0,8	2,0	1,1	2,6	2,5
Japón	2,0	1,4	2,5	4,4	2,3
Economías Emergentes					
Asia Industrializada (2)	2,3	4,2	3,0	5,5	4,0
Asia Emergente (3)	6,4	6,5	7,7	7,6	6,9
Latinoamérica	1,1	3,6	1,8	4,6	3,6

(1) Cifras ponderadas usando Paridad del Poder de Compra (PPC).

(2) Incluye Corea, Hong Kong, Singapur y Tailandia.

(3) Incluye Afganistán, Bangladesh, Bhután, Brunei, Cambodia, China, Fiji, Filipinas, India, Indonesia, Islas Salomón, Kiribati, Laos, Malasia, Maldivas, Myanmar, Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Samoa, Sri Lanka, Tailandia, Tonga, Vanuatu y Vietnam.

Fuente: FMI.

En términos de grupos de países, el alza generalizada en las proyecciones de crecimiento se explica fundamentalmente por el encadenamiento del resto del mundo a la dinámica exhibida por las economías de EE.UU. y China, cuyas proyecciones de crecimiento se han revisado al alza en 0,4 y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente.

Destaca, no obstante, el caso de Japón, cuya economía ha mostrado un crecimiento que ha estado muy por sobre lo estimado a principios de año, con una revisión al alza de sus proyecciones de crecimiento para 2004 desde un 1,4% a un 4,4%. En esta revisión, y a diferencia de otras recuperaciones, también ha contribuido el impulso de la demanda interna.

El dinamismo de la economía China ayudó también a la expansión del resto de las economías asiáticas, las que, al igual que Japón, presentan además un sólido crecimiento de la demanda interna. Se espera que en 2004 las economías industrializadas de Asia y las emergentes, excluyendo China e India, crezcan un 5,5%.

En la Unión Europea las estimaciones de crecimiento para 2004 han sido revisadas al alza en seis décimas porcentuales. Sin embargo, su recuperación es todavía moderada y esta zona sigue dependiendo de la demanda externa. La demanda interna en Alemania e Italia, dos de las mayores economías de la región, continúa débil.

Por último, el crecimiento económico en Latinoamérica presenta también un fuerte repunte, el que aumentaría desde el 1,8% registrado en 2003 a un 4,6% en 2004. La región se ha beneficiado de las positivas condiciones externas, en especial del alto precio de las materias primas y de las mejores condiciones de liquidez. Al mismo tiempo, las condiciones crediticias internas han sido estimulativas.

II.1.2 Perspectivas para 2004-2005

El alto dinamismo que la economía mundial experimentó durante la primera mitad de 2004 corroboró que los factores de expansión que se vislumbraban en octubre pasado prevalecieron por sobre los riesgos a la baja. De este modo, el año 2004 se proyecta como un año de alto crecimiento.

Para 2005 se continúa proyectando un escenario positivo. Sin embargo, el marcado incremento del precio del petróleo ha acentuado los riesgos a la baja para las proyecciones de crecimiento del próximo año. Parte de este riesgo ya se ha materializado con la leve rebaja en la proyección de la expansión del producto para 2005.

En efecto, si bien el precio del petróleo comenzó a escalar sostenidamente desde octubre de 2003 (ver Gráfico N° II.1.1) no fue sino hasta mayo de este año que se estacionó por arriba de los US\$ 40 por barril.

Gráfico N° II.1.1
Precio del Petróleo, enero 1997-julio 2004
US\$ WT I

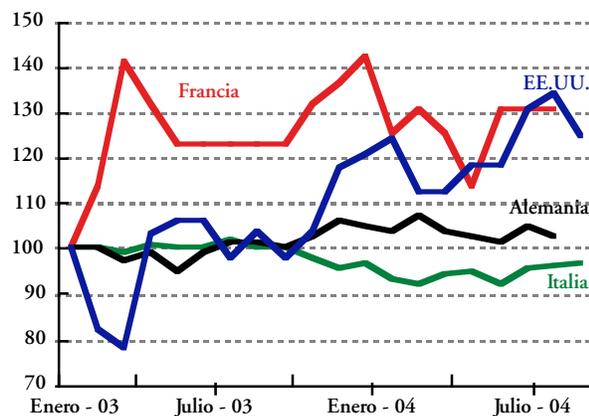


Fuente: Bloomberg.



Este alto nivel en el precio del crudo ha afectado negativamente las expectativas de los agentes económicos y con ello las perspectivas para la economía mundial. En efecto, las cifras de crecimiento en el segundo trimestre del año para EE.UU., Japón y la Unión Europea muestran una desaceleración en el margen y los indicadores de confianza de EE.UU. y de las principales economías del bloque europeo han tendido a deteriorarse levemente (ver Gráfico N° II.1.2).

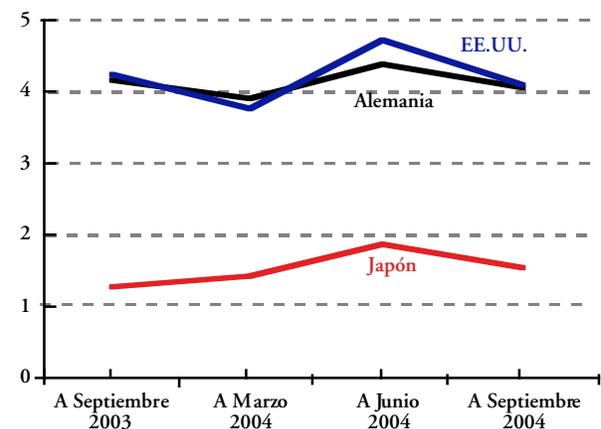
Gráfico N° II.1.2
Indicadores de Confianza del Consumidor en los Países Desarrollados, enero 2003-agosto 2004
%



Fuente: Bloomberg.

Este deterioro reciente de las perspectivas de crecimiento, particularmente en las economías más avanzadas, se observa con nitidez en el comportamiento de los tipos de interés de mediano plazo. En efecto, mientras las revisiones al alza de las proyecciones de crecimiento se reflejan en una elevación de las tasas de interés de los bonos del gobierno, tanto de EE.UU. como de Europa y Japón hasta mediados del año en curso, desde entonces, y coincidiendo con el choque petrolero, dichas tasas han comenzado a descender (ver Gráfico N° II.1.3). El descenso ha sido particularmente notorio en EE.UU. -60 puntos base-, pero se ha verificado también en las otras economías avanzadas. Puede notarse así que la elevación de los tipos de interés de corto plazo decretado por la Reserva Federal de EE.UU. -Europa y Japón todavía los mantienen- ha sido leída por el mercado como una acción preventiva contra eventuales efectos de segunda vuelta del choque petrolero sobre la inflación, pero también como la necesidad de ganar espacio si el efecto contractivo de dicho choque fuera material. Es decir, mirando hacia el mediano plazo, ha predominado el temor al efecto contractivo de la escasez energética por sobre su efecto sobre la inflación.

Gráfico N° II.1.3
Tasas de Interés de los Bonos de Gobierno de 10 años
% anual



Fuente: Bloomberg.

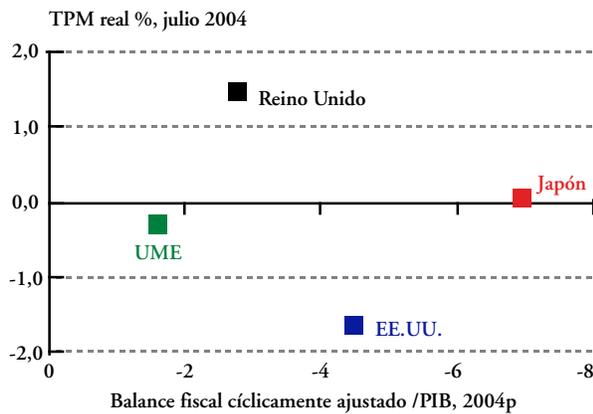
El comportamiento observado en el precio del petróleo se explica tanto por la mayor demanda mundial como por la fragilidad de la oferta de crudo. El escaso margen que existe para aumentar la producción en el corto plazo y los problemas geopolíticos en algunas zonas productivas relevantes han generado una permanente tensión en el suministro de petróleo. Como resultado de esta incertidumbre, los precios incorporan una prima por riesgo que los analistas sitúan en torno a los US\$ 10 por barril. Si bien se espera que en el corto plazo el precio del petróleo retome niveles por debajo de los US\$ 40, este nivel ciertamente será mayor al observado en los 90s y su volatilidad será alta, por cuanto los factores de incertidumbre persistirán por algún tiempo.

A su vez, los potenciales efectos inflacionarios del mayor precio del petróleo podrían acelerar el ajuste al alza en las tasas de interés. Esto tendería a disminuir el crecimiento de las economías industriales a través de una caída en sus mercados inmobiliarios, fuente importante de impulso para la demanda interna en los últimos años. En las economías emergentes, la disminución en el crecimiento mundial y el encarecimiento del costo de los créditos externos -y del servicio de la deuda- afectarían negativamente a su actividad.

Cabe mencionar que hoy en día la capacidad de maniobra de los gobiernos para amortiguar los efectos de eventuales choques negativos sobre sus economías es reducida², en especial en las grandes economías. En efecto, la política monetaria en la Unión Europea y Japón ha llevado las tasas de interés a mínimos históricos -lo que también ocurría en EE.UU. hasta que comenzara la continua reversión de tasas- y sus finanzas públicas presentan déficits insostenibles (ver Gráfico N° II.1.4).

² Mucho menor que la observada a fines de 2000, fecha en que se inicia el último ciclo de desaceleración mundial al producirse el estallido de la burbuja bursátil en EE.UU. De hecho, este último país ha retirado ya parte del estímulo fiscal.

Gráfico N° II.1.4
Tasa de Política Monetaria y Balance Fiscal Ajustado, 2004p
% real anual; % PIB



p: OCDE.
Fuente: Bloomberg y OCDE.

Hacia el mediano plazo, por su parte, se vislumbran tanto oportunidades como riesgos para la economía global.

Entre las oportunidades cabe mencionar el surgimiento de la economía China -y en alguna medida India- como un nuevo motor de crecimiento, lo que junto con una posible extensión de la revolución tecnológica hacia nuevos sectores productivos, representa oportunidades para mantener un crecimiento global sostenido.

No obstante lo anterior, existen algunos riesgos. En primer lugar, los desequilibrios fiscales siguen presentes en las economías industrializadas, las que presentan desde hace algún tiempo posiciones fiscales deficitarias, tanto efectivas como estructurales. Esto constituye un riesgo en tanto hoy la economía mundial está creciendo y es posible que en algún momento desacelere. Si ello ocurriese, los déficits fiscales serían mayores, lo que podría llevar a las grandes economías a recortar el gasto público. Más aún, mirando hacia adelante, las economías industriales enfrentarán el problema del envejecimiento de su población y las presiones de gasto fiscal que este problema conlleva, por lo que el ajuste fiscal se hace aún más urgente.

La situación de ajuste fiscal y altas tasas de interés empujaría a la economía mundial a una situación de bajo crecimiento. Esta combinación de factores sería muy dañina para las economías emergentes. Si bien algunas han exhibido una mejoría en sus balances fiscales, los altos niveles de endeudamiento persisten y se mantiene una composición de la deuda que es peligrosa -indexada al dólar y de corto plazo.

En segundo lugar, el desequilibrio mundial que se expresa en un alto déficit en cuenta corriente en EE.UU. y superávits en los países

asiáticos, genera incertidumbre con respecto a la modalidad posible de ajuste de este déficit y su velocidad. Una abrupta depreciación del dólar vis a vis el euro y el yen produciría una desaceleración importante en la economía de EE.UU., uno de los principales motores de la economía mundial. Relacionado a lo anterior, podría aumentar el proteccionismo en EE.UU. como respuesta al desequilibrio existente entre sus exportaciones e importaciones, lo que podría contagiar a otros países. El lento avance en la Ronda de Doha, no obstante las recientes mejores noticias, y los problemas geopolíticos, constituirían factores agravantes de esta situación.

Por último, la amenaza terrorista y los problemas de seguridad continúan vigentes, cuestión que fue comprobada por los atentados del 11 de marzo en Madrid y del 3 de septiembre en Rusia.

En suma, si bien el año 2005 se perfila como un año positivo para la economía mundial, el balance de riesgos se compara negativamente con el que prevalecía a fines de 2003. El alto precio del petróleo, los problemas geopolíticos y la persistencia de los desequilibrios fiscales pueden ser factores que originen una desaceleración de la economía mundial. La presencia de políticas fiscales y monetarias expansivas, al punto de ser de las más expansivas de los últimos decenios, permite anticipar que los gobiernos de los países industriales no tendrían espacio para responder contracíclicamente ante una desaceleración o a eventuales choques externos sorpresivos como los ocurridos en los últimos años.

En estas circunstancias, la economía chilena debe estar preparada para enfrentar los desafíos que entrañaría una desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la mantención de una alta credibilidad de las políticas, tanto fiscal como monetaria, es un seguro de altísimo valor frente a un eventual escenario externo adverso.

II.2 Economía Nacional 2004 y 2005

II.2.1 Evolución nacional en el último año

Durante el último año la recuperación de la economía chilena exhibe claros rasgos de consolidación. Las positivas cifras de actividad y la mejoría en las expectativas a nivel nacional darían cuenta de este mejor escenario.

Los factores que han impulsado la recuperación se encuentran tanto a nivel externo como interno. El mayor dinamismo de la economía mundial, los consiguientes superiores términos de intercambio y la mejoría de las condiciones financieras para las economías emergentes, en particular para Latinoamérica, han constituido un importante soporte para la reactivación de la economía nacional.



Sin embargo, los beneficios del mejor panorama externo pudieron trasladarse plenamente a la economía nacional, e incluso potenciarse, producto de las buenas políticas macroeconómicas vigentes. La política fiscal sostenible y la política monetaria creíble, permitieron mantener bajas tasas de interés y un alto nivel de liquidez interna, a la vez que el tipo de cambio ayudó a absorber los choques externos.

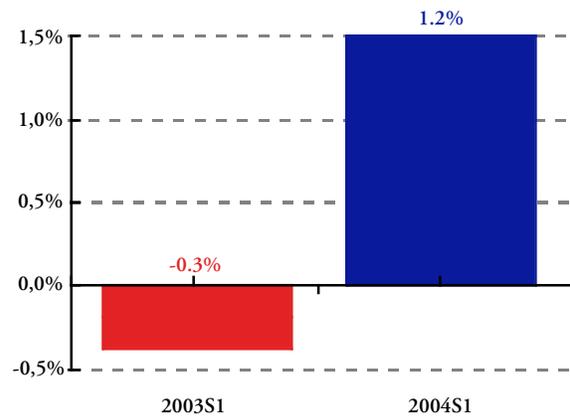
En efecto, durante el último año la sostenibilidad de las finanzas públicas ha continuado siendo preservada. En términos de la actual regla de política fiscal esto significa que en 2004 y 2005 el superávit estructural continuará ceñido al 1% del PIB, no obstante el alza significativa del precio del cobre y los ingresos fiscales durante lo corrido del año en curso. Dado que el gasto público ha seguido ejecutándose de acuerdo a lo presupuestado a fines de 2003, el alza de los ingresos fiscales se traducirá en un superávit efectivo que se acercará este año al 2% del PIB.

El cumplimiento de la regla de política fiscal en esta etapa de recuperación contribuyó marcadamente al aumento de la liquidez interna. Esta expansión de la liquidez producida por el superávit fiscal ha seguido dos canales.

En primer lugar, y a diferencia de lo observado en otros períodos de alza en el precio del cobre, el ahorro fiscal de los recursos extraordinarios provenientes del mayor precio del metal rojo fue más alto. Desde 1987, con la creación del Fondo de Estabilización del Cobre (FEC), una parte importante de los recursos extraordinarios provenientes de los altos precios del cobre se han ahorrado. Esta misma tónica se mantuvo desde 2000 con la implementación de la regla de balance estructural. Sin embargo, al existir diferencias en el mecanismo de ahorro, esto ha implicado que, a igualdad de mejoras en el precio del cobre, el ahorro fiscal en esta oportunidad sea mayor que en el pasado. En efecto, a diferencia del FEC, la aplicación de la regla del balance estructural implica que el 100% de la diferencia entre el precio efectivo y el precio de referencia se ahorra. En cambio, cuando sólo se aplicaba el FEC, se gastaban los 4 primeros centavos de dólar de la diferencia, se ahorraba el 50% de los 6 siguientes centavos y se ahorraba el 100% de la diferencia por encima de los 10 centavos.

La mantención del gasto presupuestado, no obstante la marcada mejoría de los ingresos fiscales por ventas de cobre, se reflejó en un cambio significativo en la posición fiscal, la que presentó un superávit de 1,2% del PIB anual durante la primera mitad del año en comparación con el déficit de 0,3% del PIB anual registrado en igual período de 2003 (ver Gráfico N° II.2.1). Esta significativa mejoría de la posición fiscal se transfirió parcialmente al mercado de capitales interno, en tanto sólo una parte del superávit se utilizó en el pago adelantado de deuda externa.

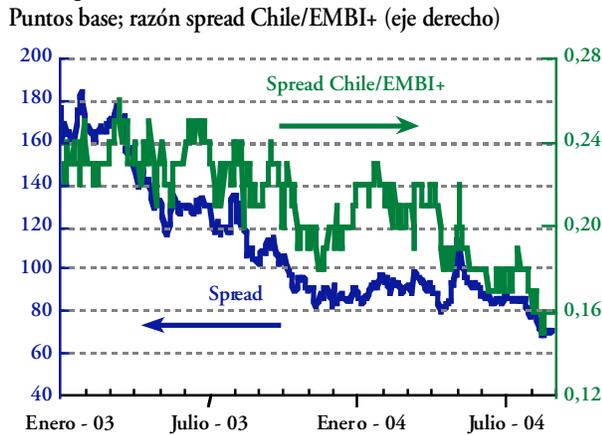
Gráfico N° II.2.1
Balance Fiscal Devengado
% del PIB anual



Fuente: Dirección de Presupuestos.

En segundo lugar, el cumplimiento de la regla fiscal dio soporte a la política monetaria al fortalecer la confianza en la economía chilena por parte de los inversionistas externos. En efecto, si bien a comienzos de 2004 se observó un leve aumento del riesgo soberano de Chile incluso por sobre lo ocurrido en el resto de las economías emergentes motivado, al parecer, por las dudas que algunos inversionistas tuvieron acerca del cumplimiento de la regla fiscal en el marco de las mejores condiciones económicas imperantes y las presiones sobre el gasto fiscal que esto implicaba, luego que las finanzas públicas siguieran evolucionando de acuerdo a la regla fiscal, el riesgo soberano disminuyó sostenidamente y hoy se encuentra en sus mínimos históricos. Cabe señalar que su disminución no sólo se explica por la caída generalizada del premio soberano de las economías emergentes, ya que en términos relativos el riesgo soberano chileno disminuyó más que el de estas últimas (Gráfico N° II.2.2).

Gráfico N° II.2.2
Premio Soberano de Chile y de las Economías Emergentes, enero 2003-agosto 2004



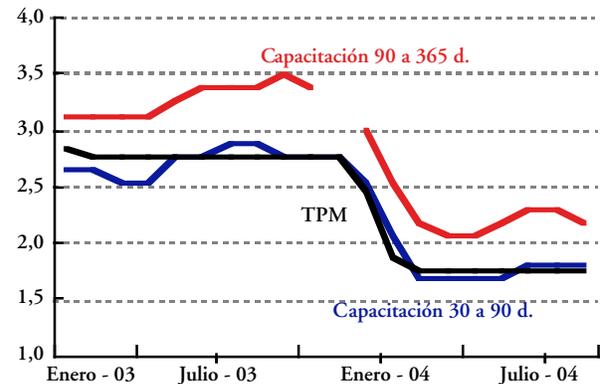
Fuente: JP Morgan.

El bajo riesgo soberano permitió al Banco Central reducir su tasa de interés en 100 puntos base entre diciembre de 2003 y enero de este año, aumentando con ello la expansividad de la política monetaria.

Cabe señalar que el uso intensivo de la política monetaria y fiscal - sin que ello amenazara la sostenibilidad de la economía en el largo plazo- fue permitido por la existencia de holguras en la economía, tanto a nivel interno como externo. En efecto, la inflación se situó por debajo del rango meta del Banco Central, promediando un 0,6% entre enero y agosto de este año, en tanto que la cuenta corriente de la balanza de pagos presentó un superávit acumulado anual a junio de este año de un 1,5% del PIB.

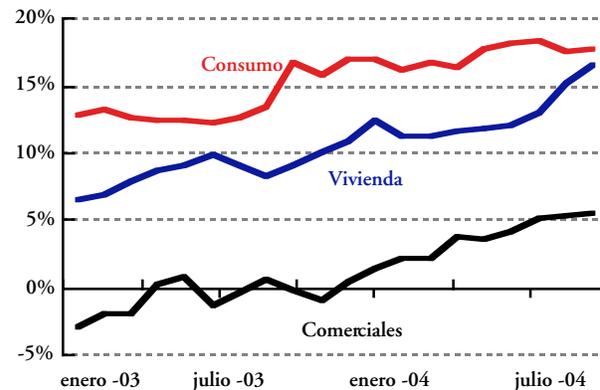
La reducción de tasas de interés realizada por el Banco Central fue efectivamente traspasada a las personas gracias a la intermediación que hizo el sistema financiero. En efecto, se observó que las tasas de interés de mercado reaccionaron rápidamente a las rebajas de tasas por parte del Banco Central (ver Gráfico N° II.2.3). Al mismo tiempo se verificó una fuerte competencia en el sector bancario a través de variadas ofertas de créditos de consumo e hipotecarios, lo que fomentó un alto crecimiento de estos créditos (ver Gráfico N° II.2.4). Por su parte, luego de un período de bajo dinamismo, los créditos comerciales también mostraron una fuerte recuperación. No obstante, a pesar de la fuerte caída en las tasas de mercado en línea con lo ocurrido con las tasas de política monetaria, las tasas de interés cobradas por los bancos, en particular en los créditos de consumo, son significativamente superiores a las prevalcientes en los países desarrollados (ver Recuadro N° II.2.1), aún cuando se controla por el leve mayor nivel de la tasa libre de riesgo en el mercado nacional. Este hecho es señal inequívoca de la necesidad de continuar en el perfeccionamiento de este mercado.

Gráfico N° II.2.3
Tasas de Interés, enero 2003-agosto 2004
% nominal anual



Fuente: Banco Central.

Gráfico N° II.2.4
Colocaciones Comerciales, de Consumo y para la Vivienda, enero 2003-agosto 2004
Var. % anual



Fuente: SBIF.

Este proceso de expansión crediticia fue también posible gracias a la fortaleza patrimonial que ha exhibido el sistema bancario como resultado de su adecuada regulación y supervisión. En efecto, desde 2000 a la fecha el índice de Basilea³ exhibe valores que exceden el mínimo exigido de 8% y la cartera vencida⁴ no ha sobrepasado el 2% del total de las colocaciones, alcanzando un 1,44% en la actualidad (ver Gráfico N° II.2.5). Asimismo, la posición de descalce entre activos y pasivos en moneda extranjera está en niveles cercanos al 2% del capital básico, lo que no representa un problema para la rentabilidad ni para el nivel de capitalización del sistema bancario en general, de acuerdo al último Informe de Estabilidad Financiera del Banco Central.⁵

³ Relación entre patrimonio efectivo y activos ponderados por riesgo, consolidados.

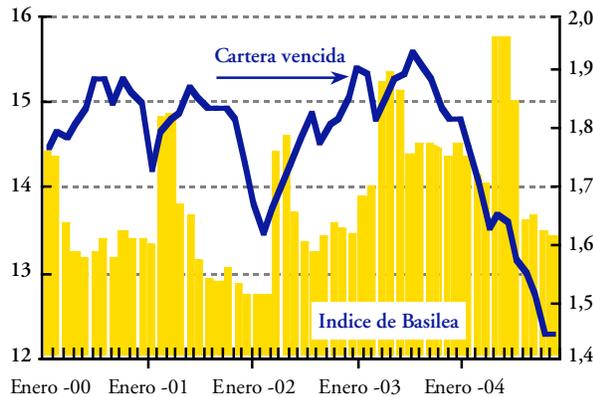
⁴ Relación entre las colocaciones vencidas y las colocaciones totales.

⁵ Banco Central de Chile (2004) *Informe de Estabilidad Financiera, primer semestre*.



Gráfico N° II.2.5

Indicadores del Sistema Financiero, enero 2000-agosto 2004
cartera vencida/Colocaciones totales; Patrimonio efectivo/activos ponderados consolidados (eje derecho)



Fuente: SBIF

Recuadro N° II.2.1: Tasas de interés de mercado en Chile

Entre enero de 2002 y agosto de 2004 el Banco Central rebajó su tasa de política monetaria en 475 puntos base. Este impulso monetario fue traspasado a las tasas de mercado por parte del sistema bancario en forma rápida y en magnitudes equivalentes.

En efecto, a nivel agregado se observa que las tasas de captación a diferentes plazos se redujeron entre 430 y 500 puntos base en igual período. A su vez, las tasas de colocación se redujeron entre 300 y 780 puntos base, reducción que fue más pronunciada en los préstamos de mayor plazo y mayor monto (ver Cuadro N°R. II.2.a).

Cuadro N°R. II.2.a

Tasas de Colocación en Chile

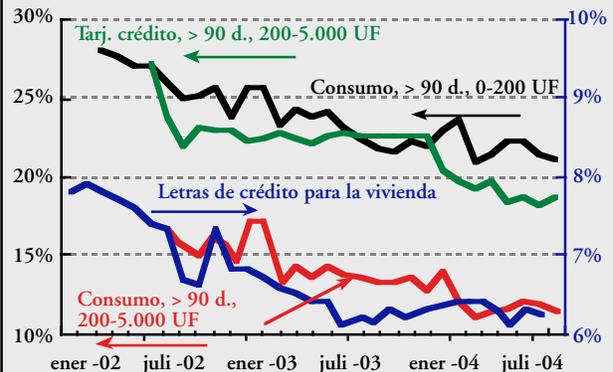
	ene-02 % anual	agos-04 % anual	Variación ago-2004/ ene-2002 Puntos base
Operaciones Reajustables menos de 1 año	8,0%	5,0%	-299
Operaciones No Reajustables menos de 90 días			
0-5.000UF	15,1%	11,9%	-324
>5.000UF	8,2%	2,7%	-549
más de 90 días			
0-200 UF	30,1%	25,7%	-437
200-5.000 UF	20,2%	13,9%	-627
>5.000UF	13,8%	6,0%	-779

Fuente: SBIF

Al analizar el comportamiento de las tasas a nivel de los diferentes productos, el mayor descenso se observa en las tasas de los créditos de consumo, las que descendieron entre julio de 2002 y julio de 2004 entre 480 y 570 puntos base y la de las tarjetas de crédito entre 90 y 900 puntos base. Por su parte, las tasas de los créditos hipotecarios se redujeron en 170 puntos base en igual período (ver Gráfico N°R. II.2.a).

Gráfico N°R. II.2.a

Evolución Tasas de Créditos de Consumo, Tarjetas de Créditos y Créditos Hipotecarios, enero 2002-agosto 2004



Fuente: SBIF

Sin embargo, no obstante el rápido y cabal traspaso de las rebajas de las tasas de política monetarias a las tasas de mercado, estas últimas presentan niveles relativamente altos con respecto a lo que se observa en las economías avanzadas (ver Cuadro N°R. II.2.b). Así, por ejemplo, en Chile, el spread de las tasas aplicables a los créditos de consumo por sobre la tasa libre de riesgo excede al spread equivalente en EE.UU. y la Unión Europea en 550 y 1.500 puntos base, respectivamente. En el caso de los créditos hipotecarios, esta diferencia es significativamente menor.

Cuadro N°R. II.2.b

Spread de Interés en Chile y Economías Avanzadas

	Diferencia con tasa libre de riesgo	
	Créditos de Consumo > 1 año	Crédito Hipotecario 10-20 años
CHILE	14,8%	0,6%
EE.UU.	9,3%	1,3%
Unión Europea	4,3%	0,5%

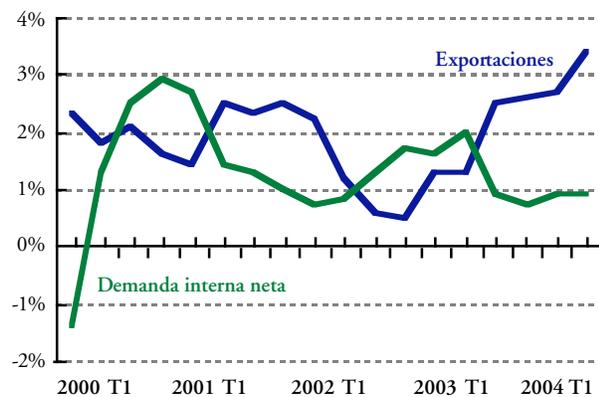
Fuente: BCE, Reserva Federal EE.UU. y SBIF

La evidencia anterior sugiere que, si bien el mecanismo de traspaso del impulso monetario hacia las tasas de interés de mercado ha funcionado bien, persisten problemas en el funcionamiento del mercado financiero que hace que las tasas de interés de colocación, en particular de los créditos de consumo, se mantengan en niveles muy superiores a la de los países desarrollados⁶.

De este modo, las favorables condiciones externas e internas ya descritas posibilitaron una recuperación sostenida de la actividad desde mediados de 2003⁷. En efecto, mientras entre 2002T3 y 2003T2 la economía se expandió en promedio en un 3,2%, entre 2003T3 y 2004T2 lo hizo a una tasa promedio de 4,1%, con un crecimiento de 5,1% en el segundo trimestre de este año.

Las exportaciones continuaron liderando el crecimiento, mientras la demanda interna mantuvo constante su contribución al mismo (ver Gráfico N° II.2.6); no obstante, existirían señales de que ésta estaría en la senda de adquirir un protagonismo mayor.

Gráfico N° II.2.6
Contribución al Crecimiento de las Exportaciones y de la Demanda Interna Neta (1), 2000T1 -2004T2
 Var. % anual



(1) Gasto interno menos importaciones
 Fuente: elaboración propia en base a información del Banco Central.

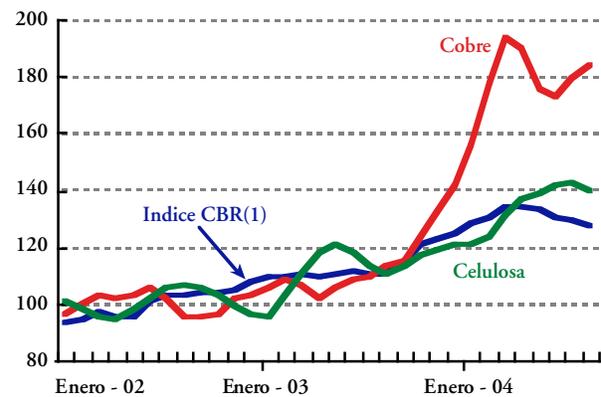
Por el lado de las exportaciones, sus volúmenes mostraron un alto ritmo de crecimiento, en especial aquellas no cobre. La recuperación del crecimiento mundial y de los volúmenes de comercio internacional, en especial de Latinoamérica, y la puesta en marcha de los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y EE.UU. fueron impulsores de este crecimiento.

⁶ Cabe señalar que en el caso de Chile una parte importante del crédito que se otorga a las PyMEs se coloca como crédito de consumo.

⁷ Cabe señalar que en el segundo trimestre de 2003 la actividad mostró una moderada desaceleración en su crecimiento. Las incertidumbres mundiales imperantes en ese entonces, resultado de la guerra en Irak y del SRAG, afectaron negativamente al crecimiento nacional.

Al mismo tiempo, el precio de las materias primas mostró un alza significativa. Cabe destacar la evolución del precio del cobre, el que aumentó un 60% en el último año, y el de la celulosa, con un aumento de 24% en el mismo período (ver Gráfico N° II.2.7). Esto se tradujo en un importante aumento en los términos de intercambio que enfrenta Chile, pese al alza observada en los últimos meses en el precio del petróleo.

Gráfico N° II.2.7
Precio de las Materias Primas, enero 2002-agosto 2004
 2002=100



(1) Índice de precio de materias primas calculado por el Commodity Research Bureau.
 Fuente: Banco Central y Bloomberg.

En cuanto a la demanda interna, destaca el caso de la inversión, la que se ha venido recuperando sostenidamente luego de mostrar cierto rezago en el primer semestre de 2003.

Con respecto a su destino, existe evidencia de que parte importante de la inversión se habría concentrado en los sectores ligados a las exportaciones. Por un lado se observa un aumento en la rentabilidad de las empresas exportadoras que fomentaría la inversión en este sector. Por otro, la inversión en maquinarias y equipos del sector industrial como porcentaje del total de la inversión, sector que tradicionalmente se asocia a las empresas exportadoras, alcanza niveles similares a los observados en 1998⁸.

⁸ Las cifras también indican un aumento en la proporción de inversión en maquinaria y equipos en el sector de transporte y telecomunicaciones, que se explicaría por el auge a nivel mundial que ha experimentado la inversión en este sector.

Es importante señalar que varios antecedentes sugieren que tanto la dinámica como el nivel de la inversión están dentro de parámetros históricos. Tal como se explica en el Recuadro N° II.2.2, la evolución de la formación bruta de capital fijo en el último año concuerda con lo observado en otros períodos de recuperación y es plenamente coherente con la posición cíclica de la economía. Más aún, los niveles de formación bruta de capital fijo se estima se acercarán al 25% del PIB para el bienio 2004-2005, niveles superiores al promedio observado de 23,1% del PIB entre 1989 y 1997, período de máximo crecimiento de la economía chilena.

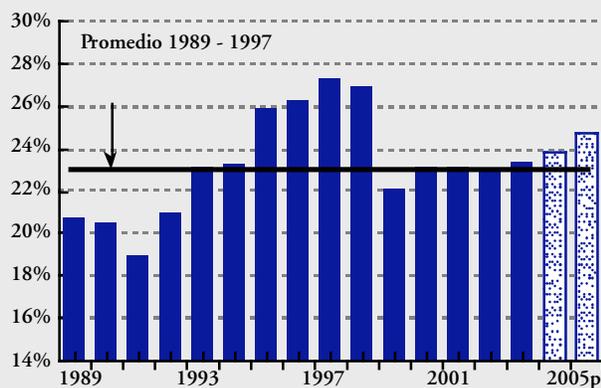
Recuadro N° II.2.2: El falso puzzle de la inversión

Uno de los temas que ha suscitado un amplio debate en el último año ha sido el comportamiento de la inversión. Algunos han opinado que la inversión no se ha recuperado, que ésta es baja o que su dinamismo no es el mismo que el observado en recuperaciones anteriores.

Sin embargo, la evidencia sugiere que no existiría ningún comportamiento anómalo, según estándares históricos, en la evolución de la inversión en la actual etapa de recuperación.

Al respecto cabe señalar que, en primer lugar, la tasa de inversión medida como porcentaje del PIB que se espera para el bienio 2004-2005 sobrepasará en más de un punto porcentual a la tasa observada en el período de 1989-1997, período de alto dinamismo (ver Gráfico N°R. II.2.b).

Gráfico N°R. II.2.b
Formación Bruta de Capital Fijo en Chile, 1989-2005p
% PIB

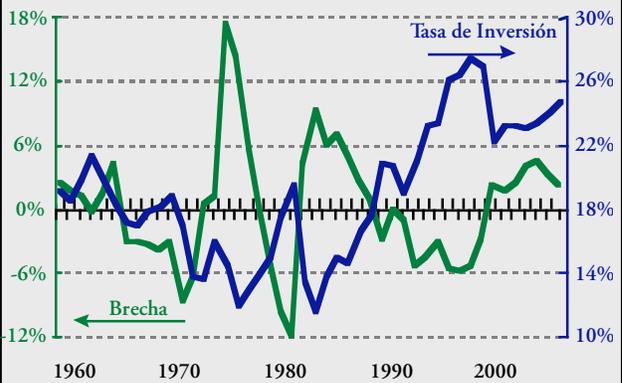


p: proyecciones Ministerio de Hacienda.
Fuente: Banco Central.

En segundo lugar, la tasa de inversión actual es consistente con la brecha entre el producto potencial y el efectivo que exhibe la economía chilena (ver Gráfico N°R. II.2.c). Es decir, a medida que la brecha se ha ido cerrando la tasa de inversión ha ido aumentando. Lo anterior se explica porque a medida que la economía se recupera

las empresas comienzan a invertir en nuevas maquinarias y construcciones. Es interesante notar del gráfico que la tasa de inversión no recupera los niveles anteriores a la recesión sino hasta que la brecha se haya cerrado completamente.

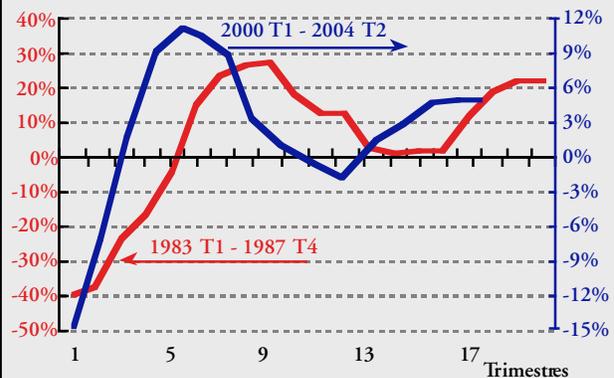
Gráfico N°R. II.2.c
Inversión y Brecha, 1960-2005p
Producto potencial/producto efectivo; FBCF % PIB (eje derecho)



p: proyecciones Ministerio de Hacienda.
Fuente: Banco Central y Ministerio de Hacienda.

En tercer lugar, el comportamiento que ha mostrado la inversión en esta recuperación no difiere de lo observado en ciclos anteriores, en particular de la primera mitad de los 80s (ver Gráfico N°R. II.2.d). Es más, en esta oportunidad el comportamiento de la inversión ha demostrado ser más estable. De este modo, la desaceleración ha sido relativamente menor a la observada en 1982, en tanto que la recuperación ha sido correspondientemente menos espectacular que la observada tras la superación de aquella crisis.

Gráfico N°R. II.2.d
Inversión en el Ciclo
Var. % a., promedio móvil 4 trimestres



Fuente: Banco Central y Eric Haindl.



En suma, los actuales niveles de inversión no son bajos y son coherentes con la etapa cíclica de la economía. Del mismo modo, su recuperación no difiere de lo observado en otras recuperaciones de la economía chilena que ocurrieron bajo condiciones externas similares (ver Recuadro N° II.2.3).

Recuadro N° II.2.3: La falacia del “crecimiento perdido”

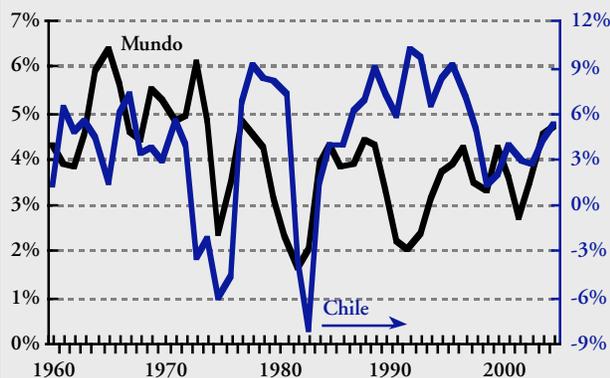
Se ha argumentado que la economía chilena habría perdido su capacidad de crecer a altas tasas como las observadas entre 1990 y 1997. Esto, porque pese al positivo panorama mundial para el bienio 2004-2005, el crecimiento promedio proyectado para Chile en estos años estaría sólo levemente por sobre el 5%.

La comparación anterior ha llevado a pensar en el “crecimiento perdido” de la economía chilena. Sin embargo, al comparar la actual recuperación con la recuperación de 1986-87 se encuentra que el “crecimiento perdido” no sería tal.

Entonces, surge la pregunta sobre cual comparación es la válida. Luego de analizar más de cerca los episodios de recuperación posteriores a la crisis de 1982, desaceleración de 1990 y desaceleración 2001-2003, se concluye que los factores detrás de la recuperación de 1986-87 son similares a los de la actual recuperación.

No existe duda que a lo largo de su historia la economía chilena se ha caracterizado por presentar una alta dependencia de los vaivenes de la economía mundial (ver Gráfico N°R. II.2.e).

Gráfico N°R. II.2.e
Crecimiento del Mundo y de Chile, 1960-2005p
Var. % anual, pm2a.



p: proyecciones FMI y Ministerio de Hacienda.
Fuente: Banco Central, FMI y Madison.

No obstante, esta relación no ha sido estable en las últimas décadas, en particular en los períodos de recuperación después de recesiones o desaceleraciones. Lo anterior se explica tanto por las características propias del ciclo mundial como por las políticas internas.

Una comparación adecuada requiere analizar cuidadosamente las condiciones externas imperantes y las políticas macroeconómicas internas que se llevaron a cabo.

Si se examinan las condiciones externas relevantes que afectan a la economía chilena (ver Cuadro N°R. II.2.c), se aprecia que en el reciente episodio Chile enfrentó un ambiente externo mucho más adverso que en el episodio del inicio de los 90s, fundamentalmente por la mayor fuerza pro cíclica de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, y similar al de comienzos de los 80s.

En efecto, cabe recalcar el comportamiento de los flujos de capitales hacia Latinoamérica. Se observa que luego de caer en la crisis de 1982 y la actual desaceleración, estos se mantienen deprimidos en los años posteriores a la crisis. Las razones detrás de este comportamiento se derivan de las turbulencias económicas y políticas que han caracterizado a la región en estos períodos. Por el contrario, en la desaceleración de 1990 se tiene que los flujos de capitales hacia Latinoamérica aumentaron progresivamente. La solución del problema de la deuda hacia fines de los 80s, la recuperación de la democracia en muchos países y el avance de las reformas estructurales tendientes a dar mayor protagonismo al mercado y reducir el papel del Estado - lo que incluyó un amplio programa de privatizaciones-, transformó a la región en los primeros años de los 90s en un destino muy atractivo para los capitales.

Cuadro N°R. II.2.c

Entorno Internacional

	Crecimiento Socios Comerciales var. % a.	Términos de Intercambio 1996 = 100	Flujo de Capitales hacia L.A. % PIB	Índice de Condiciones Externas Para Chile (1) % PIB
Recesión 1982				
Pre Crisis 1980	3,3%	109,2	5,0%	4,0%
Crisis 1981-83	0,7%	95,1	3,4%	-1,2%
Post Crisis 1984-87	2,8%	84,5	1,4%	-0,8%
Desaceleración 1989				
Pre Crisis 1989	3,2%	101,0	0,6%	2,4%
Crisis 1990	3,4%	94,8	1,5%	5,8%
Post Crisis 1991-95	3,2%	98,0	3,6%	1,2%
Desaceleración 2000				
Pre Crisis 2000	4,1%	102,8	2,1%	-3,8%
Crisis 2001-03	2,1%	101,3	2,0%	-4,6%
Post Crisis 2004-05	4,0%	117,2	1,0%	-2,5%

(1) El Índice de Condiciones Externas (ICE) cuantifica el tamaño del choque externo que enfrenta cada año la economía en términos del efecto sobre los recursos que pueden destinarse a gasto, y se mide en puntos porcentuales del PIB. El indicador incluye (i) el efecto ingreso de la variación de los términos de intercambio que generan los cambios en el precio del cobre y petróleo respecto de un nivel “normal”; (ii) el efecto de diferencias entre el crecimiento efectivo y promedio del mundo sobre el volumen de las exportaciones no cobre; y (iii) la diferencia entre el volumen efectivo de entradas de capitales respecto del flujo de entrada de tendencia.

Fuente: Banco Central, FMI y Ministerio de Hacienda.



En cuanto a las políticas internas, llama la atención el diferente comportamiento de la política fiscal en los tres episodios. En la recesión de 1982, esta se hizo más restrictiva en los años posteriores. En la desaceleración actual, el impulso fiscal, luego de un significativo ajuste en 2000 por cerca de 1,5% del PIB, se ha mantenido moderadamente positivo. Por el contrario, las disminuciones de impuestos de los años 1988 y 1989 significaron una rebaja de la carga tributaria de 2,5 puntos del PIB, lo que generó un importante impulso a la demanda.

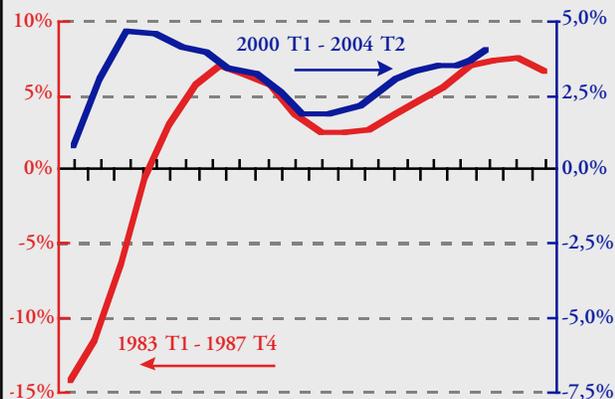
En resumen, el escenario externo fue similar en la crisis de 1982 y la actual desaceleración, en tanto que fue mucho más favorable en la desaceleración de 1990. Dado lo anterior, debiera observarse que la recuperación posterior a 1983, corrigiendo por el tamaño de la recesión, y la recuperación posterior a 2002 sean bastante parecidas. Por el contrario, es esperable que la recuperación posterior a 1990 fuera más fuerte que la actual expansión.

Efectivamente, al comparar la recuperación proyectada de 2004-05 con la de 1986-87 se tiene que no se observan diferencias significativas en la tasa de crecimiento del PIB (ver Gráfico N°R. II.2.f), de la formación bruta de capital fijo, y en el crecimiento del empleo. En tanto que al compararla con la recuperación de 1990-93 se tiene que la recuperación de las variables mencionadas fue más fuerte en ese período.

Gráfico N°R. II.2.f

Producto Interno Bruto

Var. % a., promedio móvil 4 trimestres



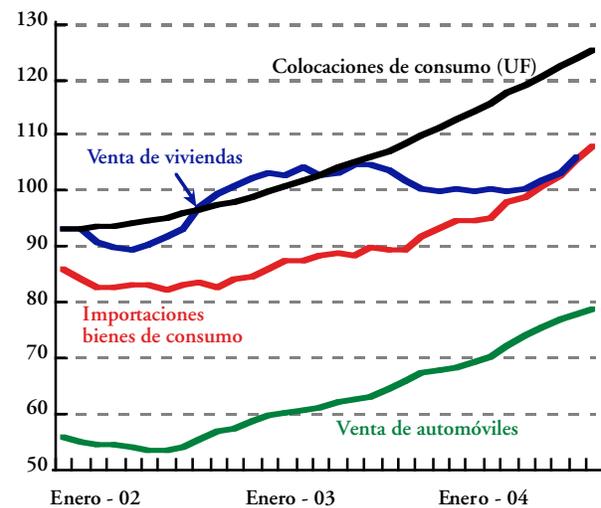
Fuente: Banco Central y Eric Haindl.

En resumen, al comparar distintas recuperaciones cuidando de observar condiciones externas y políticas internas similares, se tiene que no habría evidencia que apoye que en la actual recuperación exista un “crecimiento perdido”.

En cuanto al componente mayoritario de la demanda interna, el consumo privado, este todavía se mantiene un tanto rezagado. Sin embargo, se observa que distintos indicadores líderes muestran un alto dinamismo en el último año. Más aún, en algunos casos ellos alcanzaron niveles similares a los observados en 1997 (ver Gráfico N° II.2.8). Esto permite pensar en un comportamiento más auspicioso en 2005.

Gráfico N° II.2.8

Indicadores de Consumo Privado, enero 2002-agosto 2004
1997=100, promedio móvil anual



Fuente: ANAC, Banco Central, CChC y SBIF.

Distintos factores han dado soporte a este dinamismo. En primer lugar, las bajas tasas de interés prevaletentes en el mercado. En segundo lugar, el espacio existente para que las personas aumentaran su nivel de endeudamiento. En efecto, el nivel de deuda de las familias alcanzó en 2003 un 44% del ingreso disponible, lo que resulta bajo si se compara con el 118% observado en una muestra de economías desarrolladas⁹. En tercer lugar, la progresiva mejoría en las expectativas. En efecto, la marcada recuperación en los niveles de confianza del consumidor que se observó en el último año los ha llevado a valores similares a los registrados en 1998. Cabe señalar que si bien el aumento en el precio del petróleo, el incremento en los precios de la locomoción colectiva y las limitaciones a las exportaciones de gas desde Argentina afectaron negativamente a las expectativas de los consumidores entre abril y julio de este año, las últimas observaciones muestran un alentador repunte de éstas.

⁹ Banco Central de Chile (2004), Informe de Estabilidad Financiera, primer semestre.

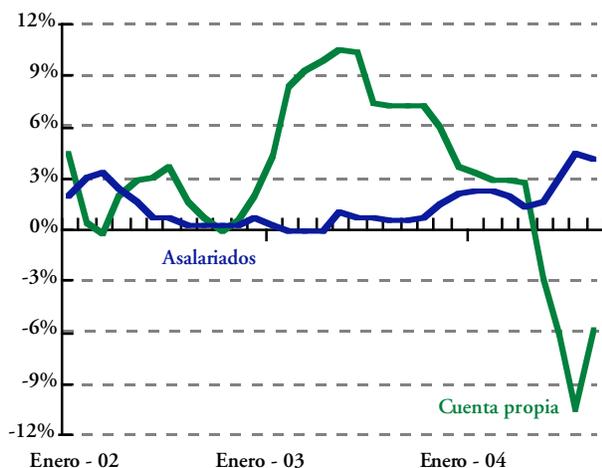
No obstante lo anterior, existe una nota de cautela en relación a los posibles efectos sobre las expectativas y el consumo privado del aumento observado en las tasas de desempleo durante el presente año¹⁰.

Si bien el empleo ha mostrado tasas de crecimiento positivas durante el año, la fuerza de trabajo, en particular la femenina, se ha expandido a un ritmo superior a la creación de empleos, lo que explica el aumento en las tasas de desempleo.

Ahora bien, si se analiza la composición del empleo, se tiene que en los últimos tres meses la creación de empleo asalariado muestra un fuerte repunte, a diferencia de lo sucedido entre el segundo semestre de 2003 y primeros meses de 2004 cuando se observó un gran dinamismo en la creación de empleo por cuenta propia. Es interesante notar que el aumento en el empleo asalariado se había correspondido con una caída de igual magnitud en términos absolutos del empleo por cuenta propia hasta el trimestre terminado en julio. No obstante, ya en el último trimestre finalizado en agosto, la expansión del empleo asalariado sobrepasó con creces la contracción del empleo por cuenta propia (ver Gráfico N° II.2.9).

Gráfico N° II.2.9
Empleo Asalariado y por Cuenta Propia, enero 2002-agosto 2004

Var. % anual, trimestre móvil

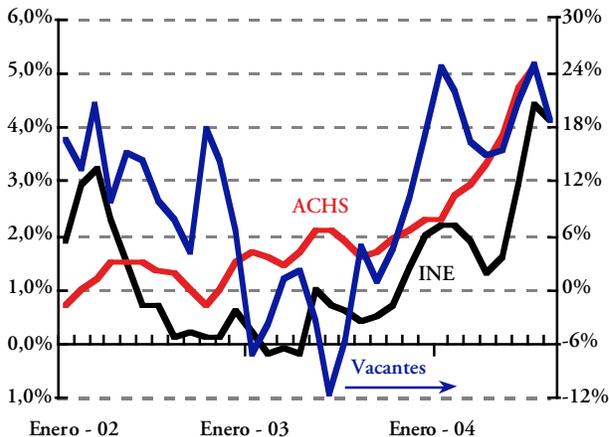


Fuente: INE.

El dinamismo en el empleo asalariado ha sido confirmado por diversas encuestas, a la vez que el indicador de vacantes señala una perspectiva favorable en el corto plazo (ver Gráfico N° II.2.10).

¹⁰ Según los datos del INE. La encuesta de empleo de la Universidad de Chile para el Gran Santiago muestran un panorama más alentador, donde las tasas de desempleo, si bien más altas, vienen disminuyendo en términos desestacionalizados sostenidamente desde junio de 2003.

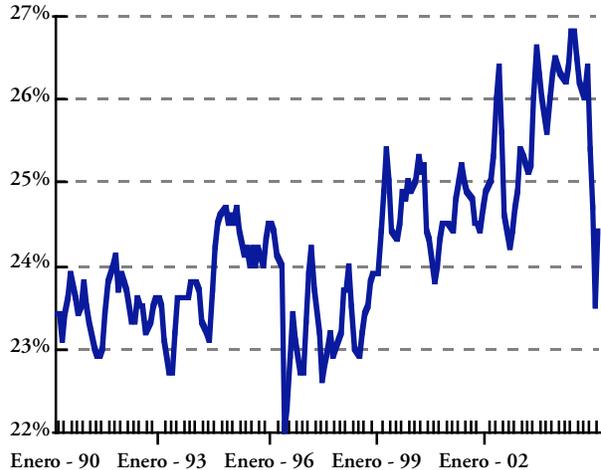
Gráfico N° II.2.10
Empleo Asalariado, diferentes medidas, enero 2002-agosto 2004



Fuente: ACHS, Banco Central e INE.

Con todo, el comportamiento observado en el empleo, en particular del empleo asalariado, está en línea con la evolución del producto - con los rezagos normales de entre 3 a 4 trimestres-, los salarios reales y el precio del capital. Es decir, no hay evidencia de que haya ocurrido un cambio en la relación entre empleo y producto. En este sentido, cabe esperar que, a medida que la actividad continúe creciendo, la tasa de desempleo volverá a un nivel más normal del orden de 7,5% (Recuadro N° II.2.4). Refuerza esta visión el que - después de la caída experimentada en el último tiempo- el empleo por cuenta propia ha retomado niveles más normales, por lo que, como proporción del empleo total, es difícil que continúe cayendo (ver Gráfico N° II.2.11).

Gráfico N° II.2.11
Empleo por Cuenta Propia, enero 1990 -agosto 2004



Fuente: INE.



Recuadro N° II.2.4: Algunos hechos sobre el mercado laboral chileno

El lento descenso en la tasa de desempleo ha generado una amplia discusión sobre si existiría o no un problema estructural en el mercado del trabajo. Esta se ha centrado en la existencia de algunas rigideces en el mercado laboral que dificultarían que el empleo crezca de acuerdo al crecimiento de la actividad y que el desempleo descienda a los niveles observados en el pasado. Entre estas rigideces comúnmente se mencionan la dificultad para adaptar la jornada de trabajo y la existencia de altas indemnizaciones por años de servicio.

En este recuadro se intentará sistematizar los principales aspectos a considerar con respecto al mercado laboral chileno con el objeto de ordenar la discusión acerca de su comportamiento y evaluar su evolución futura.

En primer lugar, es importante recordar que el desempleo no sólo se explica por el comportamiento del empleo sino que también por la evolución de la fuerza de trabajo. De este modo, una economía en recuperación puede mostrar transitoriamente altas tasas de desempleo debido a que tanto la fuerza de trabajo como el empleo responden positivamente al ciclo. Al respecto, cabe señalar que a partir de 1998 se observa en Chile un comportamiento pro cíclico de la fuerza de trabajo femenina que explica en parte la reciente evolución de la tasa de desempleo.

En segundo lugar, en relación al empleo se tiene que la evidencia indica que no ha habido en los últimos años un cambio estadísticamente significativo en la relación entre el empleo y la actividad. En un documento del BID¹¹, que analiza el comportamiento del empleo en el período comprendido entre 1998 y 2002, se concluye que tanto a nivel agregado como a nivel sectorial no existiría evidencia de un cambio estructural en la creación de empleo, sugiriendo con ello que la caída observada en el empleo en este período es de origen cíclico. Los autores concluyen que para el sector privado en su conjunto, el cambio en el empleo se puede explicar enteramente por cambios en el producto y en los salarios.

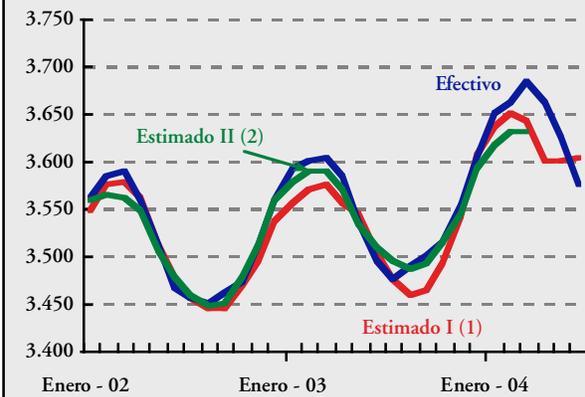
Las conclusiones del trabajo del BID son corroboradas por estimaciones alternativas y actualizadas realizadas por el Banco Central¹² y el Ministerio de Hacienda. Estas últimas muestran que el comportamiento del empleo, en particular el empleo asalariado, se explica cabalmente por la evolución de la actividad -con respecto a la cual existe un rezago de entre 3 a 4 trimestres-, de los salarios reales y del precio de los factores sustitutos (ver Gráfico N°R. II.2.g).

¹¹ Kevin Cowan, Alejandro Micco, Alejandra Mizala, Carmen Pagés y Hilar Romaguera (2003), "Un Diagnóstico del Desempleo en Chile" BID, mimeo.

¹² Para mayor detalle ver Informe de Política Monetaria de septiembre de 2004, Recuadro IV.2.

Gráfico N°R. II.2.g Estimaciones para el Crecimiento del Empleo Asalariado en Chile, enero 2002-junio 2004

Var. % anual



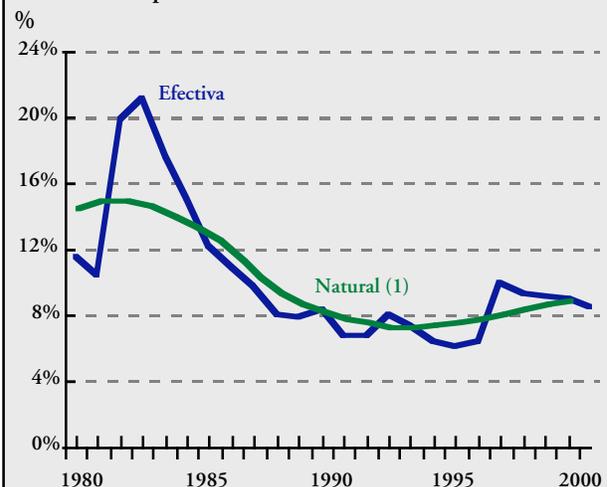
(1) Modelo de Vectores de Cointegración.

(2) Modelo de Corrección de Errores.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En tercer lugar, se observa que la tasa "normal" de desempleo de la economía chilena es relativamente alta, entendiéndose por tasa "normal" aquella que debiera prevalecer cuando no existe excesiva capacidad ociosa ni sobrecalentamiento de la economía. Por medio de un método estadístico simple para obtener la tasa "normal" de desempleo, se encuentra que ésta alcanzó niveles entre 7% y 7,5% a mediados de los 90s (ver Gráfico N°R. II.2.h). Por tanto, a medida que la economía cierre la brecha de capacidad existente y el producto se acerque a su nivel tendencial, la tasa de desempleo debiera descender a niveles en torno al 7,5%. Cabe recordar que tasas de desempleo por debajo de estas cifras observadas en el pasado, fueron el resultado de una economía sobrecalentada (ver Gráfico N°R. II.2.i).

Gráfico N°R. II.2.h Tasa de Desempleo en Chile, 1980-2003

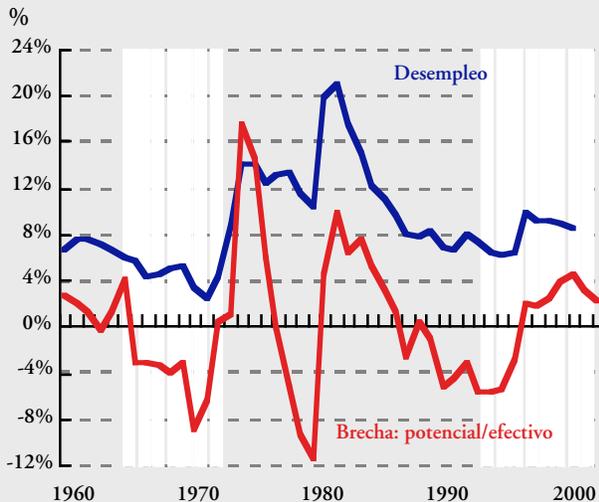


(1) Serie filtrada con el filtro de Hodrick-Prescott.

Fuente: INE y Ministerio de Hacienda.

Gráfico N°R. II.2.i

Brecha y Desempleo en Chile, 1960-2003



Fuente: INE y Ministerio de Hacienda.

En cuarto lugar, con respecto a la rigidez o flexibilidad del mercado laboral chileno existen diversos estudios que apoyan una u otra posición.

La OCDE¹³ plantea que el mercado laboral chileno presenta una alta rigidez en relación al término de los contratos indefinidos. Lo anterior es confirmado por el estudio de Heckman y Pagés que muestran que los costos de despido en Chile son muy altos en comparación con otros países¹⁴. Por su parte, el trabajo del BID citado anteriormente encuentra que en Chile existiría una alta rigidez de los salarios nominales y reales. El documento concluye que los salarios nominales en Chile serían rígidos comparados con los países del este de Asia, México y Argentina. A su vez, existiría una baja respuesta de los salarios reales al desempleo. Por último, el estudio de Albagli et al.¹⁵ concluye que en términos absolutos el mercado laboral chileno sería rígido, ya que al simular un choque externo a este mercado la tasa de desempleo se demora 5 años en disminuir a la mitad de la tasa máxima alcanzada con el choque. No obstante, al comparar esta respuesta en una muestra de países, los autores concluyen que el mercado laboral en Chile sería menos rígido que el de países de la OCDE, como España o Francia, pero menos flexible que Hong Kong y Corea.

¹³ OCDE (2003), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile*.

¹⁴ James Heckman and Carmen Pagés (2000), "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin America Labor Markets" Working Paper N° 430 BID, agosto.

¹⁵ Elias Albagli, Pablo García y Jorge Restrepo (2003), "Labor Market Flexibility and Structural Shocks: An International Perspective" Conferencia Anual del Banco Central.

Entre los factores que explicarían la rigidez del mercado laboral chileno, los estudios anteriores mencionan los altos costos por concepto de indemnizaciones por años de servicio, las presiones salariales provenientes del salario mínimo, las rigideces introducidas en la indexación de los contratos, las mayores dificultades en promedio para despedir trabajadores y trabajadores temporales más regulados.

En contraposición a la evidencia anterior, un estudio de la Unidad de Seguro de Desempleo de la Superintendencia de AFP¹⁶ muestra que en Chile existe una amplia flexibilidad para contratar y adaptar las jornadas laborales. Apoyando esta idea, un reciente informe del Banco Mundial¹⁷ indica que el mercado laboral chileno es el más flexible de Latinoamérica y su flexibilidad es mayor que el promedio de los países de la OCDE¹⁸.

En conclusión, los hechos presentados sugieren que el comportamiento observado en el empleo ha respondido al ciclo. A medida que la economía se recupere y la brecha entre el producto potencial y el efectivo se cierre, éste debiera tender a alcanzar niveles consistentes con la tasa "normal" de desempleo. De hecho, la rigidez de salarios establece un patrón pro cíclico de empleo -ajuste por cantidad y no por precio. Esto significa que la creación de empleo cuando la economía se reactiva es mayor que en una situación de mayor flexibilidad salarial -como también lo es la caída en la fase de contracción económica.

Con todo, la tasa "normal" de desempleo es relativamente alta, lo que se explicaría por ciertas rigideces observadas en el mercado laboral. En este sentido, a medida que la tasa de desempleo se acerca a su tasa normal, las rigideces del mercado laboral comenzarían a frenar un mayor crecimiento en el empleo.

II.2.2 Perspectivas para la economía nacional 2004-2005

Las perspectivas para la economía chilena en lo que queda del año y para el próximo son positivas. La combinación de una política fiscal sostenible, de bajas tasas de interés, de un alto grado de apertura comercial y mercados de exportación diversificados permitieron blindar exitosamente a la economía en los tiempos de desaceleración y sentar las bases para la recuperación actual. Por su parte, la baja inflación y una cuenta corriente superavitaria han permitido mantener el impulso de las políticas macroeconómicas, sin generar desequilibrios que pudieran poner en peligro la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo.

¹⁶ Unidad de Seguro de Desempleo de la SAFR, Mimeo 2004.

¹⁷ Banco Mundial (2005), *Doing Business*, septiembre.

¹⁸ Sin embargo, sería menos flexible que en Hong Kong, Singapur y EE.UU.



No obstante lo anterior, la recuperación de la economía chilena ha sido según algunos más lenta de lo deseado. Este comportamiento se explica tanto por la menor demanda mundial como interna, y no por algún problema estructural de la economía -o problema de oferta. En efecto, en los últimos años ha existido una mayor cautela por parte de inversionistas y consumidores, la que se originaría en un aumento en la incertidumbre luego de los sucesivos choques externos inesperados que han golpeado a la economía mundial en los últimos cuatro años. En la medida que no existan nuevos choques inesperados y las incertidumbres disminuyan, la demanda mundial e interna deberían tender a mostrar un mayor dinamismo del observado hasta ahora.

Tal como se dijo en la sección internacional, las expectativas sobre el crecimiento mundial en 2004 son muy positivas. Al mismo tiempo, el mercado no visualiza cambios significativos de la liquidez interna, por lo que las condiciones crediticias seguirán siendo favorables para el consumo y la inversión.

En este contexto, se espera que el producto continúe por la senda de expansión hasta ahora mostrada, creciendo en el segundo semestre a una tasa superior a la del primer semestre, lo que llevaría al crecimiento a estar este año por sobre el 5%.

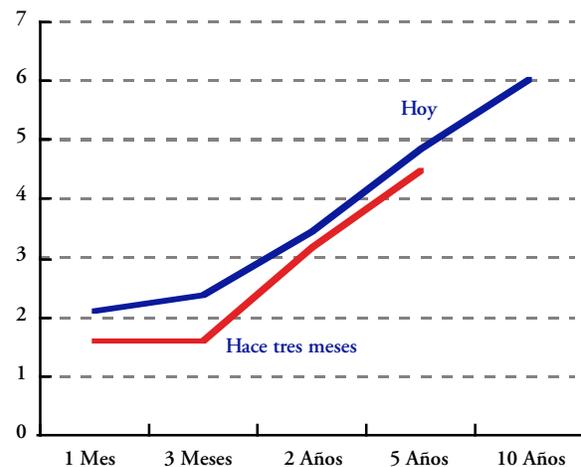
El favorable escenario externo permitirá que las exportaciones continúen mostrando un fuerte crecimiento en lo que resta del año, mientras que sus precios se mantendrán en los altos niveles exhibidos hasta ahora. Se espera en tanto que la demanda interna aumente su impulso, por cuanto existen señales que tanto la inversión como el consumo debieran estar acelerando su crecimiento. En efecto, en el caso de la inversión, existen diversas razones que permiten anticipar un positivo comportamiento a futuro. En primer lugar, la evolución de la bolsa de comercio es un buen indicador líder de la inversión, por lo que los aumentos que se han observado en su rentabilidad promedio durante los últimos meses auguran un buen panorama para la inversión. En segundo lugar, las importaciones de bienes de capital y los indicadores de construcción exhiben un gran dinamismo y repunte en los últimos meses. En tercer lugar, existiría un amplio margen -y el financiamiento- para un mayor endeudamiento de las empresas ya que su nivel de deuda es bajo en comparación con otros países.

Por el lado del consumo, las perspectivas irán mejorando a medida que el empleo aumente y los salarios reales continúen creciendo. Asimismo, la alta liquidez y el bajo nivel de endeudamiento de las familias hacen pensar que ellas podrán financiar mayores niveles de consumo.

Cabe destacar que esta trayectoria de aceleración en los trimestres siguientes es compartida por el mercado. En efecto, en marcado contraste con el comentado comportamiento de la curva de rendimiento de las economías industriales, la reciente alza de la tasa

de política monetaria instrumentada por el Banco Central fue seguida por una elevación de los tipos de interés a plazos más largos, los que a fines de septiembre marcaban 34 puntos base adicionales en el caso de los papeles nominales a cinco años emitidos por el instituto emisor, en relación a los precios observados hacia mediados de año (ver Gráfico N° II.2.12).

Gráfico N° II.2.12
Curva de Rendimiento de Chile
% nominal anual



Fuente: Banco Central.

Para el 2005, se espera que el producto crezca entre 5% y 5,5% y la demanda interna se expanda cerca de 1,5 puntos porcentuales por sobre el crecimiento del producto. Pese al leve deterioro del escenario mundial, el mayor dinamismo de la demanda interna será posible gracias a la mantención de la liquidez en el mercado interno y a un mayor impulso fiscal.

En particular, se espera que la inversión continúe expandiéndose en línea con el cierre de la brecha entre el PIB potencial y el efectivo, facilitada por las bajas tasas de interés. Además, en consonancia con el mayor dinamismo del mercado interno, se espera algún cambio en la composición de la inversión a favor del sector no transable y sustituidor de importaciones, lo que tendrá un efecto multiplicador sobre el empleo mayor que el visto hasta ahora. Al mismo tiempo, el mayor ingreso disponible y el efecto positivo que la inversión tendrá sobre el empleo, permitirá una mayor recuperación del consumo privado.

El positivo ambiente externo, en tanto, aunque marginalmente deteriorado con respecto a 2004, permitirá mantener un cierto dinamismo en el crecimiento real de las exportaciones. Por su parte, se espera que el precio del cobre retroceda levemente para ubicarse en torno a los cent. US\$ 110 la libra. Como resultado el monto exportado de bienes bordeará los US\$ 30.000 millones.

Las importaciones aumentarían en línea con el mayor dinamismo de la demanda interna, y sobrepasarían los US\$ 26.000 millones. El precio del petróleo, en tanto, disminuiría en el transcurso del año para promediar los US\$ 36 por barril.

La normalización de la economía llevará a la inflación hacia el centro del rango meta del Banco Central. Sin embargo, el alto precio del petróleo podría significar que la inflación sobrepase transitoriamente el techo de la banda durante el primer trimestre de 2005. Con todo, se espera que ésta promedie en torno a un 2,5% en 2005.

El escenario anteriormente descrito podría verse modificado si algunos de los riesgos mencionados en el escenario internacional se materializan. Si este fuera el caso, los efectos sobre la economía nacional dependerán de la magnitud de los choques y sus efectos a nivel mundial.

Ante una desaceleración algo superior de la economía mundial, con el precio del petróleo manteniéndose por sobre los US\$ 40 por barril, pero sin que se produzcan turbulencias políticas ni económicas mayores en Latinoamérica, el crecimiento de la economía chilena en 2005 se ubicaría todavía cercano al 5%, aunque posiblemente algo por debajo de ese nivel.

En un escenario francamente negativo, esto es, si la economía mundial se desacelera fuertemente, el precio del cobre se demumba, el precio del petróleo se mantiene alto y, adicionalmente, la región vuelve a vivir una difícil situación económica como la observada en 2002, es probable que Chile todavía crecería entre 3% y 3,5% en 2005.

Por último, es también posible, aunque no es lo más probable, un escenario aún más favorable. En ausencia de choques geo-políticos globales es imaginable un cuadro de más rápido descenso en el precio del petróleo. Dado que todavía no hay indicios de presiones inflacionarias en las economías industriales, tal escenario permitiría la mantención de altos niveles de liquidez internacional. Un marco de crecimiento global dinámico con alta liquidez sería particularmente favorable para economías altamente endeudadas, como por ejemplo Brasil. Dado que los flujos de capitales hacia la región latinoamericana todavía permanecen en niveles reducidos, dicho marco debiera traer consigo una nueva ola de inversión extranjera directa y financiamiento en general hacia Latinoamérica¹⁹. Si ese fuese el cuadro, la economía nacional debiera acelerarse ulteriormente y no serían descartables expansiones del orden de 6% en 2005.

¹⁹ Indicios de este fenómeno ya se han mostrado en la economía nacional. En efecto, mientras la Inversión Extranjera Directa alcanzó sólo a US\$ 1.200 millones en los primeros siete meses de 2002, esta se recuperó a US\$ 1.710 millones durante el mismo período de 2003 y a US\$ 3.930 millones en 2004.

III. LO LOGRADO EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

III.1 Capacidad para Crecer

Desde mediados de los 70s Chile inició una serie de reformas estructurales que le permitieron ubicarse una década más tarde en una senda de crecimiento sostenido. Durante estos treinta años el curso de estas reformas no fue parejo -de hecho se produjeron reversiones parciales- y su contenido y cobertura fue cambiando en el tiempo, tema que se abordará en el siguiente capítulo. No obstante, no desaparecieron de su historia los frecuentes ciclos económicos. En efecto, durante estas tres décadas la economía chilena ha estado sujeta a los vaivenes de la economía internacional, presentando frecuentes desaceleraciones y reacceleraciones en sus tasas de crecimiento.

Cabe recordar que la crisis de 1982 representó la mayor caída del producto en la historia económica reciente de Chile. Sin embargo, luego de la debacle de principios de los 80s, el país retomó el camino de las reformas estructurales orientadas a elevar el crecimiento y fortalecer la estabilidad.

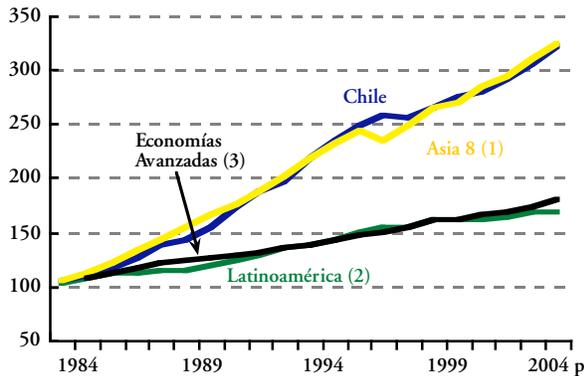
Especial énfasis se ha dado durante los últimos 20 años a las reformas destinadas a reforzar la institucionalidad macroeconómica. Asimismo, las mejoras del ambiente macroeconómico dieron paso en la década de los noventa a un énfasis de equivalente magnitud en las políticas sociales, en particular aquellas destinadas a mejorar la calidad y cantidad de capital humano.

Lo anterior ha permitido sentar las bases para el alto crecimiento que desde hace dos décadas ha mostrado la economía chilena. En efecto, se observa que el crecimiento de la economía chilena en este período ha sido tan elevado como el que ha caracterizado a la zona más dinámica del mundo, a saber, la economía del sudeste asiático²⁰. Por el contrario, el nivel de producto de Chile se ha ido distanciando del de Latinoamérica en este período, región cuyo dinamismo ha sido sólo equivalente al ritmo más pausado que caracteriza a las economías avanzadas (ver Gráfico N° III.1.1).

²⁰ Inclusive, al considerar aquellos países que alcanzan un nivel de producto a precios de mercado de US\$ 20.000 millones o más -lo que constituye un universo de 70 países- y ordenarlos de mayor a menor tasa de crecimiento promedio de los últimos 20 años, Chile ocupa el lugar número 9 en el ranking.



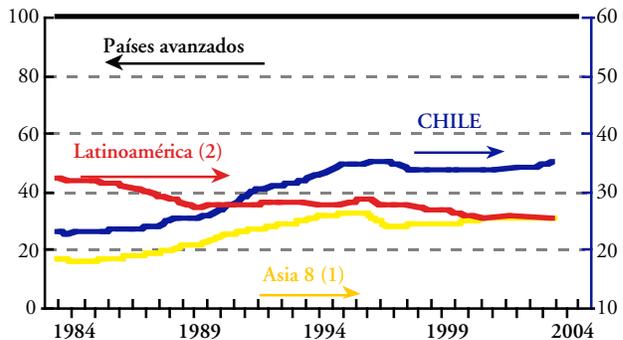
Gráfico N° III.1.1
Comparación de la Evolución del Producto Real entre Chile y el Mundo, 1984-2004p
1984=100



- (1) Crecimiento ponderado por PIB en dólares corrientes de Corea, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán. Ponderados por PIB en dólares corrientes.
 (2) Crecimiento ponderado por PIB en dólares corrientes de los países considerados en la definición de Hemisferio Occidental del FMI.
 (3) Crecimiento ponderado por PIB en dólares corrientes de los países considerados en la definición de Economías Avanzadas del FMI.
 p: FMI y Ministerio de Hacienda
 Fuente: FMI.

Este alto dinamismo se ha traducido en un mayor bienestar de la población chilena, la que ha experimentado un aumento importante de su poder adquisitivo acercándose paulatinamente hacia el de las economías avanzadas. Mientras en 1984 un habitante promedio en Chile compraba un 23% de los bienes a los que en ese entonces tenía acceso el habitante promedio de los países avanzados, en 2004 comprará casi un 35%. Esto significa que en veinte años el chileno medio ha aumentado en un 50% su poder adquisitivo relativo al que tienen los ciudadanos de los países avanzados. En contraste, en el caso de Latinoamérica el poder adquisitivo promedio ha tendido a divergir de aquel alcanzado por las economías avanzadas -dado el mayor crecimiento de su población-, esto es, la brecha en el nivel de vida se ha acrecentado (ver Gráfico N° III.1.2).

Gráfico N° III.1.2
PIB por Habitante en PPC, 1984-2004p
países avanzados = 100



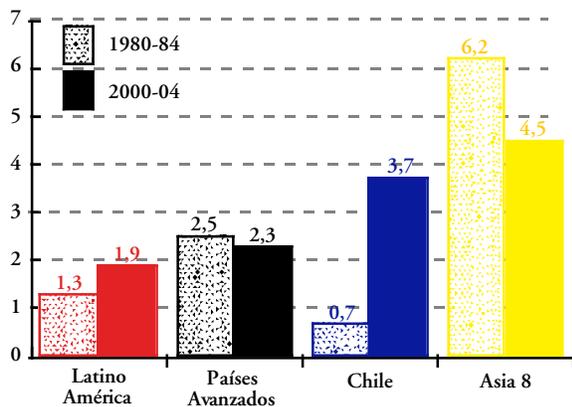
- (1) Incluye a Corea, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán. Ponderados por PIB en dólares corrientes.
 (2) Definición de Hemisferio Occidental del FMI.
 (3) Definición de Economías Avanzadas del FMI.
 p: FMI y Ministerio de Hacienda.
 Fuente: FMI.

III.2 Reducción de la Volatilidad

La capacidad de crecer que ha logrado la economía chilena en los últimos 20 años, se ha visto acompañada -y beneficiada- por una reducción en la volatilidad de su crecimiento.

En efecto, durante este período se observa que, no obstante los choques externos negativos, Chile ha podido seguir creciendo sin experimentar -con la sola excepción de 1999- caídas en la actividad económica. Al comparar por ejemplo el comportamiento relativo de la economía chilena en la crisis de 1982 con el ciclo de estos últimos años, se tiene que en este último episodio Chile ha sido capaz de mantener persistentemente tasas de crecimiento positivas por habitante. Más aún, su ritmo de expansión ha estado cercano al alcanzado por el sudeste asiático y muy por encima del observado en Latinoamérica y en las economías avanzadas (ver Gráfico N° III.2.1).

Gráfico N° III.2.1
Crecimiento de Chile y el Mundo
Var. % anual promedio 1980-1984, 2000-2004



- (1) Crecimiento ponderado por PIB en dólares corrientes de Corea, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán. Ponderados por PIB en dólares corrientes.
 - (2) Crecimiento ponderado por PIB en dólares corrientes de los países considerados en la definición de Hemisferio Occidental del FMI.
 - (3) Crecimiento ponderado por PIB en dólares corrientes de los países considerados en la definición de Economías Avanzadas del FMI.
- p: proyecciones Ministerio de Hacienda.
Fuente: FMI.

La disminución en la volatilidad del crecimiento en los dos últimos decenios ha sido el resultado de la construcción sistemática de un marco macroeconómico sólido y coherente. Este último ha permitido a Chile hacer uso recientemente, en marcado contraste con su pasado y el presente de la práctica de la región, de las capacidades contra cíclicas de la política fiscal y monetaria sin arriesgar la estabilidad económica del país.

Entre los elementos que componen este marco macroeconómico se encuentra, en primer lugar, una política fiscal sostenible, que ha operado contra cíclicamente y ha sido capaz de dar soporte a la política monetaria en el corto plazo. Al respecto, cabe señalar que la política fiscal en Chile se ha caracterizado durante los últimos 20 años por su responsabilidad. Durante 12 años consecutivos el gobierno central presentó un superávit en su balance en base caja. Asimismo, para evitar la variabilidad de los ingresos fiscales producto de los frecuentes y significativos cambios en el precio del cobre, desde 1987 los sucesivos gobiernos han contado con un fondo de estabilización para los ingresos fiscales provenientes del metal rojo.

No obstante lo anterior, en un intento por fortalecer aún más la credibilidad en el manejo de las finanzas públicas, desde 2000 el actual gobierno ha guiado la política fiscal con el objetivo de obtener un superávit estructural de un 1% del PIB año a año. Esta regla actualmente goza de una alta credibilidad y su objetivo es dar mayor

estabilidad al gasto público evitando sobreajustes en períodos de recesión y niveles de gasto que no son sostenibles en períodos de bonanza. En particular, la mantención del gasto público en inversión y educación en los períodos de desaceleración permite preservar la capacidad productiva de la economía de forma tal de facilitar la materialización de un alto crecimiento cuando la parte baja del ciclo haya finalizado.

El segundo elemento que compone el marco macroeconómico es una política monetaria creíble, consistente con la política cambiaria que es el tercer elemento de este marco. En Chile, el Banco Central es una entidad autónoma e independiente que goza de una alta credibilidad. Su principal objetivo es preservar la estabilidad de precios, lo cual se traduce en mantener la inflación en un rango de entre 2% y 4% en un horizonte de 12 a 24 meses.

Cabe señalar que el actual marco de política macroeconómica depende crucialmente de la coordinación entre la política fiscal y monetaria, ya que cualquier deficiencia en alguna de ellas impone límites al accionar de la otra. Así, si el fisco abandonara la regla de superávit estructural o hubiera dudas sobre el cumplimiento de la misma, ante la presencia de choques externos se desarrollaría el tradicional patrón de ajuste de las economías emergentes en momentos de crisis. Esto es, salida de capitales, aumento del riesgo país, necesidad de ajuste fiscal e inevitable contracción monetaria; en esas circunstancias las políticas internas se convierten en un amplificador de los efectos de las crisis externas. Por otro lado, si la política monetaria no fuera lo suficientemente activa en contrarrestar el ciclo, la política fiscal se transformaría en la única herramienta disponible para reactivar la economía, pero al encontrarse el poder contra cíclico de la política fiscal limitado por la regla, el efecto estabilizador del ciclo del marco de políticas macroeconómicas se reduciría, con lo que la presión política para abandonar la regla crecería²¹.

También es importante recalcar que la política monetaria debe ser coherente con la política cambiaria. En este sentido, si se deseara mantener un tipo de cambio fijo, o intervenir frecuentemente en dicho mercado, deberá tenerse presente que el uso de la política monetaria para amortiguar el ciclo económico se limita o conduce a incentivos perversos. Por ejemplo, en un período de auge, con entradas masivas de capital y tipo de cambio fijo, el Banco Central podría aumentar las tasas de interés en un intento por disminuir el exceso de gasto en la economía. Esta acción incentivaría, en vez de frenar, la entrada de capitales especulativos, lo que resultaría en una economía aún más vulnerable.

²¹ Muchos analistas han culpado a la rigidez del Banco Central Europeo por la incapacidad de algunos gobiernos de atenerse a las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.



Un tercer elemento del marco macroeconómico, como se adelantó, es la política cambiaria. Desde septiembre de 1999 el tipo de cambio flota libremente en Chile, salvo intervenciones excepcionales, y no existen restricciones a la cuenta de capitales.

En el actual marco de políticas macroeconómicas, el tipo de cambio juega un rol fundamental como fusible de los choques externos. Por el contrario, tipos de cambio rígidos pueden amplificar los efectos de los choques externos sobre la economía. Por ejemplo, en períodos de auge, este tipo de regímenes cambiarios fomenta el endeudamiento en moneda extranjera. La disminución o eliminación “aparente” del riesgo cambiario bajo regímenes de tipo de cambio fijo reduce el costo de endeudarse en moneda extranjera, llevando a un sobreendeudamiento externo de los agentes económicos y a un sobrecalentamiento de la economía. Cuando sobreviene la recesión, y la moneda se deprecia, el alto pago de intereses reduce el ingreso disponible de consumidores y empresas, lo que acentúa el ajuste de la economía.

Sin embargo, es de esperar que en un régimen de flotación cambiaria la volatilidad del tipo de cambio aumente. Esto puede producir algún malestar en los agentes cuyos ingresos o deudas dependan significativamente del comportamiento de la divisa. El desarrollo de un mercado de coberturas cambiarias profundo y líquido resulta necesario para aminorar los efectos que la volatilidad cambiaria conlleva para los exportadores y los deudores en moneda extranjera²². Como ocurre en economías desarrolladas con exportaciones del tipo “commodities”, como es el caso de Australia y Nueva Zelanda, donde la presencia de ese mercado de cobertura es clave.

El cuarto elemento importante, que fuera cuidadosamente construido antes de la apertura de la cuenta de capitales, es un sistema financiero sólido, bien regulado y supervisado. Es un hecho que los flujos de capital son pro cíclicos, por lo que es necesario limitar el sobreendeudamiento en tiempos de bonanza supervisando adecuadamente el riesgo de crédito, a la vez que se monitorea atentamente los descensos de plazos y monedas directos e indirectos del sistema financiero. De esta forma se reducen los riesgos sobre el sistema financiero de una eventual recesión, contracción monetaria, y/o depreciación del tipo de cambio.

²² Existe cierta discusión respecto de si el encaje sería una buena herramienta para disminuir la volatilidad cambiaria producto del errático comportamiento de los flujos de capitales. Las autoridades chilenas estiman que ésta ya no parece ser una herramienta necesaria para Chile, donde el nivel de desarrollo institucional alcanzado es alto. Sin embargo, en economías que están en el proceso de construcción de instituciones económicas, este instrumento puede ser útil en momentos en que la volatilidad externa pone en peligro este proceso, siempre y cuando su uso sea transitorio y que en ningún caso sustituya el rol fundamental de políticas económicas coherentes y estabilizadoras de la economía.

El último elemento es la apertura y diversificación comercial, tema que se trata en la próxima sección. Cabe mencionar aquí que su alto grado de apertura y diversificación, en particular a nivel de mercados de destino, ha permitido a Chile amortiguar el impacto de la menor llegada de capitales. Ante choques externos significativos e iguales necesidades de financiamiento, una economía relativamente cerrada -esto es aquella que tiene un bajo nivel de exportaciones con respecto al PIB- debe incurrir en un ajuste significativo de su nivel de actividad. Esto porque debe disminuir sus importaciones a un nivel acorde con el nivel de financiamiento que recibe -bajos ingresos por exportaciones y salidas netas de capitales. A su vez, una pobre base exportadora, tanto en lo que se refiere al tipo de exportación como en cuanto a la diversificación de los mercados de destino, restringe la posibilidad de aumentar los ingresos por exportaciones.

Los cinco elementos mencionados son necesarios para el correcto funcionamiento del marco macroeconómico. Si alguno de ellos falla, pueden verse contrarrestados los beneficios que los otros elementos tienen en términos de reducir la volatilidad del crecimiento.

Por último, cabe señalar que es dable esperar que con el actual marco macroeconómico, así como la desaceleración del crecimiento fue significativamente menor en el período de desaceleración mundial, en los períodos de auge las tasas de crecimiento de Chile no acelerarán del mismo modo que en el pasado. Sin embargo, el resultado final es una mayor estabilidad y fortaleza en el crecimiento de largo plazo.

III.3 Inserción Internacional

Existe un consenso generalizado respecto de la importancia de la inserción internacional de la economía chilena. La apertura de la economía y su profundización, así como el que las exportaciones sean la base del crecimiento, se dan como un hecho inevitable para incrementar el bienestar de los chilenos. Además de ello, su internacionalización ha hecho a la economía chilena más flexible y adaptable a los cambios que ocurren en los mercados internacionales, ya que moderadas variaciones en el tipo de cambio bastan para corregir los desequilibrios externos. La diversificación de las exportaciones reduce la vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del precio del cobre y la independencia relativa respecto de mercados particulares permite el re-direccionamiento de las exportaciones cuando algunos mercados de destino se contraen.

En términos de instrumentos, se han utilizado tres formas para la profundización de la apertura comercial. En primer lugar, la apertura unilateral, que hasta el año 1990 fue el único instrumento utilizado. En ese año el arancel uniforme era de un 15% y al año

siguiente fue rebajado a 11%. En 1999 se inició un programa de gradual desgravación arancelaria general que culminó en un arancel de 6% en 2003.

A partir de 1990 la apertura unilateral se complementa con acuerdos comerciales bilaterales que implicaron la liberalización bilateral del comercio de bienes y servicios, de los flujos de inversión y el fortalecimiento bilateral de otras disciplinas relativas a temas tales como la propiedad intelectual. El número de acuerdos comerciales suscritos por Chile ha pasado de cero en 1990 a catorce en 2003, sin considerar los acuerdos de alcance parcial de ALADI. El porcentaje de las exportaciones chilenas destinadas a mercados con los que se han suscrito acuerdos comerciales representa aproximadamente dos tercios del total²³. Esto significa que en la práctica el arancel promedio aplicado a las importaciones es muy inferior al arancel general de 6%. En efecto, el arancel promedio efectivamente pagado por las importaciones llegó a menos de 2% en el período enero-marzo 2004²⁴.

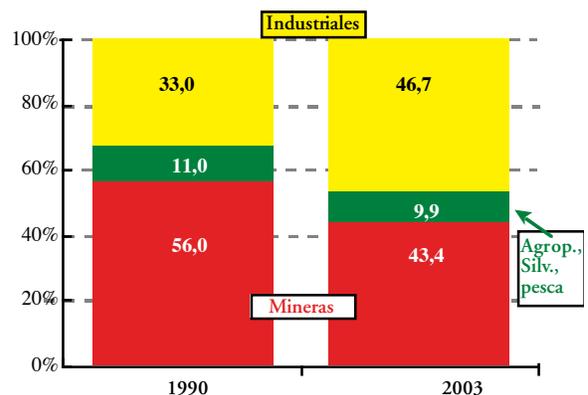
Los acuerdos comerciales han permitido al sector privado chileno establecer redes de contactos que reducen el costo de penetración de los mercados de esos países con nuevos productos. Estos acuerdos buscan también diversificar las exportaciones hacia bienes más elaborados, a través de la reducción o eliminación en los mercados de destino de los aranceles que suele aplicarse a la importación de productos más elaborados, los cuales son más elevados que los aplicados a las materias primas.

No obstante, cabe señalar que los acuerdos bilaterales tienen el potencial costo de desviar el comercio y otorgar rentas que pueden ser sólo transitorias a los que acceden de manera preferencial a esos mercados.

La tercera herramienta ha sido la activa participación en las negociaciones multilaterales de comercio, antes en el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) y ahora en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin duda este tipo de negociaciones son claves para una economía pequeña y con poco poder de influencia. Los resultados de las negociaciones multilaterales, si bien se obtienen con mayor lentitud que en el caso de las bilaterales, son el reflejo de un mayor equilibrio entre los intereses de los países desarrollados y aquellos en desarrollo. Además, las concesiones en las negociaciones multilaterales al otorgarse sobre una base de nación menos favorecida (NMF), constituyen una herramienta superior a las negociaciones bilaterales puesto que en ellas no están presentes los elementos señalados en el párrafo anterior. Al estar en curso una nueva ronda multilateral, la Ronda de Doha, ésta debe ser la prioridad de la política comercial chilena para que se llegue a una exitosa y favorable negociación para los intereses comerciales chilenos.

La mayor internacionalización de la economía chilena se expresa en el alza de la participación de las exportaciones en el PIB, las que pasaron de un 35% en 1990 a un 39% estimado para 2004, en tanto que las importaciones se elevaron desde un 31% del PIB a un 32% en el mismo período. A su vez, la participación de las exportaciones industriales en el total aumentó desde un 33% a un 45% en 2003 (ver Gráfico N° III.3.1). También se avanzó en la diversificación de los mercados de destino. Es así como el porcentaje de exportaciones destinadas a Asia pasa de un 27% del total a un 32% en los últimos 14 años (ver Gráfico N° III.3.2).

Gráfico N° III.3.1
Composición de las Exportaciones, 1990 y 2003
% del total



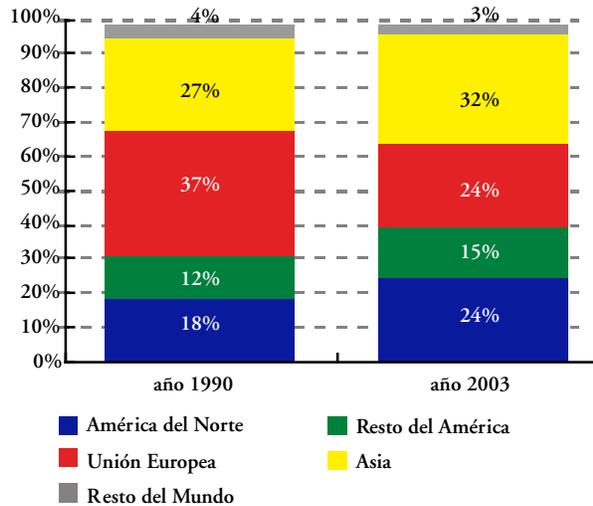
Fuente: Banco Central.

²³ Ello no significa que este porcentaje esté liberado del pago de aranceles en los países importadores puesto que los calendarios de desgravación no han sido completados y en algunos acuerdos hay bienes excluidos de la desgravación arancelaria.

²⁴ Calculado como la recaudación por derechos ad-valorem sobre las importaciones.



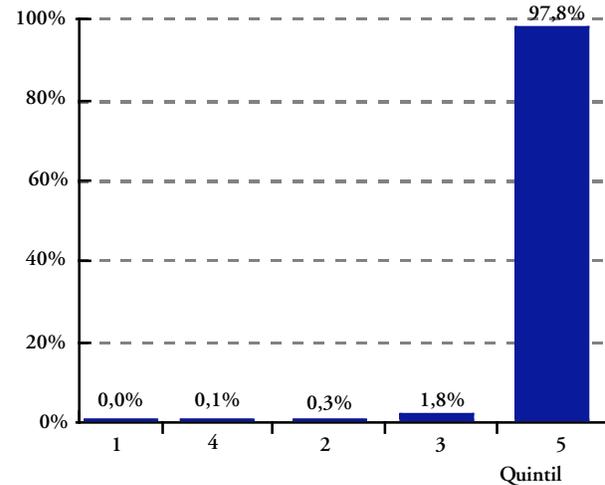
Gráfico N° III.3.2
Distribución de Destinos de las Exportaciones, 1990 y 2003
% del total



Fuente: Banco Central.

La profundización de la apertura se manifiesta en el aumento del número de empresas exportadoras, las que llegaron a 6.416 en 2003²⁵. Sin embargo, las exportaciones aún se concentran en unas pocas empresas. En efecto, las 40 mayores empresas exportadoras representaron un 60% de las exportaciones totales en 2003. Esto es, casi dos tercios de las exportaciones son realizadas por menos del 1% de las empresas que exportaron en 2003. Más aún, el 98% del valor total de las exportaciones de 2003 corresponde al 20% de las mayores empresas exportadoras²⁶ (ver Gráfico N° III.3.3).

Gráfico N° III.3.3
Distribución del Monto de Exportación por Quintil de Empresas, 2003
%



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas.

Otra dimensión de la internacionalización es la presencia de la inversión extranjera. El acervo de inversión extranjera materializada equivalía a 33% del PIB en 1990; en 2002 llegó a casi 70% del PIB. El 87% de ésta ingresó después de 1990 y se encuentra en casi todos los sectores de la economía chilena, incluyendo los exportadores.

III.4 Pobreza y Equidad

III.4.1 Pobreza e indigencia

El crecimiento económico y desarrollo institucional de los países tienen como objetivo último generar mayores niveles de bienestar para su población. Un país que no avanza en reducir la pobreza y en mejorar la equidad en el acceso de sus ciudadanos a los frutos del desarrollo no puede sentirse satisfecho de sus logros en el campo económico e institucional. En esta sección se analizan los principales indicadores de pobreza y equidad en la última década y media, y se discuten los principales determinantes de su evolución en el período.

Pobreza e Indigencia

Chile tiene buenos resultados que presentar en lo que a reducción de la pobreza se refiere en los últimos trece años. En efecto, de acuerdo a la encuesta CASEN 2003, recientemente dada a conocer, en noviembre del año pasado el porcentaje de la población en situación de pobreza se había reducido a menos de la mitad con respecto a sus niveles de 1990; entre los que permanecían pobres, la proporción de los que vivía en situación de extrema pobreza o indigencia había disminuido a casi una tercera parte. Existen muy pocos países en el mundo que hayan logrado resultados de esta magnitud en un período de tiempo tan corto.

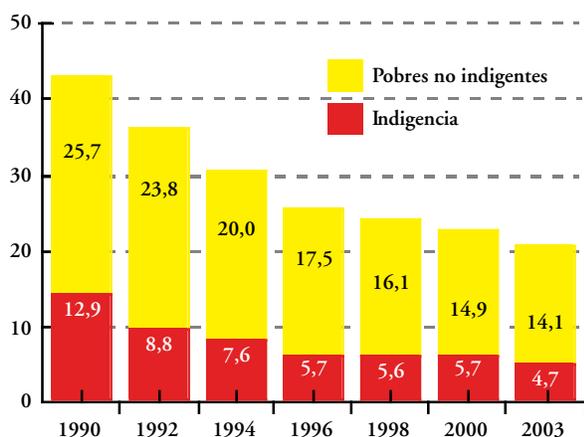
²⁵ En base a información del Servicio Nacional de Aduanas.

²⁶ El número de empresas es 1.283.

Los determinantes de la pobreza, sin embargo, son múltiples y sus procesos de reducción son complejos. Por tanto, más allá de evaluar los resultados en este ámbito, potenciarlos en el tiempo requiere comprender adecuadamente sus fuentes y su relación con el proceso de desarrollo del país. En este sentido, aunque existe relativo consenso en que el crecimiento económico y las políticas públicas son ambos ingredientes necesarios para reducir la pobreza e indigencia, la importancia relativa de estos factores y la forma en que interactúan es objeto de fuertes controversias conceptuales y políticas. En esta sección se discuten los resultados del país en esta óptica, se analizan los determinantes de la pobreza en Chile y de su reducción en los últimos años y se analizan los elementos que se requieren para continuar reduciéndola en los años que vienen.

El Gráfico N° III.4.1 muestra la evolución de la pobreza e indigencia a nivel nacional desde 1990 a 2003 de acuerdo a los resultados de las encuestas CASEN del período. Como puede apreciarse, el período se caracteriza por una persistente reducción de la incidencia de ambos fenómenos. Como se señaló, en 1990 un 38,5% de los chilenos vivía en condiciones de pobreza y, dentro de ésta, un 12,9% vivía en condiciones de indigencia o extrema pobreza²⁷. Medidos a través del mismo instrumento, en noviembre de 2003 estos porcentajes se redujeron a 14,1% y 4,7%, respectivamente. Así, más allá de cualquier discusión metodológica respecto de la capacidad del instrumento para medir adecuadamente los niveles de pobreza (ver Recuadro N° III.4.1), la tendencia y magnitud de la reducción de la misma están más allá de cualquier duda.

Gráfico N° III.4.1
Evolución de la Pobreza e Indigencia, 1987-2003
% de la población



Fuente: Mideplán, encuestas CASEN.

²⁷ Esto significa que en 1990 un 12,9% de los chilenos no tenía ingresos monetarios suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos y un 25,7% adicional no alcanzaba con sus ingresos a adquirir dos canastas básicas.

Recuadro N° III.4.1: Alternativas metodológicas para la medición de la pobreza

La medición de la pobreza no es una disciplina exacta e implica importantes opciones metodológicas. Estas opciones involucran preguntas de fondo respecto de la conceptualización de necesidades y de la insuficiencia de recursos para satisfacerlas y tienen que ver, entre otras dimensiones, con el carácter de las necesidades -absolutas o relativas-, con el carácter temporal de la dificultad para satisfacerlas -pobreza estructural versus insuficiencia de ingresos en un momento del tiempo- y del alcance que tienen las necesidades humanas más allá de lo puramente material -necesidad de acceder a participación, cultura, etc. Dependiendo de las opciones adoptadas, surgen al menos tres criterios alternativos para caracterizar la pobreza: i) la insuficiencia de ingresos; ii) las condiciones de vida; y iii) la situación relativa.

Independientemente de la importancia de este debate, la necesidad de contar con indicadores que guíen las políticas públicas ha forzado a los organismos supranacionales y a las autoridades nacionales de los países a adoptar opciones metodológicas basadas en diversos criterios de eficiencia y comparabilidad. En el caso chileno, desde 1987 se adoptó una definición absoluta de la pobreza en base a criterios de insuficiencia de ingresos monetarios para satisfacer un conjunto predefinido de necesidades materiales. Esta metodología ha sido también desarrollada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para casi toda la región. De acuerdo a esta metodología, se considera como pobre a aquella persona -u hogar- cuyo ingreso monetario por persona al momento de la encuesta es menor al ingreso requerido para satisfacer un conjunto de necesidades materiales -alimenticias y otras-, que se expresan en términos de una canasta de bienes y servicios. Esta definición de pobreza, por tanto, no recoge el efecto sobre las familias que resulta de las transferencias estatales en bienes y servicios, tales como las de educación y salud. Por lo mismo, los estudios que, utilizando metodologías de panel para seguir a las familias en el tiempo, muestran un número importante de familias que cruzan la línea de pobreza hacia arriba o hacia abajo, son poco sensibles respecto del efecto de las transferencias no monetarias en estas familias.

Este concepto absoluto de pobreza difiere, por otra parte, del principal indicador de pobreza que se utiliza en la OCDE, el que recoge un concepto de pobreza relativa. En efecto, el principal indicador de pobreza utilizado por esta organización para evaluar y comparar a sus países miembros define a los pobres como aquellos individuos cuyo ingreso monetario se encuentra por debajo de la mitad de la mediana del ingreso de la población. Así, la proporción de la población de un país bajo la línea de pobreza depende, bajo este indicador, no sólo de su situación absoluta, sino que de su posición en la estructura distributiva de ingresos del país. En términos de comparabilidad internacional, esto significa además que una persona en un país más rico podría ser clasificada como pobre



aunque su ingreso por habitante le permita acceder a más bienes y servicios que a una persona catalogada como no pobre en un país de menores ingresos.

Por otra parte, se ha desarrollado en el país una definición de pobreza para operacionalizar la política social que se acerca más a un concepto de pobreza estructural, al combinar el criterio de insuficiencia temporal de ingresos con el de condiciones de vida para caracterizar a los hogares pobres. En efecto, la ficha de Caracterización Socioeconómica CAS II -y la nueva Ficha Familiar- que se utiliza para priorizar prestaciones sociales en los grupos más vulnerables, incorpora variables que no sólo reflejan el ingreso del hogar en un momento del tiempo sino que busca acercarse a factores de tipo más estructural, que reflejan tanto las condiciones de vida de las personas como los recursos que tienen para generar ingresos de manera más permanente, tales como la educación o el estado de la vivienda, entre otros.

La necesidad de diferenciar la metodología que se utiliza para medir la incidencia de la pobreza en la población en un momento del tiempo y la que se utiliza para priorizar las prestaciones sociales, incluyendo en estas últimas dimensiones de la pobreza que van más allá del ingreso del hogar en el momento del encuestaje, es evidente al considerar que, como muestra la encuesta CASEN 2003, un 85,8% de los ingresos autónomos de los hogares provienen del trabajo, por lo que una variable fundamental en la medición de pobreza es el acceso a un trabajo remunerado en el momento en que la familia es encuestada. Si se considera la fuerte movilidad y rotación que evidencia el mercado laboral chileno, asignar prestaciones públicas exclusivamente en base a criterios de ingreso podría llevar a una alta desfocalización del gasto social en el tiempo.

La utilización de una medida de pobreza más amplia en la asignación de los beneficios entregados por el Estado, en cambio, permite orientar las prestaciones sociales a partir de las condiciones de vida más permanentes de las familias y su capacidad para hacer frente a contingencias como son las de enfermarse, envejecer, perder el empleo, entre otras, enfocando la acción del Estado desde una perspectiva de protección social. En particular, más allá de su impacto temporal en los ingresos de las personas, en la medida en que la política social combina, en un paquete específico, intervenciones de tipo promocional y asistencial con las necesidades más permanentes de los ciudadanos más vulnerables -como lo hace Chile Solidario-, dicha política está apoyando las capacidades para enfrentar de mejor manera las causas más permanentes de la pobreza.

Pobreza: Chile en Latinoamérica

Para evaluar mejor la magnitud de lo avanzado en reducción de la pobreza en los últimos trece años, resulta útil situar la evolución reciente del país en el contexto de Latinoamérica. El Cuadro N° III.4.1 muestra la situación de la pobreza en Chile en 1990 y 2003 y la compara con la situación de la pobreza en otros doce países de Latinoamérica para los cuales existen mediciones metodológicamente comparables en torno al mismo período - principio de la década de los noventa o fin de los ochenta comparada con la última observación disponible. Como se aprecia en este cuadro, mientras la región como un todo sólo redujo la proporción de su población en condiciones de pobreza en cuatro puntos porcentuales entre 1990 y 2002, Chile redujo la incidencia de la pobreza en prácticamente veinte puntos porcentuales entre 1990 y 2003. Así, Chile pasó del cuarto lugar entre los países con menos pobreza a comienzos de los noventa al segundo lugar de la región - después de Uruguay- al comenzar la nueva década.

Más significativos que su nueva posición relativa en la región, sin embargo, son los resultados dinámicos que ha tenido el país en el período. Como se aprecia en el cuadro, Chile redujo la pobreza a una tasa anual promedio de 1,5 puntos porcentuales entre 1990 y 2003, la más rápida de la región. Los países que siguieron a Chile en este indicador fueron Panamá, con 1,3 puntos porcentuales de reducción promedio anual entre 1991 y 2002, y Brasil, que logró reducir la pobreza a una velocidad de 1 punto porcentual anual promedio entre 1990 y 2001. Otro grupo de países de la región redujeron la pobreza a una velocidad significativamente menor en el período, y otro subconjunto de países experimentó un aumento en la pobreza, siendo el caso más paradigmático a este respecto el de Argentina, país en que la incidencia de la pobreza en su población casi se duplicó entre 1990 y 2002.

Cuadro N° III.4.1
Pobreza e Indigencia en Latinoamérica
Población bajo la línea de pobreza e indigencia como % de la población total
Países ordenados de menos a mayor incidencia de la pobreza en el último período disponible

País	POBREZA		Variación	
	Primer período	Último período	Puntos Acumulado período	Porcentuales Promedio anual
Uruguay (1990-2002) (1)	17,9	15,4	-2,5	-0,2
CHILE (1990 - 2003)	38,6	18,8	-19,8	-1,5
Costa Rica (1990-2002)	26,3	20,3	-6,0	-0,5
Panamá (1991-2002)	39,9	25,3	-14,6	-1,3
Brasil (1990-2001)	48,0	37,5	-10,5	-1,0
México (1989-2002)	47,7	39,4	-8,3	-0,6
Argentina (1990-2002) (3)	21,2	41,5	20,3	1,7
Latinoamérica (1990-2002) (2)	48,3	44,0	-4,3	-0,4
Venezuela (1990-2002)	39,8	48,6	8,8	0,7
Ecuador (1990-2002) (1)	62,1	49,0	-13,1	-1,1
Guatemala (1989-2002)	69,4	59,9	-9,5	-0,7
Paraguay (1990-2001) (4)	43,2	61,0	17,8	1,6
Bolivia (1989-2002) (5)	52,6	62,4	9,8	0,8
Honduras (1990-2002)	80,8	77,3	-3,5	-0,3

(1) Área Urbana.

(2) Estimación CEPAL para 18 países de la región más Haití.

(3) Gran Buenos Aires.

(4) En 1990 considera el Área Metropolitana de Asunción.

(5) En 1989 considera 8 capitales departamentales más la ciudad del El Alto.

Fuente: CEPAL, "Panorama Social en América Latina" y Mideplán, CASEN 2003.

Determinantes de la reducción de la pobreza e indigencia 2000-2003

Como se decía, la pobreza es un fenómeno multicausal y los ingresos de los hogares más pobres pueden verse afectados por una multiplicidad de distintos factores asociados a su capacidad para generar y mantener en el tiempo- ingresos autónomos a través de su participación en el mercado del trabajo y otros mercados de factores, y por la incidencia de las transferencias monetarias que realiza el Estado. Reconociendo la interacción de ambos elementos, un estudio reciente del Banco Mundial sobre Chile destaca que la rápida disminución de la pobreza "ha estado asociada tanto al crecimiento económico como al incremento en el gasto social focalizado"²⁸.

²⁸ Banco Mundial (2004), "Chile Household Risk Management and Social Protection" Reporte N° 25286-CH, junio.

Siendo innegable que ambos factores han participado en este proceso, periódicamente se reanima un fuerte debate público respecto de la incidencia de cada uno de ellos en la reducción de la pobreza. Aunque este debate tiene bastantes más matices, se puede caracterizar esquemáticamente sus posiciones extremas en quienes, por un lado, proponen que el crecimiento económico más allá de sus características estructurales es garantía de reducción de la pobreza en el largo plazo, y quienes, en otro extremo, argumentan que las políticas públicas puramente redistributivas, más allá de su potencial impacto en el crecimiento económico, permitirían terminar con la pobreza.

En secciones posteriores se argumenta de manera más analítica que la capacidad tanto del crecimiento económico como de las políticas públicas para reducir de manera permanente la pobreza e indigencia dependen no sólo de su intensidad sino que también de su calidad, estructura y complementariedad. En anticipo de este análisis, en lo que resta de esta sección se verá algunos indicadores de la historia reciente de Chile que alumbran en algo la complejidad de la relación entre crecimiento económico, políticas públicas y pobreza.

El Cuadro N° III.4.2 muestra la elasticidad de la pobreza y de la indigencia con respecto al crecimiento del producto interno bruto en distintos subperíodos durante los últimos trece años²⁹. Como se aprecia en este cuadro, la relación entre la tasa de crecimiento económico y el ritmo a los que se redujeron las tasas de pobreza e indigencia en el período dista mucho de ser estática o, incluso, lineal. De este modo, el ritmo de reducción de la pobreza por cada punto adicional de crecimiento económico -elasticidad pobreza a PIB- creció período a período durante la muestra, llegando a un valor de -1 en el período 2000-2003. Esta evolución indica un incremento gradual durante el período del impacto de factores que son complementarios al crecimiento económico en la reducción de la pobreza. El factor principal en este sentido es la calidad de las políticas públicas.

La elasticidad indigencia a PIB, en cambio, muestra una evolución menos lineal. Así, el crecimiento económico de la primera mitad de la década de los noventa se dio en un contexto de muy fuerte reducción de la indigencia -de 12,9% en 1990 a 5,7% en 1996-, lo que se refleja en una elasticidad indigencia a crecimiento económico de -0,9. Durante la segunda mitad de la década pasada, sin embargo, la capacidad del crecimiento de continuar reduciendo la indigencia disminuyó fuertemente. En efecto, entre 1996 y 2000 la incidencia de la indigencia en la población prácticamente se estancó. Esta inestabilidad de la relación entre crecimiento y reducción de la indigencia se ve reforzada por los resultados de los primeros años de la década actual, durante los cuales el país retomó fuertemente el proceso de disminución de la indigencia, incrementándose la elasticidad indigencia a PIB a un -1,9.

²⁹ Este indicador muestra en cuantos puntos porcentuales se redujo la incidencia de cada uno de estos fenómenos por cada punto adicional de crecimiento económico promedio en el período.



Cuadro N° III.4.2
Elasticidad Pobreza e Indigencia a PIB

Período	Indigentes	Total pobres
1990-1996	-0,9	-0,6
1996-2000	-0,1	-0,8
2000-2003	-1,9	-1,0

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Aunque el ejercicio anterior no permite establecer relaciones de causalidad directa entre estas variables, constituye una fuerte señal en contra de interpretaciones excesivamente simplistas que asocian los avances en materias sociales exclusivamente al crecimiento. En efecto, la fuerte variabilidad que muestra la relación cuantitativa entre la tasa de crecimiento económico y la tasa de reducción de la indigencia indica que esta relación está fuertemente influida por otros elementos. Como se argumentará más adelante, estos factores se asocian tanto a la capacidad del crecimiento económico de incorporar a las familias más pobres al proceso de desarrollo como a la capacidad de las políticas públicas de llegar con recursos a estas familias, tanto para suplir sus necesidades más inmediatas como para apoyarlas en su proceso de inserción económica.

La posibilidad de generar de manera estable esta combinación virtuosa entre crecimiento económico y políticas sociales, por otra parte, tiene también fuertes vinculaciones con el marco de políticas públicas más general del país, tanto a través de su efecto sobre la estabilidad del crecimiento económico en el tiempo como del financiamiento del esfuerzo público social. Como lo han aprendido de manera dramática algunos de los países en la región, los avances en reducción de la pobreza pueden revertirse rápidamente cuando los procesos de crecimiento e inversión social que los posibilitan son insostenibles y la economía en general, y las finanzas públicas en particular, no están preparadas para resistir los choques externos a los que periódicamente se ven sometidas las economías emergentes. A este respecto, y desde una perspectiva histórica más larga, la capacidad de las políticas públicas más ampliamente entendidas para proteger a los más pobres en el período 2000-2003 resulta aún más notable.

En efecto, como se destacó al inicio de este documento, la combinación virtuosa de una regla de política fiscal, que permite un comportamiento anticíclico y sostenible de las finanzas públicas, con un esquema cambiario flexible y una política monetaria basada en metas de inflación, permitieron a la economía chilena sortear el impacto de la crisis externa del período en condiciones excepcionales cuando se mira en términos históricos. Así, pese a la adversidad externa, en los últimos cuatro años el país creció a un promedio superior al 3% anual, y la operación de la regla de política fiscal permitió sostener una expansión promedio anual de casi un 4% real en el gasto social entre 2000 y 2003.

Como muestra el Cuadro N° III.4.3, ante un choque externo de magnitud similar, en el período 1981-1983 la actividad económica disminuyó en un 8,5% promedio anual y el gasto público se redujo en un 2,1% anual, impactando tanto la inversión pública como componentes muy sensibles del gasto social. El resultado de esta combinación de caída de la actividad económica y reducción del gasto público fue un incremento de 15 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza en el Gran Santiago entre 1981 y 1983³⁰. Así, en la medida en que la regla de política fiscal ha permitido atenuar el efecto de los choques externos sobre la actividad económica interna y asegurar un financiamiento estable de las políticas sociales, ésta se ha constituido en un elemento fundamental del sistema de protección social de los más pobres en Chile³¹.

Cuadro N° III.4.3
Choques Externos y Pobreza

	1982-1983	2000-2003
Índice de		
Condiciones		
Externas (1) % PIB	-4,1	-4,4
Crecimiento PIB var. % a.	-8,5	3,0
Desempleo prom. a.	19,1	8,9
Gasto Público var. % real a.	-2,1	4,2
Pobreza var. incidencia %	15 (2)	-1,8

(1) El índice de condiciones externas se expresa como porcentaje del PIB e incorpora los efectos de la evolución de los términos de intercambio, los volúmenes de exportaciones y el nivel de los flujos de capital.

(2) En base a Encuestas de Empleo y Desempleo del Gran Santiago de la Universidad de Chile.

Fuente: Banco Central, INE, Mideplán, Ministerio de Hacienda, y Universidad de Chile.

Más allá del marco macrofiscal que ha posibilitado la expansión del gasto social en el último período, se observa que la participación de los subsidios del Estado dentro del ingreso monetario de los hogares creció para los indigentes y los pobres no indigentes. De este modo, más allá del efecto que otras políticas sociales en el área de la educación, el empleo y la capacitación, entre otras, tienen sobre la capacidad de largo plazo de las familias de generar ingresos autónomamente, este aumento absoluto y relativo del impacto de los subsidios monetarios en los ingresos monetarios de los hogares más pobres refleja avances tanto en los recursos que el Estado ha destinado a políticas asistenciales como en la focalización de este gasto entre las familias más necesitadas.

³⁰ Dante Contreras (2004), Presentación Pobreza en Chile, Departamento de Economía Universidad de Chile.

³¹ Guillermo Perry (2002), "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in Latinamerican Countries" mimeo Banco Mundial y Banco Mundial (2004), op cit.

Así, observando directamente las distintas fuentes de ingreso monetario de los hogares se percibe un efecto diferenciado del impacto que tienen sobre el ingreso de los hogares más pobres las transferencias monetarias directas que hace el Estado y el efecto que tiene sobre sus ingresos la combinación de las oportunidades que les entrega el crecimiento económico y las políticas sociales destinadas a apoyarlos en su integración a las actividades productivas del país.

Por otra parte, en lo que se refiere al impacto directo de las políticas públicas en áreas como educación y salud, cabe recordar que la metodología de cálculo de la pobreza utilizada en Chile se basa en el ingreso monetario de los hogares (ver Recuadro N° III.4.2), y no incluye dentro del ingreso de los hogares las transferencias en bienes y servicios públicos que estos reciben -por ejemplo en salud y educación. Como se verá más adelante, estas prestaciones también se encuentran fuertemente focalizadas en los sectores más pobres y, aunque no inciden en las estadísticas oficiales de pobreza, tienen un fuerte efecto en términos de aumentar el acceso de las familias más pobres a bienes y servicios esenciales.

Recuadro N° III.4.2: Medición de pobreza según ingreso por habitante y por adulto equivalente

Como se discutía en el recuadro anterior, la metodología de medición de la pobreza que se utiliza en Chile compara los recursos monetarios de las personas con los necesarios para satisfacer un conjunto dado de necesidades, medidas a través de una o más canastas de bienes y servicios. Resulta fundamental, por tanto, una definición adecuada de la canasta básica con la que se miden las necesidades de cada individuo. Tradicionalmente en Chile se ha utilizado la misma canasta de bienes y servicios para medir las necesidades de las personas, independientemente de sus características y composición étnica. Así, se han considerado como pobres a todos los hogares -y sus integrantes- cuyo ingreso por persona no alcanza para cubrir las necesidades de consumo identificadas en esta canasta uniforme para todos los ciudadanos. La única distinción que se realiza en Chile a este efecto se refiere al monto de ingresos que se requiere para acceder a esta canasta en zonas urbanas y rurales.

Esta metodología, sin embargo, es susceptible de mejoramientos no arbitrarios que reflejen de mejor manera las diferentes necesidades de las personas a través de su ciclo de vida. En esta línea, una refinación de esta metodología que ha sido adoptada por diversas instituciones y países supone ajustar las necesidades de las personas de acuerdo a sus características de edad y el género. Dado que los requerimientos nutricionales son diferentes según la edad y el sexo, la metodología de cálculo de pobreza en base al concepto de adulto equivalente adecua la línea de pobreza a las necesidades de un hombre adulto de entre 30 y 59 años, y ajusta las necesidades de ingreso de las personas con otras características étnicas y de género de acuerdo a unidades de adulto equivalente. De esta manera, el

ingreso por persona de cada hogar se ajusta de acuerdo a las necesidades de sus integrantes en función de sus características de edad y género.

Cuadro N°R. III.4.a
Perfil Hogares Pobres e Indigentes, 2003

	Pobres no indigentes		
	Indigentes	Pobres no indigentes	Promedio
Personas por hogar	4,5	4,6	3,8
Adultos (1)	2,4	2,6	2,6
Niños (2)	2,2	2,1	1,2

(1) Personas con edad mayor o igual a 18 años.

(2) Personas con edad menor o igual a 17 años.

Fuente: Elaboración en base a Mideplán, CASEN 2003.

A pesar de que en Chile no se ha desarrollado una tabla oficial para realizar este ajuste, trabajos académicos recientes han presentado tablas de equivalencia que permiten realizar un ejercicio preliminar en base a los resultados de la encuesta CASEN 2003. Así, utilizando la tabla de adulto equivalente presentada por Contreras y Ruiz Tagle³² para ajustar las necesidades de consumo de los hogares en base a su composición, la incidencia de la pobreza de acuerdo a la encuesta CASEN 2003 disminuye desde 18,8% a 11,4% y la incidencia disminuye desde 4,7% a 2,7%.

La ausencia de un estudio oficial más acabado de las necesidades de consumo de los chilenos en función de su edad y género obliga a tratar estos resultados como preliminares por el momento. Mideplán, sin embargo, se encuentra actualmente trabajando en el desarrollo de los instrumentos necesarios para aplicar esta mejora metodológica de manera permanente a las estimaciones oficiales de pobreza e indigencia en Chile.

III.4.2 Distribución del ingreso

Más allá del mejoramiento absoluto en las condiciones de vida de la población que reflejan las cifras de reducción de la pobreza e indigencia, es importante también analizar la situación del país en términos de la distribución del ingreso, sus determinantes y el efecto de las políticas públicas respecto de la misma.

³² Dante Contreras y Jaime Ruiz Tagle (1997), "¿Cómo Medir La Distribución De Ingresos En Chile?: ¿Son Distintas Nuestras Regiones? ¿Son Distintas Nuestras Familias?" Estudios Públicos 65.



Como muestra el Cuadro N° III.4.4, la distribución del ingreso autónomo, esto es, los ingresos que las personas obtienen de su participación en los mercados de factores, ya sea como proveedores de trabajo, receptores de pensiones para las que contribuyeron en el pasado o como aportantes de capital, ha estado caracterizada en el período 1987-2003 por bastante estabilidad, en un marco de severa desigualdad. Esto tiende a confirmar los resultados de trabajos que ya habían notado esta característica de la distribución de ingresos en Chile en décadas anteriores. Así, a pesar de que la participación de los quintiles II y III en el ingreso autónomo aumentó levemente entre 1990 y 2003, y el 40% de mayores ingresos -quintiles IV y V- disminuyó levemente su participación en el total, la distribución del ingreso autónomo por quintiles no muestra cambios significativos en el período.

Cuadro N° III.4.4
Distribución del Ingreso Autónomo por Habitante del Hogar, 1987-2003 (1)
Según quintil de ingreso autónomo

Quintil de Ingreso	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
I	3,8	4,1	4,3	4,1	3,8	3,7	3,8	3,9
II	7,6	8,1	8,3	8,1	8,0	8,0	8,1	8,3
III	11,5	12,3	12,2	11,9	11,8	11,7	12,2	12,1
IV	19,1	18,1	18,5	18,6	19,2	19,2	18,5	14,6
V	58,0	57,4	56,7	57,3	57,2	57,4	57,5	56,5
1% más rico	12,0	12,4	13,7	12,4	12,7	13,2	14,3	14,1
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

(1) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.
Fuente: Mideplán, Departamento de Información Social, y encuestas CASEN.

Tal vez lo más notorio en esta evolución, sin embargo, es que a pesar de la fuerte reducción en la pobreza absoluta que experimentó el país en los últimos trece años, la participación en el ingreso autónomo del 20% más pobre de la población también evidencia una muy fuerte estabilidad durante el período. La evidencia existente para períodos más largos de tiempo tiende a confirmar que el origen de la desigualdad del ingreso en Chile es un fenómeno de larga data. En efecto, estudios acerca de la evolución de la desigualdad en Chile entre la década de los sesenta y los noventa que utilizan información para el Gran Santiago confirman que, aunque la distribución del ingreso experimentó alguna mejoría durante el gobierno de Salvador Allende, empeoró durante el gobierno militar y volvió a mejorar a partir de los noventa, los cambios que ha experimentado la distribución del ingreso desde la década de los setenta son relativamente pequeños³³.

³³ Mario Marcel y Andrés Solimano (2004), "The Distribution of Income and Economic Adjustment" en Bosworth et al (eds) *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Brookings, Washington D.C.; y Jaime Ruiz Tagle (1999), "Chile: 40 Años de Desigualdad de Ingresos" Departamento de Economía Universidad de Chile.

Esta evidencia, sumada a la relativa estabilidad que muestra la distribución de ingresos autónomos en el período 1990-2003, parece indicar que la desigual distribución del ingreso autónomo en Chile responde a fenómenos estructurales profundos, que no han sido fundamentalmente modificados por los diversos cambios de régimen político y económico que experimentó el país entre 1960 y 2003 ni por el efecto del fuerte crecimiento económico experimentado por Chile en las últimas dos décadas.

Afortunadamente, el ingreso de las familias no se compone únicamente de los recursos que éstas pueden obtener autónomamente por su participación en el proceso productivo. La acción del Estado a través de las políticas sociales complementa los ingresos autónomos de las familias, tanto a través de los subsidios monetarios que se transfieren directamente a las familias como por el aporte que realiza el Estado a los hogares a través de prestaciones de educación y salud, entre otras. El Cuadro N° III.4.5 muestra los cambios que ocurren en la relación entre los ingresos que reciben los hogares pertenecientes al 20% de mayores ingresos del país y los ingresos percibidos por los hogares pertenecientes al 20% más pobre cuando se considera el efecto de las políticas públicas sobre sus ingresos.

Cuadro N° III.4.5
Razón entre los Ingresos del 20% más Rico y el 20% más Pobre, 1990, 2000 y 2003

	1990	2000	2003
Ingresos Autónomos (1) Q5/Q1	14,7	15,3	14,3
Ingresos Monetarios (2) Q5/Q1	13,0	13,2	12,3
Transferencias (3) Q1/Q5	11,1	22,9	26,5
Ingresos Totales (4)	8,8	8,3	7,6

(1) Incluye ingresos del trabajo, jubilaciones y pensiones, ingresos provenientes del capital y otros ingresos autónomos.

(2) Incluye los ingresos autónomos más los subsidios monetarios.

(3) Considera subsidios monetarios y transferencias en educación y salud.

(4) Incluye los ingresos monetarios más las transferencias en educación y salud.

Fuente: Elaboración en base a información de Mideplán, encuestas CASEN varios años.

Como muestra este cuadro, si a los ingresos autónomos se les suman las transferencias estatales que reciben los hogares en la forma de subsidios monetarios -ingreso monetario-, la razón entre el ingreso del 20% más rico respecto de los ingresos del 20% más pobre de la población disminuye desde 14,3 veces a 12,3 veces en 2003. Si a los ingresos monetarios, por otra parte, se le suman adicionalmente las transferencias que reciben los hogares a través de prestaciones públicas en educación y salud -sumando el ingreso total-, esta razón disminuye nuevamente, llegando a 7,6 veces para el año 2003. Así, la operación de las políticas sociales, tanto a través de transferencias monetarias como prestación de servicios públicos en educación y salud a las familias, redujo la diferencia entre los ingresos del 20% de mayores ingresos y el 20% más pobre casi a la mitad en 2003.

Lo anterior es simplemente producto de que tanto los subsidios monetarios como las prestaciones en educación y salud están fuertemente focalizadas en los hogares más pobres. En el mismo cuadro se puede comprobar que estas prestaciones han incrementado su focalización en los últimos trece años y, por tanto, su efecto igualador de la distribución. En efecto, mientras en 1990 el monto de las transferencias públicas que recibía el 20% más pobre era 11,1 veces mayor que el que recibía el 20% más rico, en 2003 esta razón llegaba a 26,5 veces. Así, a pesar de que la razón entre los ingresos autónomos de los hogares pertenecientes al 20% de mayores ingresos y los de los hogares del 20% más pobre se reduce levemente al comparar 1990 con 2003, esta razón disminuyó desde 8,8 veces en 1990 a 7,6 veces en 2003 cuando se suma al ingreso autónomo las transferencias monetarias y las prestaciones de educación y salud. El efecto igualador sobre los ingresos de la política social en 2003 se retoma en más detalle en la sección subsiguiente.

Distribución del ingreso: Chile en la región

Se ha hecho común escuchar que la distribución de ingresos en Chile es una de las peores de Latinoamérica y, dado que la región se caracteriza por su muy desigual distribución de ingresos, del mundo. En esta sección se intentará calificar esta afirmación, comparando la distribución de ingresos de Chile con la de un grupo de países de la región para los cuales la CEPAL ha desarrollado información comparable, utilizando distintas medidas de desigualdad.

Uno de los indicadores más utilizados para medir desigualdad es el índice de Gini³⁴. El Cuadro N° III.4.6 presenta, junto a otros indicadores de desigualdad, el índice de Gini para una muestra de 18 países de la región, ordenados de menor a mayor desigualdad según este indicador.

³⁴ Lo que este índice mide es la distancia existente entre una distribución del ingreso totalmente igualitaria -en que cada x por ciento de la población acumula el mismo x por ciento del ingreso, para todo x- y la distribución del ingreso que efectivamente existe en una sociedad. En una sociedad totalmente igualitaria, por tanto, el índice de Gini sería igual a 0 y mientras más se acerca a 1, más desigual es la distribución de un país.

Cuadro N° III.4.6 Concentración de Ingresos en Países Latinoamericanos, última medición

Cifras ordenadas de menor a mayor coeficiente de Gini

Lugar de ubicación	País	Año de medición (2)	Índice Gini	Índice 20/20	Participación del 40% más pobre
1	Uruguay (3)	2002	0,455	10,2	21,6
2	Costa Rica	2002	0,488	16,9	14,5
3	Venezuela	2002	0,5	18,1	14,3
4	Ecuador (3)	2002	0,513	16,8	15,4
5	México	2002	0,514	15,5	15,7
6	Panamá (3)	2002	0,515	17,9	14,2
7	El Salvador	2001	0,525	20,3	13,4
8	Perú	2001	0,525	19,3	13,4
9	Guatemala	2002	0,543	18,7	14,2
10	Rep. Dominicana	2002	0,544	24,9	12
11	Chile (1)	2003	0,55	17,4	13,8
12	Paraguay	2001	0,57	25,6	12,9
13	Colombia	2002	0,575	29,6	11,9
14	Nicaragua	2001	0,579	27,2	12,2
15	Honduras	2002	0,588	26,3	11,3
16	Argentina (4)	2002	0,59	21,8	13,4
17	Bolivia	2002	0,614	44,2	9,5
18	Brasil	2001	0,639	36,9	10,2

(1) Para asegurar su comparabilidad con los otros países de la muestra, los indicadores se construyen con la misma definición de ingresos que utiliza CEPAL para los otros países, en base a CASEN 2003. Estos resultan de la suma de los ingresos autónomos, los subsidios monetarios y el arriendo imputado. Esto explica la diferencia entre los indicadores calculados en base a esta definición de ingreso y los indicadores de desigualdad calculados en base al ingreso autónomo que se presentan en otros cuadros.

(2) Corresponde al último dato disponible.

(3) Total urbano.

(4) Buenos Aires.

Fuente: CEPAL Panorama Social de América Latina 2003, para Chile se consideró información de CASEN 2003.

Como se aprecia en este cuadro, Chile se encuentra de acuerdo al índice de Gini en una posición relativamente intermedia en cuanto a desigualdad en la región, situándose en el lugar número 11 de los 18 países. La distancia que separa el valor del indicador de Chile respecto del valor del indicador del país más igualitario de la muestra -Uruguay, 0,1-, por otra parte, es levemente superior a la distancia que separa el índice de Chile del índice del país más desigual de la muestra -Brasil, -0,09.

La posición relativa del país dentro de la región, sin embargo, varía fuertemente dependiendo del indicador que se utilice para medir desigualdad. Si el indicador utilizado para ordenar a los países es la participación que tiene el 40% más pobre de la población dentro de los ingresos totales, Chile sube a la octava posición. En efecto, como se aprecia en el mismo cuadro, el 40% de los hogares más pobres de Chile recibe el 13,8% del ingreso monetario, superando ampliamente en términos de igualdad a países como Bolivia y Brasil,



en los cuales este porcentaje es cercano al 10%. En este indicador, Uruguay continúa siendo el país más igualitario de la región, con el 40% más pobre de la población absorbiendo más del 21% de los ingresos totales. Por último, si el indicador utilizado es la relación entre los ingresos del 20% más rico y los del 20% más pobre, Chile vuelve a subir en el ranking, apareciendo como el quinto país más igualitario de la muestra.

En términos metodológicos, este ejercicio muestra que la elección de indicador es relevante para efectos comparativos, y puede alterar de manera significativa las conclusiones, lo que obliga a ser particularmente cuidadosos al hacer comparaciones internacionales de desigualdad. En términos de los resultados, por otra parte, y a pesar de las diferencias que se encuentran al utilizar indicadores alternativos, sin estar entre las mejores de la región, la distribución del ingreso en Chile tampoco esta entre las peores de Latinoamérica.

Más allá de lo que muestra la evolución de diversos indicadores de desigualdad en Chile o de lo que señala la comparación internacional, sin embargo, existen características de su distribución del ingreso que parece relevante explorar. En el reciente informe sobre protección social en Chile del Banco Mundial se notaba que una de las características sobresalientes de la distribución del ingreso al año 2000 era la alta dispersión que se apreciaba en las puntas de la distribución, y la fuerte concentración de ingresos en una proporción muy baja de hogares de altos ingresos. Así, como se muestra en el Cuadro N° III.4.4 de la sección anterior, la participación del percentil de hogares de mayores ingresos -1% más rico- aumentó entre 1990 y 2003, y concentraba este último año un 14,1% del ingreso autónomo total de los hogares. Esto puede incidir en que, aunque la distribución entre el resto de la población sea relativamente menos desigual, la percepción de desigualdad sea mayor al comparar el ingreso de este pequeño grupo de altos ingresos con el del resto de la población.

Para evaluar este efecto, se calculó el índice de Gini para el ingreso autónomo de la población con la información de la encuesta CASEN 2003, excluyendo de la muestra al 1% de la población con mayores ingresos -alrededor de 43 mil hogares del universo representado en la encuesta. Al excluir a este 1% de la población, la desigualdad medida por el índice de Gini disminuye fuertemente, desde 0,57 a 0,51.

Transferencias gubernamentales y reducción de la desigualdad

Como se discutió en secciones anteriores, la política social tiene un fuerte impacto en disminuir la fuerte desigualdad que existe a nivel de los ingresos autónomos de las personas, efecto que aumentó fuertemente entre 1990 y 2003. En esta sección se investiga más en profundidad el efecto de la política social sobre los ingresos de los distintos quintiles de ingreso por tipo de transferencia, y se revisan los indicadores distributivos presentados en la sección anterior incorporando estas transferencias para el año 2003.

El Cuadro N° III.4.7 muestra la distribución por quintiles de ingreso de distintos componentes del ingreso total y la composición del ingreso total por quintil de ingreso de acuerdo a la encuesta CASEN 2003. Así, el componente más desigual del ingreso de los hogares es el ingreso autónomo, con el primer quintil de ingresos accediendo a un 3,9% del total y el 20% de mayores ingresos accediendo a un 56,5% del total de ingresos autónomos en 2003.

Un primer efecto amortiguador de esta desigualdad ocurre al agregar al ingreso autónomo los subsidios monetarios del Estado, los que estaban focalizados en 2003 en un 47,7% en el primer quintil de ingresos, con el quinto quintil recibiendo un 2,4% de los mismos. Esto hace que los ingresos monetarios de los hogares del 20% más pobre se incrementen a un 4,5% de los ingresos monetarios totales. Si a los ingresos monetarios se les suman adicionalmente las transferencias en educación y salud que reciben los hogares -también fuertemente focalizadas en los quintiles más pobres-, la distribución resultante se hace aún más igualitaria, incrementándose la participación del 20% más pobre a un 6,9% de los ingresos totales de los hogares.

Cuadro N° III.4.7

Impacto Distributivo de los Subsidios y Transferencias del Estado, 2003

	I	II	III	IV	V	Total
Distribución %						
Ingresos autónomos (1)	3,9	8,4	12,1	19,0	56,5	100
Subsidios monetarios (2)	47,7	25,9	15,5	8,5	2,4	100
Ingresos monetarios (3)=(1)+(2)	4,5	8,6	12,2	18,9	55,8	100
Subsidios en salud (4)	61,9	31,8	18,0	4,1	-15,8	100
Subsidios en educación (5)	35,4	27,2	18,6	13,0	5,8	100
Ingresos totales (6) = (3)+(4)+(5)	6,9	9,9	12,6	18,4	52,3	100
Composición % por quintiles						
Ingresos autónomos (1)	52,8	78,2	88,9	95,5	99,8	92,3
Subsidios monetarios (2)	8,8	3,3	1,6	0,6	0,1	1,3
Ingresos monetarios (3)=(1)+(2)	61,7	81,6	90,5	96,1	99,8	93,5
Subsidios en salud (4)	11,9	4,2	1,9	0,3	-0,4	1,3
Subsidios en educación (5)	26,5	14,2	7,6	3,6	0,6	5,2
Ingresos totales (6) = (3)+(4)+(5)	100	100	100	100	100	100
Cambio Ing. Autónomo/ Ing. Total	189,2%	127,9%	112,4%	104,7%	100,2%	108,4%
Total subsidios/ Ingreso Total	47,2	21,8	11,1	4,5	0,2	7,7

Fuente: Mideplán, CASEN 2003.

Así, al comparar los ingresos autónomos de los hogares con los ingresos totales, que incorporan el efecto de las transferencias monetarias y prestaciones en educación y salud del Estado, se puede apreciar claramente el efecto diferenciado de estas políticas públicas en distintos segmentos de la población. Mientras el impacto de estas políticas incrementa los ingresos autónomos de los hogares como un todo en un 8,4%, los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población vieron incrementados sus ingresos autónomos en un 89,2% como resultado de estas transferencias gubernamentales. Los ingresos autónomos de los hogares pertenecientes al 20% más acomodado de la población, por otra parte, crecieron en sólo un 0,2% por efecto de estas políticas en 2003.

El mejoramiento de la distribución del ingreso que generan las transferencias monetarias y prestaciones en educación y salud en 2003 también se puede apreciar en los indicadores de distribución evaluados en la sección anterior. En efecto, como muestra el Cuadro N° III.4.8, la alta focalización de los subsidios en educación y salud entre los más pobres aumenta la participación del 40% más pobre de la población desde un 12,3% del ingreso autónomo a un 16,7% del ingreso total. El índice de Gini, por otra parte, disminuye desde 0,57, cuando se calcula exclusivamente en base al ingreso autónomo, a 0,50 cuando se incorpora el efecto de los subsidios monetarios y de las prestaciones en educación y salud en su cálculo³⁵.

Cuadro N° III.4.8
Impacto Distributivo de los Subsidios Monetarios y el Gasto en Salud y Educación, 2003
Indicadores de desigualdad según tipos de ingresos de los hogares

	Partic. 40% más pobre	Coefficiente Gini
Ingresos autónomos	12,3	0,57
Subsidios monetarios	73,6	-
Ingresos monetarios	13,1	0,56
Subsidios en salud	93,7	-
Subsidios en educación	62,6	-
Ingresos totales	16,7	0,50

Fuente: Mideplán, CASEN 2003.

³⁵ Lamentablemente no se dispone de información comparable para calcular el efecto de un ejercicio equivalente en el resto de los países presentados en el Cuadro N° III.4.6. Comparativamente con el resto de la región, sin embargo, el gasto social en Chile se caracteriza por un alto grado de focalización, por lo que este probablemente mejoraría la posición del país dentro de la región en términos de igualdad de ingresos.

Políticas Públicas, Pobreza y Desigualdad

El impacto que tiene la política social en los niveles de desigualdad para 2003 y la evolución de este impacto desde 1990 a 2003, que muestra el Cuadro N° III.4.9, confirma la capacidad creciente que ha mostrado el gasto social de disminuir la inequidad en la distribución de los ingresos autónomos de la población a partir de 1990. Este incremento en la capacidad de la política social para compensar parcialmente la inequidad que se observa en la distribución de los ingresos autónomos ha sido el resultado tanto del fuerte incremento absoluto experimentado por el gasto social entre 1990 y 2003 como de un claro mejoramiento en la focalización del gasto entre estos años.

En lo que se refiere al aumento absoluto de los recursos públicos destinados a funciones sociales, el Cuadro N° III.4.9 muestra la evolución del gasto social en el período 1990-2003³⁶. El cuadro muestra la evolución del gasto agrupado en estas categorías en el período 1990-2003, la tasa de crecimiento promedio durante el período de los distintos componentes del gasto social, y la participación del gasto social en el gasto del gobierno central en cada año.

Como se aprecia en este cuadro, el gasto social total creció a una tasa media de 5,6% anual entre 1990 y 2003, más que duplicando su nivel absoluto entre ambos años, e incrementando su participación dentro del gasto total desde 61,2% en 1990 a 68,1% en 2003. Dentro de esta evolución global, todos los componentes del gasto social crecieron en términos absolutos durante el período. El gasto en educación creció a una tasa real anual promedio de 8,5%, mucho más que triplicando en 2003 su nivel real de 1990 y algo similar ocurrió con el gasto total en salud, el que se expandió a una tasa real anual promedio de 8,1% en el período. El gasto en vivienda y servicios comunitarios duplicó su nivel absoluto después de crecer a una tasa media anual de un 5,6% real en el período, y tanto el gasto en apoyo de actividades recreativas, culturales y religiosas, como el gasto en protección del medio ambiente, más que triplicaron su nivel absoluto entre ambos años, creciendo a tasas medias anuales de 10,9% real y 7,8% real, respectivamente.

³⁶ La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha adoptado a partir de este año, como parte del proceso de adecuación de las estadísticas fiscales a las normas internacionales relevante, la clasificación funcional del gasto definida por el Manual de Estadísticas Gubernamentales del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2001. En esta clasificación el gasto social se agrupa en las categorías de Protección Social, Educación, Salud, Vivienda, Actividades Recreativas, Cultura y Religión, y Protección del Medio Ambiente.



En lo que se refiere a Protección Social, por otra parte, aunque el monto de recursos totales destinados a esta función se expandió en un 78% entre 1990 y 2003, este fue el único componente del gasto social que creció a una tasa promedio menor a la del gasto público total -3,7% real anual promedio. Es importante considerar, sin embargo, que alrededor de tres cuartas partes del gasto en esta función corresponde a prestaciones previsionales de vejez -contributivas y no contributivas-, por lo que su evolución está fuertemente vinculada al traspaso progresivo de responsabilidades previsionales desde el Estado -ex cajas previsionales- hacia el sector privado -AFPs- que comenzó con la reforma previsional de principios de los ochenta. Así, si se considera que el número de pensiones financiadas con recursos públicos disminuyó en casi un 25% entre ambos años, y los recursos destinados a financiar prestaciones previsionales -contributivas y no contributivas- crecieron en un 66% real, el gasto público por beneficiario creció en un 113% entre 1990 y 2003. La focalización de este componente del gasto social, por otra parte, ha crecido fuertemente al considerarse que el gasto en pensiones asistenciales se ha más que duplicado en el período.

Cuadro N° III.4.9
Gasto Social, 1990-2003
Millones de pesos de 2003

	1990	1995	2000	2003	Crec. prom. a.
Protección Social	2.092.178	2.763.994	3.508.196	3.733.131	3,7%
Educación	592.580	999.664	1.651.840	1.915.819	8,5%
Salud	483.642	900.988	1.258.755	1.515.249	8,1%
Vivienda y Servicios Comunitarios	59.195	74.184	128.519	93.757	5,6%
Act. Recreat. Cultura y Religión	28.229	34.552	55.257	82.570	10,9%
Protección del Medio Ambiente	11.539	23.915	33.628	35.929	7,8%
Gasto Social	3.267.363	4.797.297	6.636.196	7.376.455	5,6%
Gasto Total	5.337.577	7.412.649	9.871.687	10.833.017	4,7%
Gasto Social / Gasto Total	61,2%	64,7%	67,2%	68,1%	-

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El incremento del efecto igualador del gasto social sobre la distribución de ingresos en el período 1990-2003, sin embargo, no sólo ha resultado del fuerte incremento absoluto de los recursos destinados a las distintas funciones sociales. Un importante complemento a este respecto ha sido el esfuerzo de focalización del gasto social desarrollado en los últimos trece años. El Cuadro N° III.4.10 muestra la incidencia en los hogares por quintiles de ingreso de las transferencias monetarias del Estado, las prestaciones públicas de salud y las prestaciones de educación para los años 1990, 2000 y 2003.

Como se aprecia en este cuadro, todos los indicadores de focalización muestran un aumento en la progresividad del gasto público en estos componentes. Así, la razón entre las transferencias que reciben los hogares del 20% más pobre y las que reciben los hogares del 20% de mayores ingresos se incrementó desde 11,1 veces en 1990 a 22,9 veces en 2000 y 26,5 veces en el 2003, y la participación del 40% más pobre en este conjunto de transferencias creció desde 61,7% en 1990 a 68,8% en 2000, y 69,7% en 2003. Dentro del total de transferencias, por otra parte, resulta particularmente interesante observar la evolución de la focalización de los subsidios monetarios. En efecto, el porcentaje de estos subsidios que recibe el 40% más pobre creció desde un 61,3% en 1990 a un 73,6% en 2003, y la razón entre el monto que reciben los hogares del primer y quinto quintil de los subsidios monetarios se incrementó desde 4,9 veces a 19,9 veces entre ambos años.

Cuadro N° III.4.10
Focalización del Gasto Social, 1990, 2000 y 2003

	I	II	III	IV	V	40% más Q1/Q5 pobre
1990						
Subsidios Monetarios	36,4	24,9	19,0	12,4	7,4	4,9
Subsidios en Salud	37,5	26,4	16,1	29,2	-9,2	-4,1
Subsidios en Educación	34,2	26,7	18,6	13,0	7,5	4,6
Total	35,5	26,2	18,0	17,1	3,2	11,1
2000						
Subsidios Monetarios	45,4	27,6	15,9	8,3	2,8	16,2
Subsidios en Salud	47,5	32,6	20,3	6,9	-7,3	-6,5
Subsidios en Educación	35,3	27,6	19,6	12,3	5,2	6,7
Total	40,0	28,8	19,2	10,3	1,7	22,9
2003						
Subsidios Monetarios	47,7	25,9	15,5	8,5	2,4	19,9
Subsidios en Salud	61,9	31,8	18,0	4,1	-15,8	-3,9
Subsidios en Educación	35,4	27,2	18,6	13,0	5,8	6,1
Total	41,9	27,8	18,0	10,8	1,6	26,5

Fuente: Mideplán, División Social, en base a Encuesta CASEN 2003.

Recuadro N° III.4.3: Políticas de ingreso, pobreza y desigualdad

Es usual escuchar que la pobreza podría reducirse automáticamente incrementando el valor de los salarios que se fijan legalmente, tales como el salario mínimo y las remuneraciones de los empleados del sector público. La respuesta económica tradicional a esta aseveración enfatiza el potencial impacto negativo que el reajuste estos salarios por encima de la productividad de sus receptores puede tener sobre otras variables que inciden sobre la pobreza y distribución del ingreso, tales como el empleo o los recursos disponibles para financiar el gasto social. Más allá de estos efectos indirectos -aunque potencialmente importantes-, sin embargo, la posición de los hogares en que viven los perceptores de estos salarios en la distribución de ingresos permite inferir más directamente el efecto de las políticas de ingreso sobre la pobreza y distribución.



Como muestra el cuadro siguiente, según la encuesta CASEN 2003 existían en noviembre de ese año alrededor de 2,4 millones de personas que vivían en hogares con al menos un receptor de un salario similar al salario mínimo -entre 115 mil y 125 mil pesos. Entre estas personas, 27.678 personas -un 1,2%- estaban bajo la línea de indigencia y 436.408 personas -un 18,4%- estaban bajo la línea de pobreza. En lo que se refiere a la indigencia, por tanto, las personas de estos hogares se comparan muy favorablemente con la población en general, en que la indigencia alcanza a un 4,7%. La incidencia de la pobreza en los hogares con perceptores del salario mínimo, por otra parte, era equivalente a la incidencia de la pobreza en el país. Así, incrementos salariales focalizados en los perceptores de salario mínimo tienen muy baja incidencia en la indigencia a nivel nacional, y tienen la misma incidencia relativa en la pobreza que un aumento parejo en los ingresos de todos los hogares del país.

Cuadro N°R. III.4.b
Situación de Pobreza de las Personas que viven en Hogares con al menos un Receptor de Salario Mínimo, 2003

Situación de pobreza	Personas que viven en hogares con al menos un receptor de salario mínimo		Total Población		% (1) / (2)
	(1)	%	(2)	%	
Indigentes	27.678	1,2%	728.100	4,7%	3,8%
Total Pobres	436.408	18,4%	2.907.700	18,8%	15,0%
Total	2.370.682	100%	5.466.500	100%	15,3%

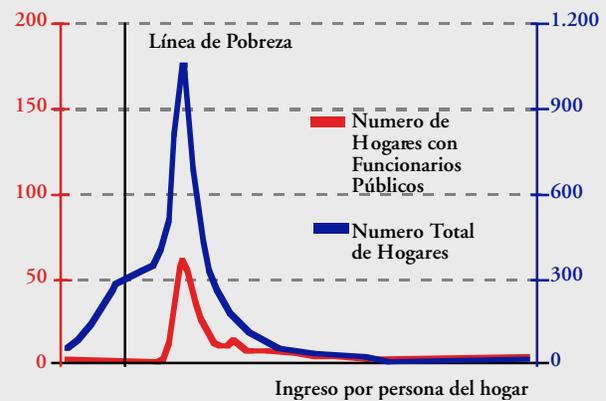
Fuente: Dirección de Presupuestos en base a CASEN 2003. Se consideró que ganaban un salario mínimo las personas que recibían de su ocupación principal un ingreso entre \$115.000 y \$125.000.

Más aún, como también muestra el cuadro, sólo un 15% de las personas pobres viven en hogares con algún receptor de salario mínimo. Por tanto, suponiendo que un aumento en el salario mínimo no tiene impacto en el empleo, los incrementos del salario mínimo aumentan los ingresos de sólo un 15% de los hogares pobres a nivel nacional. Si además se considera la posibilidad de que incrementos en el salario mínimo que no corresponden a la evolución de la productividad de estos trabajadores afecten la capacidad de obtener y retener empleos productivos tanto entre los pobres como quienes se encuentran por encima de la línea de pobreza, el efecto sobre la pobreza podría incluso ser negativo.

El análisis de la posición en la distribución de los funcionarios públicos es igualmente interesante. En efecto, más allá del impacto que aumentos disociados de la productividad de estos salarios puedan tener sobre las finanzas públicas y su capacidad para financiar el gasto social, resulta muy interesante observar el impacto directo de los aumentos de remuneraciones de los funcionarios públicos en la pobreza y desigualdad. El gráfico muestra la distribución del ingreso por persona de las personas representadas en

la encuesta CASEN 2003, y la compara con la distribución del ingreso por persona de los hogares de empleados públicos, que resulta de suponer que el salario público es equivalente al principal salario del hogar y que el tamaño de los hogares de empleados públicos es igual al de la población en general. La línea vertical de la izquierda marca la línea de pobreza.

Gráfico N°R. III.4.a
Distribución de Ingreso por Persona de la Población de Empleados Públicos, 2003 (1)
Miles de hogares con funcionario públicos; miles de hogares (eje derecho)



(1) Los rangos de ingreso por persona (eje horizontal) en base a los que se construyeron ambas distribuciones corresponden a rangos de salarios en la administración pública asociados a grados y, por tanto, no son simétricos. No es correcto, por tanto, inferir conclusiones a partir de la forma de las distribuciones más allá de lo que corresponde a la relación entre la distribución de los ingresos por persona de los empleados públicos versus el resto de la población.

Fuente: Dirección de Presupuestos en base a CASEN 2003.

Como se aprecia en este gráfico, a pesar de que la mediana del ingreso por persona de los hogares de empleados públicos se ubica en torno a la mediana de la distribución del total, la distribución de los empleados públicos está corrida hacia la derecha respecto de la del país, y comienza a la derecha del ingreso por persona que define la línea de pobreza. Así, la media de ingreso por persona de los hogares de los empleados públicos es mayor a la media de ingreso por persona de la población, y no existen hogares de empleados públicos bajo la línea de pobreza. Por tanto, aunque los aumentos salariales de los empleados públicos puedan tener mérito en función de reconocer incrementos en su productividad o como parte de la política de administración de personal en el sector público, estos no tienen ninguna justificación en términos de reducción de la pobreza o desigualdad.



III.4.3 Estructura de ingresos y determinantes de la desigualdad

Componentes de los Ingresos de los Hogares

Más allá del efecto de las transferencias del Estado en el ingreso de los hogares, resulta interesante observar la composición de los ingresos autónomos de los hogares en sus principales fuentes. Como se ve en el Cuadro N° III.4.11, la estructura de los ingresos autónomos de los hogares de acuerdo a sus principales fuentes no muestra grandes variaciones a través de la escala distributiva. Así, tanto para los hogares del primer quintil de ingresos como para los hogares del quintil de mayores ingresos, los ingresos del trabajo constituían en 2003 más de tres cuartas partes de los ingresos autónomos totales. Mientras los ingresos del trabajo representaban un 85,8% de los ingresos autónomos del total de la población en 2003, estos representaban un 83,8% del total de ingresos autónomos de los hogares del primer quintil de ingresos y un 87,1% de los ingresos autónomos de los del quinto quintil.

Cuadro N° III.4.11
Estructura del Ingreso Autónomo Por Hogar 2003

	I		V		Total	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Ingreso del trabajo	84,9%	83,8%	82,6%	87,1%	82,2%	85,8%
Jubilaciones	5,4%	6,8%	6,3%	4,6%	7,6%	6,2%
Ingresos de Capital	0,0%	0,0%	4,7%	2,5%	3,2%	1,7%
Otros ingresos autónomos	9,7%	9,4%	6,4%	5,8%	7,0%	6,3%
Total Ingreso Autónomos	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Mideplán, División Social, Encuesta CASEN 2003.

La importancia que tienen los ingresos del trabajo dentro de los ingresos autónomos de los hogares, independientemente del lugar que estos tienen en la distribución, sugiere que tanto las diferencias en la participación laboral de los miembros de los hogares más pobres como el acceso desigual de los más pobres a empleos bien remunerados son determinantes fundamentales de su situación de pobreza. Esta desigualdad se confirma al observar que, medidos a través del índice de Gini, los ingresos del trabajo revelaban aún mayor desigualdad que los ingresos autónomos en su conjunto en 2003. En efecto, mientras el índice de Gini para los ingresos autónomos alcanzaba a 0,57, el índice de Gini para los ingresos del trabajo era de 0,61. Así, la distribución entre los hogares de los ingresos del trabajo, lejos de disminuir la desigualdad de ingresos en Chile, la incrementa.

La participación de los hogares en los ingresos del trabajo, por otra parte, se relaciona tanto con diferencias estructurales de los hogares en términos del número de perceptores como con los recursos que las personas tienen para integrarse productivamente al mercado

laboral. Al respecto, el siguiente recuadro analiza las diferencias de la inserción laboral de acuerdo a los distintos niveles de ingreso, en tanto que en el capítulo IV se discute más globalmente el impacto que tienen los niveles de capital humano en la capacidad de los pobres de mejorar su inserción laboral y generar ingresos.

Recuadro N° III.4.4: Determinantes de los ingresos del trabajo por hogar

De acuerdo a la Encuesta CASEN 2003, en promedio, el 85% del ingreso monetario de los hogares proviene de los ingresos del trabajo. Lo anterior determina que las diferencias que se observan en los ingresos del trabajo a través del total de los hogares definirá las diferencias de ingreso total que se observen.

Las diferencias en los ingresos del trabajo a través de los hogares son explicadas directamente por la participación laboral de sus integrantes, la tasa de desempleo y del salario que éstos reciban por el trabajo que realizan.

El siguiente cuadro muestra las diferencias significativas que se observan en relación a participación laboral, desempleo y salario promedio de los hogares por quintil de ingreso autónomo del hogar según la encuesta CASEN 2003. Puede observarse que a menor quintil de ingreso autónomo del hogar, menor es la tasa de participación laboral, mayor es la tasa de desempleo y menor es el nivel de ingreso promedio de la ocupación principal. Respecto a la participación laboral se observa que mientras en los hogares del primer quintil esta tasa alcanza el 44,2%, entre los del último quintil ésta llega al 67,1%. De igual forma, estas diferencias son observada en la tasa de desempleo, mientras en los hogares del primer quintil esta tasa llega a 25,9% en los del último quintil se reduce sólo a 2,7%.

Cuadro N°R. III.4.c
Participación Laboral, Tasa de Desempleo e Ingreso Promedio Ocupación Principales Asalariados, 2003
Según quintil de ingreso autónomo del hogar

Quintil	Participación Laboral	Desempleo	Ingreso Promedio Ocupación Principal de Asalariados \$ nov. 2003
I	44,2	25,9	94.227
II	53,8	12,4	129.018
III	57,4	7,7	159.370
IV	62,7	4,9	221.663
V	67,1	2,7	534.878
Total	56,7	9,9	232.125

Fuente: Mideplán, CASEN 2003.



Agudizando las diferencias ya mostradas, podemos observar que el ingreso promedio de la ocupación principal de asalariados varia significativamente según quintil de ingreso autónomo del hogar, alcanzando los del último quintil a más que quintuplicar los del primer quintil. Todo lo anterior determina que el ingreso por persona del hogar proveniente del trabajo de los hogares del quinto quintil sean en promedio 15 veces mayor que para el primer quintil.

Un aspecto de la participación laboral interesante de discutir mas en profundidad, debido a las implicancias que representa para la reducción de la pobreza y de la distribución del ingreso es la inserción de las mujeres en el mercado del trabajo.

Históricamente en Chile se han registrado brechas significativas en las tasas de participación entre hombres y mujeres y, no obstante que éstas se han reducido durante los años noventa, las diferencias siguen siendo importantes. Dichas tasas de participación alcanzaron a 35% y 71,5% para mujeres y hombres, respectivamente, siendo para todos los trabajadores de 51% en 2003. Además es interesante notar que la participación laboral de las mujeres chilenas, está por debajo del promedio latinoamericano -de 44%.

A su vez, existen diferencias entre las mujeres por los distintos niveles de ingreso. Según la encuesta CASEN 2003 la tasa de participación laboral femenina registrado para los hogares del primer quintil de ingresos asciende a 25,9%, mientras que respecto en el quinto quintil que ésta alcanzó un 56,9%(ver Cuadro N°R. III.4.d).

Cuadro N°R. III.4.d
Tasa de Participación por Quintil y Sexo, 2003
%

Quintil de ingreso autónomo	Hombres	Mujeres	Total
I	65,3	25,9	44,2
II	72,9	36,4	53,8
III	73,8	42,3	57,4
IV	76,3	49,4	62,7
V	77,1	56,9	67,1
Total	73,1	41,4	56,7

Fuente: Mideplán, CASEN 2003.

Una mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo puede tener efectos significativos desde el punto de vista de la disminución de la pobreza y de distribución del ingreso, ya sea por el efecto de un ingreso adicional que genera dentro del hogar biparental, así como por la creciente proporción de mujeres jefas de hogar que son el único ingreso del hogar. Nótese que si sólo en la mitad de los hogares pobres entrara a trabajar al menos una mujer de aquellas que actualmente no trabajan ni estudian, se lograría disminuir la indigencia y pobreza no indigente de 4,7% y 14,1% en la actualidad

a 2% y 8,4%, respectivamente, lo que sacaría de la pobreza a cerca de 1.300.000 personas.

La menor participación laboral de las mujeres puede atribuirse a diversos factores, como la asignación de roles culturales que definen su trabajo en un ámbito más doméstico que laboral; por el menor salario promedio; por las interrupciones laborales en edad fértil y de crianza, y por la mayor sensibilidad de su participación respecto del ciclo económico.

Diversos estudios orientados a identificar los determinantes de la oferta laboral femenina en Chile, encuentran que junto con las variables tradicionales como la educación y la edad, la existencia de un niño en edad preescolar es determinante en la reducción de la participación laboral femenina, lo que pone de manifiesto la importancia de las políticas destinadas a apoyar el cuidado infantil, con un adecuado equilibrio entre las oportunidades para las madres y los derechos de los niños y la debida atención educacional que ellos reciben.

Al respecto cabe destacar los importantes avances de la ampliación de la cobertura de educación preescolar, que en el Presupuesto de 2005 superará los 100.000 beneficiarios adicionales a la cobertura del año 2000 lo que dejará próximo al cumplimiento de la meta comprometida por la actual administración en ampliación de cobertura preescolar.

Además del aumento en la cobertura preescolar ya señalado, el proyecto de ley de presupuestos 2005 contempla la creación del Programa de Cuidado Infantil desarrollado a través del Servicio Nacional de la Mujer. Este programa tiene por objeto entregar cuidado infantil de 2.000 niños y niñas en edad preescolar. Este programa se enmarca en la necesidad de apoyar la entrada al mercado laboral de las mujeres así como el considerar diferentes alternativas de cuidado infantil mas acorde a las necesidades de las madres trabajadoras y compatibilizando con la necesidad de estimular a temprana edad a los menores. Este último elemento no debe ser perdido de vista ya que la inversión en capital humano, en especial en los primeros años de vida representa un poderoso instrumento para romper el círculo de la pobreza en que se encuentran las familias pobres de Chile así como también será un elemento más para lograr la igual de género en el largo plazo.



III.5 Avances en Equidad a Través de la Inversión en Educación

El que una equitativa distribución del capital humano se traduce en una también equitativa distribución de ingresos forma parte estable, no sólo del pensamiento económico, sino que también del sentido común de la ciudadanía y de la política. Luego del severo cuestionamiento que han sufrido tanto las recetas de desarrollo económico estructuralistas como las neoliberales, la educación ha surgido como una de las pocas áreas en las que existe consenso en cuanto a que las políticas públicas pueden jugar un rol activo y eficaz para promover la equidad y el crecimiento.

Con todo, este consenso no significa que exista claridad sobre cómo contribuye el capital humano al crecimiento y la equidad. Tampoco significa que se haya identificado un conjunto preciso de políticas que garanticen resultados exitosos en tal sentido. Aún más, resulta preocupante constatar la lentitud con que muchos países de Latinoamérica han trasladado la alegada prioridad de la educación a los hechos. En efecto, a comienzos de la década del 90 los trabajadores de la región tenían en promedio 5,2 años de educación, aproximadamente un tercio menos de lo que se esperaría dados sus niveles de ingreso. Asimismo, más de un tercio de los alumnos que ingresaban a la escuela primaria no la terminaban, más del doble que la tasa de deserción en otras regiones del mundo.

Afortunadamente, en el caso de Chile la educación sí ha contado con un espacio prioritario en las preferencias ciudadanas y políticas durante gran parte de su historia republicana. El principio de la educación primaria gratuita establecido en 1860, la ley de educación primaria obligatoria de 1920, la articulación del sistema de educación pública de 1927 y la reforma educacional de 1965 son algunos hitos fundamentales en esta trayectoria. Estos esfuerzos se traducen en importantes inversiones públicas y privadas en educación, las que a su vez han implicado significativos avances en materia de cobertura, equidad de acceso y calidad, existiendo aún brechas relevantes en este último ámbito.

III.5.1 El capital humano como determinante de la desigualdad de ingresos

Como lo indican los datos consignados en la sección precedente, Chile ha exhibido a lo largo de los últimos 30 años un alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Ante esta situación, cabe preguntarse cuánto de esta desigualdad es explicable por diferenciales de capital humano.

Al respecto, cabe notar que en Latinoamérica no se observan grados de desigualdad en la escolaridad de su población que aparezcan extremadamente altos para los estándares mundiales, sin embargo, sí resaltan las disparidades en la calidad de la educación ofrecida a diversos sectores de la población y los altos retornos que generan los

mayores niveles educativos en el mercado del trabajo. El impacto de este último factor parece ser especialmente relevante para nuestro país. En efecto, Chile exhibe grados de desigualdad que sistemáticamente lo apartan de las regularidades estadísticas que se observan en participación laboral y empleo. Además, sus tasas de retorno para la educación superior son prácticamente las más altas de Latinoamérica. En particular, la realización de estudios superiores genera una rentabilidad privada mayor al 20%; y la obtención de un título universitario, más de un 30% (ver Cuadro N° III.5.1). En la misma dirección apuntan las estimaciones sobre retornos privados marginales de alcanzar un determinado nivel de educación, que indican que obtener un título universitario permite acceder a una remuneración que aproximadamente duplica la de un trabajador que sólo completa la educación media.

Estas tasas extremadamente altas de retorno privado a la educación en Chile permiten resolver la aparente paradoja que sugiere la coexistencia de una alta desigualdad en la distribución de ingresos y cifras altamente favorables en el nivel y acceso a la educación.

Cuadro N° III.5.1
Retornos Privados a la Educación, 1990 y 1998
%

	1990	1998
Básica	2,9	3,6
Media	9,1	9,3
Universitaria	20,6	21,0

Fuente: Mideplán (2002), *Relación entre Salarios y Tipo de Educación*. Evidencia para Hombres en Chile: 1990-1998.

La pregunta que surge es qué puede explicar los altos retornos de la educación superior en Chile. A este respecto pueden plantearse tres hipótesis. En primer lugar, el alto retorno privado de la educación superior puede ser la consecuencia natural del incremento en el nivel educativo de la población. Así, a medida que la mayor parte de la fuerza de trabajo va alcanzando la educación primaria y secundaria se va produciendo un escalamiento de las exigencias de los empleadores, que terminan recurriendo a los títulos postsecundarios como una señal para identificar los niveles de productividad y competencias de los potenciales trabajadores. Esta hipótesis se encuentra refrendada por la correlación que parece existir entre los retornos de la educación superior y el nivel de desarrollo de los países. La capacidad de la educación superior como señal de la productividad y competencias de los trabajadores en el mercado del trabajo puede ser particularmente relevante en países como Chile, en el cual existen altos diferenciales de calidad en el sistema escolar. En segundo lugar, la alta rentabilidad de la educación superior puede ser el reflejo de un extremadamente débil sistema de educación para el trabajo, que no es capaz de ofrecer a los empleadores las competencias que demandan, ni de ofrecer a los trabajadores garantías de empleabilidad. En tales circunstancias, la

certificación superior, particularmente la universitaria, pasa a constituirse en la única garantía de calidad para los estudios realizados fuera de la escuela, exacerbando su rentabilidad.

Por último, la rentabilidad de la educación superior puede resultar especialmente alta en países de ingreso medio con economías abiertas y competitivas. Dado que estos países difícilmente pueden competir en la producción de bienes intensivos en mano de obra de baja calificación, tienden a orientarse hacia productos que exigen mayor calidad, flexibilidad e innovación. Esta descripción parece adaptarse a la situación de Chile, donde incluso industrias basadas en recursos naturales, como la producción minera y la agroindustria, están contratando trabajadores altamente calificados en sus procesos productivos y de apoyo logístico para satisfacer la demanda externa.

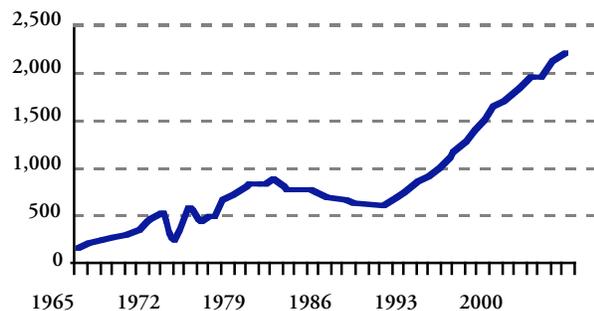
III.5.2 Avances en inversión pública y privada en educación

En 2005 el gasto público en educación alcanzará a más de 3.300 millones de dólares, lo que equivale a 3,5 veces el nivel de 1990. Esta cifra supera largamente el crecimiento experimentado por el PIB y el gasto público en el período, lo que indica que la educación ha representado una clara prioridad para los gobiernos democráticos. Así, esta expansión permitió dejar atrás el retroceso sufrido entre 1972 y 1989 (ver Gráfico N° III.5.1).

Gráfico N° III.5.1

Gasto Público en Educación, 1965-2005

Miles de Mill. \$ 2004



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Para datos previos a 1987 se utilizó el crecimiento del gasto en educación dado por los datos publicados por PIIE (1991), Las Transformaciones Educativas bajo el régimen Militar, y Mineduc (1995), *Compendio de Información Estadística*.

Uno de los factores principales que explican este crecimiento del gasto público en educación en los últimos años es la expansión de la cobertura educacional. Sin embargo, al analizar la evolución del gasto público en educación en conjunto con la evolución de la población escolar, se aprecia que en el período del gobierno militar el aumento de cobertura se logró a costa de un empobrecimiento de los aportes estatales por estudiante. En contraste, a partir de 1990 el

crecimiento del gasto en educación ha excedido significativamente la expansión de la matrícula. Es decir, se ha elevado de manera importante el aporte por estudiante.

Parte importante de este crecimiento del gasto público por estudiante se ha orientado a revertir el severo retroceso que experimentaron tanto las remuneraciones docentes como las subvenciones educacionales durante la década del 80. Es así como entre 1990 y 1995, alrededor del 65% del aumento del gasto en educación se explica por el aumento en el gasto en subvenciones. No obstante, esta situación comienza a matizarse con el inicio de la Jornada Escolar Completa, que intensificó los esfuerzos por apoyar el mejoramiento en la calidad de la educación mediante inversiones en infraestructura, equipamiento, materiales de enseñanza e informática, profundizar el apoyo a los alumnos de menores recursos a través de programas de alimentación y salud escolar, y mejorar la calidad y equidad de la educación a través de programas especiales de asistencia técnica, desarrollo curricular y medición, perfeccionamiento docente y excelencia pedagógica.

Lo anterior se expresa en que los programas de carácter universal y general abarcan en la actualidad sólo un 64% del presupuesto público en educación, apreciándose una significativa proporción de recursos que se orientan a programas focalizados o de apoyo al mejoramiento de la calidad de la educación. Así, aún con el considerable incremento experimentado por las remuneraciones reales de los profesores y el requerimiento de más maestros para cubrir la demanda adicional por el aumento del número de alumnos en el sistema y el paso al régimen de Jornada Escolar Completa, la planilla salarial del sistema escolar ha reducido su participación en el gasto público en educación a 62% en 2005.

De esta manera, la estructura del gasto público en educación en Chile se ha ido acercando poco a poco a la de países con sistemas educacionales más avanzados. Además, el aumento en las tasas de retención del sistema escolar y la menor repetición han involucrado un avance en la eficiencia interna del sistema, pues entre 1995 y 2002 el exceso de tiempo y de inversión pública requerido en promedio para completar un ciclo educativo se ha reducido de 22% a 14% en educación básica; y de 34% a 19% en educación media (Ver Cuadro N° III.5.2). Al actual valor de la subvención, esto implica un ahorro de al menos US\$350 millones anuales.



Cuadro N° III.5.2
Eficiencia del Sistema Escolar 1995-2002
Cohortes por años de egreso de enseñanza básica y media

	Básica		Media	
	Años de inversión por alumno (años)	Mayor tiempo de inversión (%)	Años de inversión por alumno (años)	Mayor tiempo de inversión (%)
1995	9,8	22,0	5,3	33,7
1996	9,7	21,3	5,3	33,7
1997	9,7	20,6	5,3	32,2
1998	9,6	19,9	5,2	29,3
1999	9,5	19,3	5,1	27,7
2000	9,4	18,0	5,0	24,9
2001	9,3	16,1	4,9	21,9
2002	9,1	14,2	4,8	19,1

Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. *Indicadores de Educación (2002)*; y Departamento de Estudios de Dpres.

Este fuerte incremento de la inversión pública en educación ha sido complementado por un también significativo gasto privado, el que en 2003 llegó a 2,8% del PIB. Este gasto se concentra en la educación prebásica, la educación superior, el sector particular pagado del sistema escolar y los aportes bajo el régimen de financiamiento compartido en el sector particular subvencionado. De este modo, la inversión total en educación realizada tanto por el sector público como el privado llegó en 2002 a un 7% del PIB (Ver Cuadro N° III.5.3), duplicando el gasto de comienzos de la década del 90.

Cuadro N° III.5.3
Gasto Privado y Público en Educación, 1990-2002
% PIB

	Gasto Público	Gasto Privado	Gasto Total
1990	2,3	1,6	3,9
1993	2,5	1,9	4,4
1999	3,8	3,0	6,8
2002	4,0	3,3	7,3

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, y Mineduc sobre información de producción de educación de Cuentas Nacionales del Banco Central.

III.5.3 Avances en cobertura educacional

La prioridad reconocida a la educación en las políticas públicas se ha traducido en reformas e inversiones que han resultado en avances significativos y concretos en el acceso a la educación para los niños y jóvenes chilenos. En efecto, entre 1960 y 1970 se produjo un fuerte incremento en la cobertura de educación básica que consagró su universalización a partir de 1971 (ver Cuadro N° III.5.4). Esto se tradujo en una drástica reducción del analfabetismo y en una fuerte presión sobre los niveles secundario y superior, que incrementaron

significativamente su cobertura en las dos décadas siguientes. Más lenta fue, sin embargo, la expansión de la educación prebásica, que aún en 1990 no alcanzaba a la quinta parte de la población objetivo. De este modo, entre 1960 y 1990 la población estudiantil se incrementó en más de un millón de personas.

Cuadro N° III.5.4
Aumento de Cobertura Educacional, 1960-2000

	(1) Analfabetismo (mayores de 15 años)	Educ. preescolar	Educ. básica	Educ. media	Educ. superior	Número de estudiantes (miles)
1960	17,6	2,0	80,0	14,0	4,0	2.257
1970	10,2	4,0	93,0	50,0	9,0	2.254
1980	8,3	12,0	95,0	65,0	11,0	3.162
1990	5,4	21,0	95,0	77,0	15,6	3.219
2000	3,8	32,4	97,0	84,0	31,5	4.037

(1) Para 2000, mayores de 15 años.

Fuente: Arellano, J.P. (2000). *Reforma Educacional, Prioridad que se Consolida*. Editorial Los Andes.

Mineduc(2004), *Estadísticas de la Educación año 2002*.

Este impulso a la expansión educacional se acentuó aún más a partir de 1990. Así, entre 1990 y 2003 no sólo se mantuvo la cobertura universal de la educación básica, sino que la educación media alcanzó niveles de cobertura similares a los de países más avanzados y se produjo una significativa expansión de la educación prebásica y superior, abarcando en ambos casos, a más de un tercio de la población en los tramos de edad correspondientes (ver Cuadro N° III.5.5). Durante este período el sistema educativo no sólo respondió al desafío de absorber el crecimiento de la población en edad escolar, sino que lo hizo incorporando a niños y jóvenes que de otro modo habrían ingresado más tardíamente a él o lo habrían abandonado.

El significativo aumento de cobertura escolar en los últimos 15 años (que implicó que el número de estudiantes en el sistema educacional haya crecido en un 50% más que en los 30 años precedentes) tiene necesariamente relación con la temprana universalización de la educación básica y con el sostenido desarrollo experimentado por el país, pero también con las políticas educacionales aplicadas desde 1990. En efecto, estas políticas han hecho de la escuela un lugar más atractivo para niños y jóvenes, han ampliado la capacidad del sistema para recibir más alumnos en mejores condiciones de infraestructura, equipamiento y materiales, y han desarrollado incentivos para retener a los alumnos en situación de riesgo mediante programas especiales de reforzamiento educativo y becas. De esta manera, la expansión de cobertura desde 1990 tiene como contraparte importantes avances en las cifras de retención, repetición y éxito oportuno y su impacto se concentra especialmente en los alumnos de menores recursos.

Cuadro N° III.5.5
Cobertura Educativa (1) por Nivel de Enseñanza, 1990-2003
%

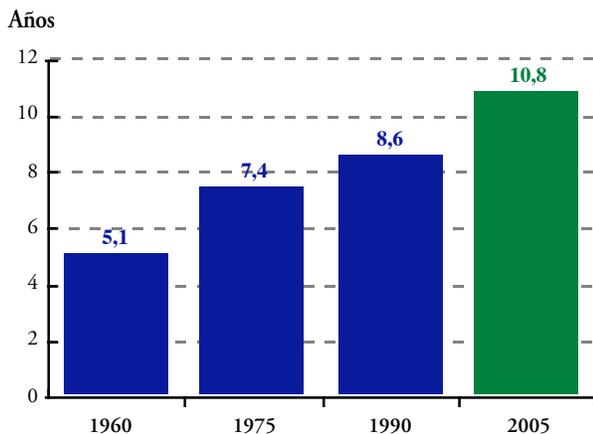
	1990	1996	1998	2000	2003
Parvularia	20,9	29,8	30,3	32,4	35,1
Básica	96,8	98,2	98,3	98,6	99,1
Media	80,3	85,9	86,8	90,0	92,6
Superior	16,0	26,3	29,3	31,5	37,5

(1) La cobertura CASEN es distinta que la cobertura del Ministerio de Educación.

Fuente: Mideplán, Encuestas CASEN.

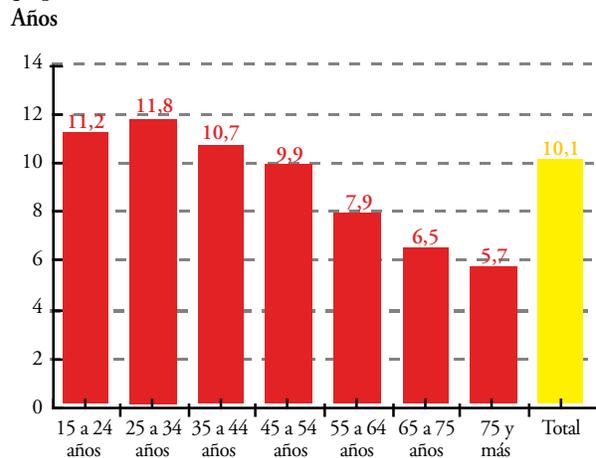
Todo este crecimiento de la cobertura educativa ha permitido incrementar sostenidamente la escolaridad de la población en Chile. Así, entre 1960 y 1975 la escolaridad promedio de la población de 15 años y más se incrementó en 2,3 años, entre 1975 y 1990 lo hizo en 1,2 años, y entre 1990 y 2005 lo hará en otros 2,2 años, alcanzando un total de 10,8 años (ver Gráfico N° III.5.2). Este significativo avance se refleja también en que la escolaridad promedio de la población de 25 a 34 años alcanzaba ya en 2003 a 11,8 años, duplicando la escolaridad promedio de la población mayor de 65 años (ver Gráfico N° III.5.3).

Gráfico N° III.5.2
Escolaridad Promedio de la Población (mayores de 15 años), 1960-2005



Fuente: Ministerio de Hacienda sobre la base de información del Banco Central e INE.

Gráfico N° III.5.3
Promedio de Escolaridad de la Población de 15 años y más por grupo de edad, 2003



Fuente: Mideplán (2004), CASEN 2003.

El aumento de cobertura en la educación media, unido a la disminución de las tasas de repetición en todo el sistema y el remanente de la curva demográfica ascendente para los jóvenes del tramo de edad correspondiente, implican también una creciente demanda en el sistema de educación superior. En efecto, el flujo de egresados de educación media experimentará un fuerte incremento a futuro, lo que indica que en los próximos años se producirá una presión potencialmente explosiva sobre el sistema de educación superior.

III.5.4 Avances en equidad en el acceso a la educación

La expansión de la cobertura escolar que se ha producido desde 1990 ha tenido un claro efecto progresivo, pues ha beneficiado especialmente a los niños y jóvenes de familias de menores recursos. Así, las brechas de cobertura entre el 20% más pobre y el 20% más rico de la población se han reducido en todos los niveles educacionales, destacando especialmente el progreso realizado en la educación media, donde la brecha entre estos grupos se redujo prácticamente a la mitad entre 1990 y 2003 (ver Cuadro N° III.5.6). Más aún, el porcentaje de jóvenes de familias pertenecientes al primer quintil de hogares que permanecen en la educación media en 2003 es levemente superior al que registraban los jóvenes del cuarto quintil en 1990. Estos datos implican que entre 1990 y 2003 se incorporaron al sistema escolar 320.000 niños y jóvenes del 40% más pobre de los hogares que no lo habrían hecho de mantenerse las tasas de cobertura y deserción vigentes a fines de la década del 80.



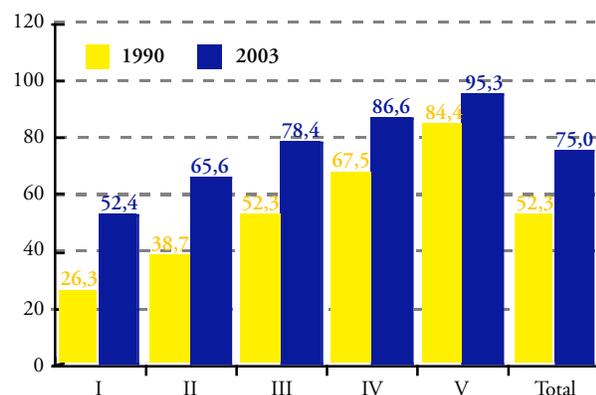
Cuadro N° III.5.6
Evolución de la Cobertura Educativa por Estrato Socioeconómico, 1990 y 2003

	Educación preescolar		Educación Básica	
	1990	2003	1990	2003
I	16,9	30,3	95,5	98,5
II	17,5	34,0	96,9	99,1
III	20,4	35,0	97,6	99,5
IV	27,2	36,1	97,5	99,5
V	32,4	49,1	98,9	99,5
	Educación Media		Educación Superior	
	1990	2003	1990	2003
I	73,3	87,5	4,4	14,5
II	76,3	91,7	7,8	21,2
III	80,5	94,0	12,4	32,8
IV	87,2	96,9	21,3	46,4
V	94,3	98,7	40,2	73,7

Fuente: Mideplán.

Esta mayor incorporación al sistema educacional de los sectores de menores ingresos también se refleja -aunque con evidentes rezagos- en la composición de la fuerza de trabajo. En efecto, mientras la proporción de la población de 20 a 24 años que ha alcanzado a lo menos la enseñanza media completa se incrementó de 52% en 1990 a 75% en 2003, dicho crecimiento ha sido más acelerado para el 20% más pobre, que duplicó tal proporción, de 26% a 52% (ver Gráfico N° III.5.4).

Gráfico N° III.5.4
Población entre 20 y 24 años que ha alcanzado a lo menos Enseñanza Media Completa, 1990 y 2003
% población total entre 20 y 24 años

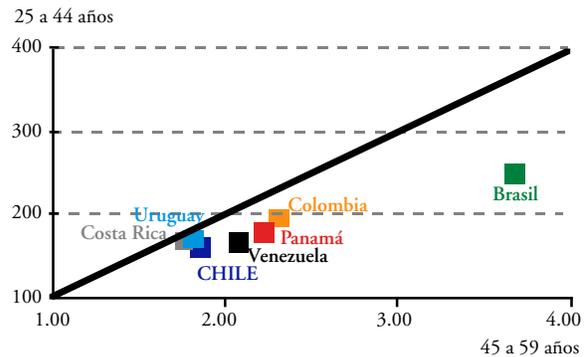


Fuente: Mideplan (2004), CASEN 2003.

Este incremento en el nivel de escolaridad de los más pobres ha permitido reducir significativamente las brechas educativas internas. Así, se constata que Chile ha sido el país de la región que se encuentra en la mejor posición en el proceso de cierre de estas brechas (ver Gráfico N° III.5.5).

Gráfico N° III.5.5
Desigualdad en Años de Estudios entre Quintiles de Ingreso (Q1/Q5) entre dos generaciones

Años



Fuente: Chile, elaboración propia sobre la base de CASEN; otros países, sobre la base de CEPAL, *Panorama Social 1998* datos para cuartiles (C4/C1) año 1997, Brasil 1996.

El progresivo aumento de la cobertura educacional en los sectores de menores recursos se explica de manera importante por el creciente peso de los programas focalizados de apoyo a la educación. Esta situación ha llevado a una importante concentración de la inversión pública en educación en los sectores más pobres de la población. En efecto, en 2003 cerca de un 63% del gasto en educación se concentró en el 40% más pobre de la población (ver Cuadro N° III.5.7). Para este segmento, las transferencias estatales (dadas por el acceso subvencionado al sistema escolar y al nivel prebásico, y por la provisión gratuita de textos de estudio, alimentación escolar y otros medios de apoyo) alcanzaron en 2003 a un promedio de \$46.167 mensuales por hogar. Esta cifra equivale a un 28,4% de los ingresos autónomos de estos hogares, y representa un crecimiento de 143% respecto a 1990. Es importante recalcar que este aumento de transferencias no ocurrió a costa de los sectores medios, pues para éstos las transferencias estatales aumentaron en una proporción muy similar.



Cuadro N° III.5.7
Transferencias Mensuales en Educación por Hogar, 1990 y 2003

	40% más pobre	40% inter- medio	20% más rico	Promedio
1990				
Transferencias Mensuales en Educación por Hogar	18.983	9.868	4.682	12.477
% participación en el gasto total	60,9	31,6	7,5	100
% transferencias educación / ingreso autónomo del hogar	19,2	3,9	0,5	3,9
2003				
Transferencias Mensuales en Educación por Hogar	46.167	23.321	8.606	29.516
% participación en el gasto total	62,6	31,6	5,8	100
% transferencias educación / ingreso autónomo del hogar	28,4	5,7	0,6	5,6
Variación gasto en educación por hogar (%)	143%	136%	84%	137%

Fuente: Mideplán, CASEN 1990 y 2003.

En cuanto a la equidad en el acceso a la educación superior, debe señalarse que ésta es aún una fuente de preocupación, dado el impacto que desigualdades en ella tienen en la distribución de ingresos. En este sentido, aunque desde 1990 la proporción de jóvenes del 40% más pobre de la población que accede a la educación superior prácticamente se triplicó (pasó de 4,4% a 14,5% en el primer quintil y de 7,8% a 21,2% en el segundo), la brecha de acceso entre este grupo y el 20% más rico no se ha reducido. Esto significa que el desarrollo del sistema de educación superior no está ayudando a generar una mejor distribución de ingresos para el futuro. La persistencia de estas amplias brechas sociales en el acceso a la educación superior puede reflejar en parte las diferenciales de calidad de la educación escolar y de presiones para que los alumnos ingresen al mercado del trabajo una vez egresados. Sin embargo, también parece tener incidencia la forma en que se distribuyen los apoyos públicos a los estudiantes. En efecto, los estudiantes universitarios provenientes del 40% más pobre de los hogares captan en la actualidad sólo un 30% de recursos disponibles de apoyo en la forma de becas y créditos.

III.5.5 Avances en la calidad de la educación

Desde comienzos de la década del 90 la discusión pública y las políticas educacionales en Chile han estado marcadas por una alta y creciente preocupación por la calidad de la educación, lo que es razonable dado los importantes logros ya alcanzados en materia de cobertura y equidad de acceso.

En este sentido, los indicadores más operativos de calidad de la educación requieren de puntos de referencia que pueden ser más endógenos o exógenos al sistema educacional y que presentan diversos grados de rezago respecto del mismo proceso educativo. En un primer nivel se encuentran los indicadores de éxito o fracaso escolar incorporados al funcionamiento del sistema educacional y que responden en buena medida a los estándares de cada escuela. Estos indicadores muestran una sistemática mejoría desde 1990. Es así como entre 1990 y 2002 las tasas de reprobación en educación básica se redujeron de 7,8% a 3%, en tanto que las de educación media lo hicieron de 12,4% a 6,4% en el mismo período (ver Cuadro N° III.5.8) Este fenómeno se ha traducido en un mejoramiento significativo de los indicadores de egreso oportuno, el cual, además de elevar la autoestima de los alumnos y aumentar los incentivos para su permanencia en el sistema, incide favorablemente sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje al asegurar cursos más homogéneos en cuanto al nivel de madurez de sus alumnos.

Cuadro N° III.5.8
Indicadores de Aprobación y Éxito Oportuno para Básica y Media, 1990-2002

	Básica Tasa de repro- bación (%)	Tasa de éxito oportuno (%)	Media Total Tasa de repro- bación (%)	Tasa de éxito oportuno (%)
1990	7,8	37,6	12,4	47,9
1991	7,4	36,6	12,3	47,7
1992	7,2	38,0	12,2	47,3
1993	6,9	38,8	12,0	43,6
1994	6,9	40,9	12,3	42,8
1995	6,0	44,2	12,4	43,8
1996	5,7	44,4	10,9	43,7
1997	4,4	44,8	9,0	44,7
1998	3,5	46,0	7,9	47,6
1999	2,8	46,5	6,1	48,6
2000	2,9	48,0	6,5	51,6
2001	2,8	51,4	5,9	55,0
2002	3,0	54,0	6,4	58,5

Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. Indicadores de Educación (2002).



En un segundo nivel se sitúan las mediciones basadas en la aplicación de instrumentos homogéneos de medición al interior del sistema educacional, los que en Chile se instrumentan a través de la prueba SIMCE, la que se aplica en los grados 4º, 8º y 10º. Aunque la prueba SIMCE ha experimentado cambios metodológicos que dificultan su comparación a través del tiempo, se puede concluir que sus resultados globales son mixtos. Así, para la primera mitad del período (1990-97) se aprecian mejoras moderadas en todos los niveles y áreas de aplicación de la prueba, así como una reducción en las brechas entre estudiantes del sector municipal y los del sector particular subvencionado y pagado. A partir de 1997, coincidiendo con la revisión metodológica del instrumento, se aprecian resultados menos claros, que sólo son marcadamente negativos en matemáticas de 4º grado, donde se produjo una baja de nivel y un aumento de dispersión entre 1999 y 2002.

No obstante lo anterior, se reportan mejoras sistemáticas en el rendimiento escolar medido a través de la prueba SIMCE entre los grupos más vulnerables objeto de programas focalizados de apoyo, como las escuelas en el programa P-900, las escuelas rurales y los estudiantes pertenecientes al 15% de menor rendimiento. Con ello se completa un panorama caracterizado por avances modestos en el rendimiento escolar, persistiendo importantes diferencias entre los diversos subsectores del sistema y con logros significativos sólo entre aquellos grupos de estudiantes que han sido objeto de programas de apoyo focalizados.

Aún cuando estos resultados alientan la impaciencia de la opinión pública y del sistema político, debe destacarse que ellos han tenido lugar en un período en que se ha producido una fuerte incorporación de jóvenes de escasos recursos al sistema educacional, particularmente en la enseñanza media, pese a lo cual se ha mantenido el rendimiento global. En un contexto como este, mayor cobertura con similar rendimiento promedio implica un rendimiento creciente y sin estancamiento. Igualmente positivo es constatar que dentro de la amplia varianza de los resultados del SIMCE es posible identificar un número importante de escuelas de alto rendimiento que atienden a niños y jóvenes de escasos recursos.

III.6 Sistema de Protección Social

Durante el gobierno del Presidente Lagos se dio inicio a un proceso de reevaluación de la forma en que estaba operando el conjunto de programas y prestaciones dirigidos a apoyar al sector más vulnerable de la población. Dentro de este marco, la Dirección de Presupuestos solicitó al Banco Mundial un estudio comprensivo respecto de la estructura y capacidad del sistema de protección Social en Chile para cubrir los riesgos a los que se enfrentan los hogares más pobres. En

2002 la evidencia recogida por versiones preliminares de este estudio³⁷ mostraba que el riesgo que enfrentan los hogares de caer en la pobreza en Chile se asocia principalmente con la posibilidad de pérdida del empleo, la incidencia de enfermedades catastróficas y la potencial falta de ingresos en la vejez. Los avances implementados y desafíos pendientes en el desarrollo de políticas destinadas a mejorar la cobertura de estos riesgos se exploran en las siguientes secciones de este capítulo. Así, en la primera sección se presenta los principales avances de la Reforma de Salud. En la segunda sección se expone el funcionamiento de Chile Solidario y sus principales logros. En la tercera sección se analizan los resultados del seguro de desempleo al cabo de dos años de funcionamiento. Por último, en la cuarta sección se presentan los avances y desafíos pendientes en el sistema de pensiones.

III.6.1 Reforma de salud

La Reforma de la Salud que ha propiciado el gobierno del Presidente Lagos constituye un avance significativo en la ampliación de la protección social en Chile. Durante el año en curso han sido aprobados por el H. Congreso Nacional dos de los proyectos de ley medulares de la reforma: Régimen General de Garantías en Salud y Autoridad Sanitaria. Se espera también que antes de terminar el año se aprueben las modificaciones a la Ley de Isapre que complementan los cambios introducidos a este cuerpo legal el año 2003. De esta forma, se habrá completado el proceso legislativo que hace posible la implementación de la reforma tanto en el sistema público como privado.

La Ley del Régimen General de Garantías en Salud establece derechos exigibles respecto de la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de un conjunto de condiciones de salud prioritarias para la población chilena. Tanto el Fondo Nacional de Salud como las Instituciones de Salud Previsional estarán obligadas a otorgar estos derechos a sus respectivos beneficiarios. Los derechos se expresan en garantías explícitas de acceso, calidad, protección financiera y oportunidad, las que se fijarán cada tres años por decreto. Todos los cotizantes y sus familias tendrán acceso a establecimientos y profesionales habilitados para entregar las atenciones de salud requeridas. Estos prestadores serán acreditados y certificados por la autoridad sanitaria con el fin de garantizar un nivel de calidad adecuado.

³⁷ Banco Mundial (2004), "Chile Household Risk Management and Social Protection" Report N° 25286-CH, junio.

Las atenciones deberán ser otorgadas dentro de plazos máximos que se fijarán de acuerdo a la práctica clínica comúnmente aceptada. De esta forma, el derecho nominal a ser atendido se constituye en una realidad. Nadie podrá ser postergado por falta de recursos u otros motivos, puesto que los seguros -Fonasa e Isapres- deberán arbitrar las medidas necesarias para que la atención se otorgue oportunamente, de lo contrario serán sancionados. Fonasa y las Isapre deberán hacer el seguimiento de cada paciente en forma individual y en caso de falla de algún prestador, deberán remitirlo a un prestador alternativo para que dé solución a su problema dentro del plazo establecido.

La ley también establece límites al gasto de bolsillo en que incurren las familias en caso de enfermedad. Cuando un afiliado o sus cargas se vean afectados por alguna de las enfermedades priorizadas, pagarán como máximo un 20% del valor de las atenciones, el que será fijado por la autoridad en un arancel. De esta forma, las personas, independientemente de si están en Fonasa o en Isapre, pagarán el mismo monto por las atenciones que reciban. Para aquellos afiliados a Fonasa que son indigentes o ganan el salario mínimo o menos, las atenciones se entregarán en forma totalmente gratuita.

Asimismo, la ley impone límites anuales al gasto de bolsillo que deban efectuar las familias aquejadas por alguna de las enfermedades con garantías explícitas. Para los afiliados a Isapre y para los que pertenecen al Grupo D de Fonasa se establece un máximo de 29 cotizaciones mensuales en un periodo de doce meses, en caso de que se registre un evento, y de 43 cotizaciones cuando exista más de un evento en ese periodo. Esto significa que un afiliado con una remuneración de 200 mil pesos no pagará más de 406 mil pesos al año, aún cuando las atenciones hayan tenido un costo de 5 millones de pesos. Si se registra más de un evento en el grupo familiar, el máximo gasto de bolsillo será de 602 mil pesos. Para los afiliados al Grupo C de Fonasa los límites anuales se fijan en 21 cotizaciones mensuales, en caso de un evento, y en 31 cotizaciones mensuales si ocurre más de un evento.

Las personas también tendrán derecho a reclamar por el incumplimiento de las garantías explícitas en salud ante la autoridad competente y ante los tribunales. En la ley de Autoridad Sanitaria se han creado las instituciones y las herramientas para fiscalizar el cumplimiento de las garantías. Se crea la Superintendencia de Salud, la que a través de su Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud deberá velar por el cumplimiento de los derechos que otorga el Régimen General de Garantías en Salud a los beneficiarios de las Isapre y Fonasa.

Asimismo, la Superintendencia de Salud, a través de su Intendencia de Prestadores de Salud, será la encargada de velar por la calidad de los prestadores. La ley de Autoridad Sanitaria ha definido un sistema

de acreditación de prestadores institucionales y de registro y certificación de prestadores individuales. Los establecimientos de salud, tanto públicos como privados, deberán cumplir ciertos estándares de calidad para otorgar las atenciones contempladas en las Garantías Explícitas en Salud. Se establecerá un registro de prestadores de salud individuales con sus respectivas especialidades certificadas por instituciones reconocidas por el Estado. De esta forma, las personas estarán protegidas de caer en manos de establecimientos y prestadores de salud que no tienen la capacidad o la calificación para otorgar las atenciones en forma segura.

Las enfermedades o condiciones de salud prioritarias serán seleccionadas cada tres años de acuerdo a su impacto sanitario. La propia ley fija un procedimiento objetivo de priorización, que toma en consideración la importancia de los distintos problemas de salud que afectan la calidad de vida y sobrevivencia de la población chilena y la disponibilidad de intervenciones efectivas para su control. Los recursos que se destinen al sector salud estarán orientados a aquellas intervenciones que logren más años de vida saludables por peso invertido. La ley establece un Consejo compuesto por académicos de distinguida trayectoria que revisará la selección de enfermedades propuesta por el Ministerio de Salud y sus respectivos procedimientos diagnósticos y terapéuticos.

Las modificaciones a la ley de Isapre que ya se aprobaron el 2003 tienen como propósito proteger a los usuarios en caso de insolvencia de las instituciones. Se establecen normas más estrictas sobre patrimonio mínimo, endeudamiento y liquidez y se faculta a la Superintendencia de Salud para intervenir en forma preventiva cuando los indicadores sobrepasan ciertos límites. Asimismo, en el caso que fracasen las medidas de ajuste, se la faculta para licitar la cartera de beneficiarios de la institución que cae en insolvencia financiera y de esta manera evitar que los afiliados queden desprotegidos. Finalmente, se exige a las Isapres mantener una garantía equivalente al monto de las obligaciones que la entidad mantiene con sus beneficiarios y prestadores. La garantía se amplía para respaldar también las deudas con prestadores y se fija su monto en función de las obligaciones efectivas en lugar del mes de cotizaciones que se exigía anteriormente.

El proyecto de ley que actualmente se encuentra en trámite legislativo introduce nuevas disposiciones para proteger a los usuarios del sistema privado de salud y aumentar la transparencia del mercado. Se establece más claramente las causales de término de contrato y se asegura continuidad a los beneficiarios de un plan cuyo titular fallece. Se regulan las alzas de precios de los planes de salud, con el fin de evitar que se apliquen alzas arbitrarias que no responden a la evolución del costo esperado de la cartera de beneficiarios. Se busca con ello proteger a los individuos que han contraído una enfermedad determinada de alzas de precios discriminatorias destinadas a eliminarlos de la cartera. Con el mismo



propósito, se regula el alza de precios a través del ciclo de vida y las diferencias de precios entre hombres y mujeres. Estas disposiciones son complementarias al Fondo de Compensación para las Garantías Explícitas en Salud que se reponen en este proyecto de ley para las Isapres. Este mecanismo permitirá que se cobre un mismo precio por los beneficios garantizados a todos los beneficiarios de una Isapre, sin distinción por sexo, edad o estado de salud. Finalmente, el proyecto de ley mejora la transparencia del mercado mediante una serie de disposiciones que permiten regular la información que se proporciona a los clientes respecto a prestadores en convenio, modalidades de atención, precios y coberturas.

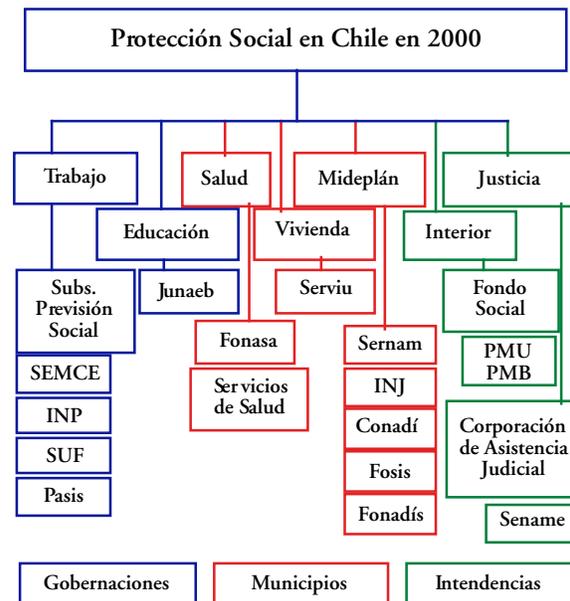
III.6.2 El Sistema Chile Solidario

Como se discutía en la sección III.4, desde mediados de la década de los noventa los indicadores de pobreza en Chile comenzaron a mostrar una evolución preocupante. Así, a pesar de que las encuestas CASEN de 1998 y 2000 mostraban un proceso continuo de reducción de la pobreza, el rápido proceso de reducción de la extrema pobreza o indigencia que se había desarrollado en la primera mitad de la década -la incidencia de la indigencia en la población se redujo desde 12,9% en 1990 a 5,7% en 1996- había perdido fuerza en la última parte de los noventa. En efecto, mientras la incidencia de la pobreza en los hogares disminuyó desde un 23,2% en 1996 a un 20,6% en 2000, el porcentaje de hogares en situación de extrema pobreza se mantuvo estancado en torno al 5,7% entre 1996 y 2000.

Este componente de la pobreza de carácter estructural es reconocido por el estudio del Banco Mundial (2004)³⁸, según el cual ésta no se asocia específicamente al efecto de ninguno de los riesgos ya mencionados como son la pérdida del empleo, la incidencia de enfermedades catastróficas y la potencial falta de ingresos en la vejez. El estudio muestra, en cambio, que este grupo de la población destaca por bajos niveles de educación, calificación laboral y acceso a las prestaciones estatales. Simultáneamente, una evaluación del conjunto de programas y prestaciones orientadas a apoyar a los sectores más vulnerables de la población desarrollado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, mostraba que el esfuerzo en este ámbito incluía en 2001 unos noventa programas distintos, dispersos en más de 30 instituciones, en las cuales trabajaban unos 13.000 funcionarios, con recursos por más de 800 millones de dólares.

En este contexto, las preguntas fundamentales que correspondía hacer se relacionaban con la eficacia y eficiencia con que estaba operando el Estado en este ámbito. A este respecto, el análisis desarrollado en el Ministerio de Hacienda, el resultado de la experiencia piloto que venía desarrollando el FOSIS desde 2001 con el programa Puente y el citado estudio del Banco Mundial, coincidieron en que el problema fundamental que enfrentaba las políticas públicas para llegar efectivamente a este conjunto de la población se relacionaba con que la acción del Estado en este ámbito no estaba integrada en la forma de un sistema de protección social. El conjunto de estos esfuerzos se encontraba disperso institucionalmente, sin una asignación clara de responsabilidades ni instrumentos de coordinación, presentaba múltiples ventanillas de acceso, y utilizaba múltiples criterios de elegibilidad. Así, en el año 2001 la protección social desde el Estado para los más pobres presentaba una estructura institucional como la que muestra simplificada el Gráfico N° III.6.1.

Gráfico N° III.6.1
Protección Social en Chile, 2000



Fuente: Dirección de Presupuestos.

³⁸ Ibid.

Esta estructura presentaba problemas institucionales, operacionales y organizacionales diversos. En lo institucional, la diversidad de programas y ausencia de derechos y responsabilidades globales dificultaba la priorización de esfuerzos e impedía la exigibilidad de parte de los usuarios. En términos operacionales, la falta de institucionalidad coherente y existencia de múltiples ventanillas dificultaba el diagnóstico e implementación de soluciones personalizadas en función de los problemas de las personas y no sólo de sus síntomas. En lo organizacional, la profusión de consejos, comités, servicios y ministerios dificultaba una adecuada coordinación del esfuerzo y diluía la responsabilidad.

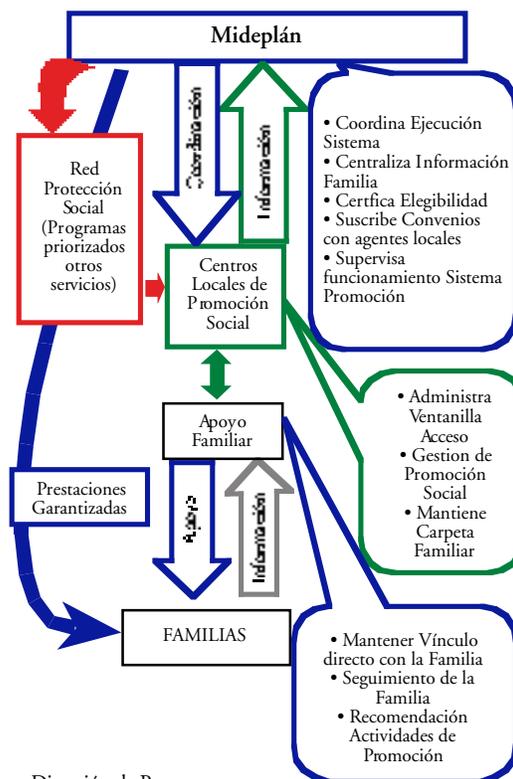
Así, esta forma de organizar el esfuerzo en el ámbito de la protección social para los más pobres resultaba en una fuerte duplicación de esfuerzos y dificultades para llegar efectivamente a la población más necesitada. Acceder a las prestaciones públicas exigía precisamente a los chilenos más marginados la capacidad de autodiagnosticar sus carencias, identificar las prestaciones y ventanillas relevantes, y relacionarse con múltiples instituciones en base a los criterios de elegibilidad específicos de cada una de ellas. El resultado esperado - y ratificado en los estudios- era que las prestaciones sociales orientadas precisamente a los más pobres se encontraban mejor focalizadas entre los hogares del segundo y tercer decil de ingresos que entre los hogares en extrema pobreza.

Los países de mayor desarrollo, en cambio, han organizado sus esfuerzos en este ámbito de una forma sistémica, en base a un número menor de prestaciones, estructuradas en una institucionalidad compartida, con una red de información que vincula las ventanillas, criterios compartidos de elegibilidad e instrumentos de coordinación institucional. En España, por ejemplo, el sistema opera a partir de un conjunto limitado de prestaciones definidas centralmente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que es administrado nacionalmente por este Ministerio en convenio con los gobiernos locales. Estos administran una ventanilla única por localidad donde asistentes sociales realizan una evaluación técnica personalizada de necesidades y elegibilidad. En el Reino Unido el sistema es administrado por una unidad específica del Department of Social Security -distinta de la que administra las prestaciones contributivas-, con una red nacional de oficinas a nivel local, y una ventanilla única para la atención de usuarios que administra un conjunto definido y general de prestaciones monetarias y no monetarias, y se coordina con los sistemas administrados por los gobiernos locales (Community Care).

El diseño del Sistema Chile Solidario es una respuesta a este conjunto de reflexiones, y constituye un esfuerzo que va mucho más allá de los objetivos que se ha planteado para este período de gobierno. En lo institucional, el sistema supone concentrar la responsabilidad sobre sus resultados y los instrumentos de

coordinación necesarios para administrarlo en una única institución. Así, Mideplán tiene la función de administrar sus recursos presupuestarios, centralizar y actualizar la información de las familias, certificar la elegibilidad de las mismas en base a un instrumento único, la Ficha CAS o futura Ficha Familia³⁹, y coordinar la focalización en los beneficiarios del sistema de los programas de promoción social dirigidos a familias en extrema pobreza que administran otras instituciones públicas. Para esto debe establecer centros locales de atención a través de convenios con la institucionalidad local y coordinar y supervisar una red nacional de estos centros con sus respectivas redes de apoyos familiares. El Gráfico N° III.6.2 muestra este diseño.

Gráfico N° III.6.2
Sistema Chile Solidario, 2004



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Así, aprobada en mayo la ley 19.449 que lo instituye permanentemente, Chile Solidario es mucho más que un esfuerzo programático por reducir la extrema pobreza en este período de gobierno. Es la mayor reforma institucional desarrollada en el país en los últimos quince años en lo que a protección social para los más pobres se refiere. El Cuadro N° III.6.1 resume los principales cambios que involucra en la política pública hacia la extrema pobreza.

³⁹ Ver sección III.4.

Cuadro N° III.6.1
Cambios de la Política Pública Hacia la Extrema Pobreza a partir del Sistema Chile Solidario

Dimensión	Antes de Chile Solidario	Sistema Chile Solidario
1. Rol del Estado	<p>Rol pasivo Las prestaciones sociales del Estado a este grupo de chilenos se entregaban en base a la demanda de los potenciales beneficiarios a los servicios públicos que las administran. Esto significa que aquellos individuos o familias más necesitados que se encontraban aislados y desinformados respecto de la red instalada del Estado -muchas veces los más necesitados- accedían en menor medida a las prestaciones.</p>	<p>Rol proactivo A través de su red nacional, el Sistema Chile Solidario supone un rol activo del Estado en la identificación de las familias más necesitadas para buscar que las prestaciones públicas lleguen efectivamente a los que más lo necesitan y de organización de focalización de estas prestaciones públicas de acuerdo a las necesidades específicas de cada familia, mediante un trabajo directo y personalizado con cada una de ellas. Este trabajo directo se realiza por medio de un apoyo familiar designado para cada familia integrada al sistema que brinda apoyo personalizado durante 24 meses por medio de visitas periódicas a su domicilio.</p>
2. Foco de Intervención	<p>Individuo Las prestaciones tradicionales como el Subsidio Único Familiar (SUF) y las Pensiones Asistenciales (PASIS) estaban organizadas para atacar los problemas sociales de la población a nivel individual, sin tomar en cuenta las características del núcleo familiar en el que el individuo estaba inserto.</p>	<p>Unidad Familiar El Sistema Chile Solidario tiene como foco de su intervención la unidad familiar, abordándose los problemas individuales de sus miembros en el contexto de la situación específica de la familia en que está inserto. Es así como en conjunto con la entrega por 24 meses de un Bono de Protección a la Familia, se celebra un Contrato Familiar específico con cada familia y se le asegura el acceso a las redes de beneficios existentes en la actualidad según las características particulares de cada una de ellas.</p>
3. Forma de Prestaciones	<p>Prestaciones dispersas Las prestaciones sociales para este grupo de la población se encontraban dispersas en un gran número de instituciones y programas que muchas veces no interactuaban entre sí y tenían lógicas de operación y de focalización diversas. Esto se traducía en la existencia de más de 90 programas dirigidos hacia los sectores de escasos recursos que no necesariamente tenían objetivos específicos concordantes entre sí ni criterios de elegibilidad uniformes.</p>	<p>Sistema Integrado El Sistema Chile Solidario supone la integración de las prestaciones dirigidas a este grupo de la población en un Sistema coherente y coordinado, con una institucionalidad única, lo que permite potenciar las diversas prestaciones y potenciar su efectividad. Para ello se concentra la responsabilidad y recursos orientados al apoyo de las familias en extrema pobreza en Mideplán, transformándolo en el responsable de la red de protección social del gobierno.</p>
4. Integración-Asistencia-Promoción	<p>Escasa La dispersión institucional y programática existente hacía que las diversas prestaciones respondieran alternativamente a un criterio asistencial o promocional sin que éstas se complementarían efectivamente.</p>	<p>Combinación coherente de asistencia y promoción El Sistema Chile Solidario integra de manera coherente y en función de los requerimientos de cada grupo familiar, intervenciones de tipo asistencial y promocional, monetarias y no monetarias, de manera de enfrentar de forma coherente las diferentes dimensiones de la extrema pobreza en cada familia, y entregarle herramientas para superar esta condición más allá de la mera asistencia. Para ello los instrumentos claves son el trabajo del apoyo familiar designado para cada familia integrada al sistema y el Contrato Familiar suscrito por cada una de ellas, en el cual se comprometen a cumplir determinados compromisos considerando el punto de partida específico de cada caso.</p>



<p>5. Forma de Acceso a Subsidios</p>	<p>Por postulación El Sistema de acceso para estas prestaciones suponía la postulación de las familias a un cierto número de cupos, asignados anualmente. Esto muchas veces implicaba que las familias más pobres debían quedarse en listas de espera ante la posibilidad de la liberación o aumento de cupos.</p>	<p>Garantizados como Derecho El Sistema Chile Solidario cambia radicalmente la lógica de acceso a las prestaciones monetarias tradicionales para las familias más pobres, instituyéndolo como un derecho garantizado. Esto permite asegurar una mejor focalización de estas prestaciones y empodera a las familias más pobres ante el Estado. El Sistema comprende una puerta de entrada que incluye un apoyo psicosocial de 24 meses por parte de un apoyo familiar asignado a cada familia más un Bono Mensual de Protección de montos decrecientes. Adicionalmente las familias acceden a tres componentes permanentes que consideran el acceso a subsidios monetarios actuales garantizados, acceso preferente a programas de promoción local y de inserción laboral. Al cabo de los 24 meses el Bono se transforma en un SUF adicional y se mantienen los demás subsidios hasta revisión según reglas existentes.</p>
<p>6. Rol de la Familia ante Prestaciones</p>	<p>Rol receptor Una vez asignadas las prestaciones, la familia asumía un rol pasivo como simple receptora de las mismas, sin que existiera un compromiso de la familia por orientar sus conductas hacia el mejoramiento de su situación.</p>	<p>Compromiso de Esfuerzo Familiar La incorporación de las familias al Sistema Chile Solidario tiene como requisito fundamental la firma de un contrato formal de la familia por el mejoramiento de sus condiciones. En este documento la familia se compromete formalmente a esforzarse por mejorar sus condiciones en un programa a 24 meses. Algunos de los requisitos son, por ejemplo, la asistencia escolar de todos los menores, controles periódicos de salud de los adultos mayores y la obligación de aceptar ofertas de trabajo que le sean realizadas al jefe de familia si está en condiciones de trabajar.</p>
<p>7. Incentivos al Beneficiario para Superar su Condición</p>	<p>Ninguno Beneficios se entregaban de manera incondicional sobre la base de antecedentes socioeconómicos -ficha CAS- al momento de postular. En caso que dicha condición mejorara, se perdían los beneficios, desincentivando el esfuerzo por generar mayores ingresos autónomos por parte de las familias.</p>	<p>Estructura de incentivos promueve la superación de extrema pobreza A través de las condiciones que impone el Contrato Familiar y de la estructuración de la intervención en el tiempo, Chile Solidario impone a la familia una estructura de incentivos que la impulsa a mejorar sus condiciones. Esto último está incorporado a la forma decreciente con que se entrega el Bono de Protección a la Familia en los primeros 24 meses de intervención intensiva, período durante el cual se le van abriendo oportunidades a la familia para ir mejorando sus ingresos autónomos. Al cabo de los 24 meses el Bono se transforma en un bono de egreso equivalente a un SUF y se mantienen los demás subsidios hasta revisión según reglas existentes.</p>

Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.



La implementación de esta nueva forma de orientar las políticas públicas hacia los más pobres, sin embargo, no debió esperar la aprobación de la ley que institucionalizó permanentemente el sistema. Los esfuerzos en este sentido comenzaron inmediatamente, ya que el Presidente de la República lo anunció el 21 de mayo de 2002 y fijó la meta para su gobierno de “terminar con la miseria como fenómeno estructural”. El esfuerzo desarrollado desde entonces ha operado sobre la base institucional de una Secretaría Ejecutiva en Mideplán, convenios de esta institución comprometiendo a una amplia red de servicios públicos en el esfuerzo de focalización de sus programas, la fuerte capacidad institucional del FOSIS, que extendió la experiencia piloto del programa Puente a lo largo de todo el país en base a convenios de implementación conjunta con los municipios, y los recursos e instrumentos de gestión que se han ido definiendo en las leyes de presupuestos de cada año.

Hoy ya se puede observar algunos resultados preliminares de este esfuerzo. Así, gracias al despliegue territorial que ha desarrollado el FOSIS en el período y la positiva respuesta de los municipios del país, el sistema está operando hoy en todas las comunas del país en las que existe extrema pobreza, y Mideplán tiene operativos convenios con decenas de instituciones públicas para la priorización de los beneficiarios de Chile Solidario en sus programas. Entre estos se incluyen, entre otros, programas de atención y prevención en salud en FONASA; una subvención escolar diferenciada para los niños de Chile Solidario más programas especiales en sus escuelas desarrollados desde el Ministerio de Educación y sus servicios dependientes; programas especiales de capacitación y generación de empleo tanto en el FOSIS como en el SENCE, y programas especiales para mejorar las condiciones de habitabilidad de estas familias, desarrollados por el FOSIS y el Ministerio de Vivienda.

Como muestra el Cuadro N° III.6.2, este esfuerzo ha posibilitado una ampliación progresiva del sistema a más familias, llegando a una cobertura proyectada de 225.000 familias en 2005, con lo que el próximo año se completará la meta de cobertura que fijó el presidente Lagos para su gobierno. Los recursos destinados a este esfuerzo, por otra parte, se habrán incrementado desde algo menos de 3.262 millones de pesos anuales en 2002 a los más de 62.441 millones de pesos -en moneda de 2004- incorporados en el proyecto de ley de presupuestos para 2005.

Cuadro N° III.6.2
Chile Solidario: Cobertura y Presupuesto, 2002-2005

	Número de Familias Participantes	Gasto Mill. \$ 2004
2002	44.378	3.262
2003	101.790	11.630
2004	161.790	40.787
2005	225.000	62.441

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por otra parte, aunque aún es temprano para evaluar comprehensivamente el impacto de este esfuerzo en las familias participantes, existe fuerte evidencia preliminar del mismo. En lo que se refiere a la evaluación que hacen los mismos participantes, estudios recientes realizados por la Universidad de Chile⁴⁰ muestran que un 88% de sus beneficiarios consideran que Chile Solidario ha sido un “éxito”. Al respecto, estos destacan que: i) la metodología de intervención los hace sentirse reconocidos y orienta el apoyo hacia los problemas específicos de cada familia; ii) la asistencia que reciben está organizada y los vincula a la red social, entregándoles acceso a los servicios públicos en general más que a un programa en particular y; iii) entienden el concepto de salir de la indigencia como la construcción de un proyecto familiar que los haga a ellos y su familia autovalentes. Así, al menos en la percepción de los beneficiarios, Chile Solidario ha mostrado una capacidad de ir resolviendo algunos de los problemas fundamentales que motivaron su diseño.

En términos de indicadores intermedios, la información que recogen los apoyos familiares de las familias muestra avances importantes en todas las dimensiones de calidad de vida en las que trabaja el Puente -identificación, salud, educación, dinámica familiar, trabajo, ingresos y habitabilidad. Así, a junio de este año el sistema había contactado a más de 120 mil familias, de las cuales casi 94.000 familias estaban ya recibiendo el bono de protección familiar y 21.600 familias habían cumplido ya las 53 condiciones mínimas -distribuidas en las siete dimensiones- definidas como básicas para la habilitación de las familias en la red social. Mideplán se encuentra desarrollando conjuntamente con el Banco Mundial, por otra parte, una evaluación comprehensiva del sistema que permitirá conocer de manera estadísticamente robusta el impacto del sistema en las familias más pobres.

⁴⁰ Estudio Evaluativo Programa Puente y Chile Solidario, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, 2004.

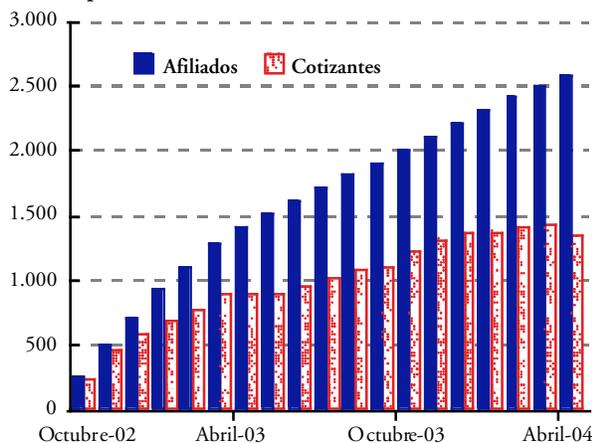
Los resultados de esta evaluación comprensiva sólo se conocerán el año 2006, cuando el sistema haya cumplido sus metas de cobertura y un número significativo de familias haya completado los 24 meses de participación inicial. En anticipo de los mismos, sin embargo, la reversión que mostró la reciente encuesta CASEN en el estancamiento que había mostrado la indigencia en la segunda mitad de los noventa (ver sección III.4) constituye un augurio auspicioso respecto del probable impacto del sistema en la extrema pobreza.

III.6.3 Seguro de Cesantía

En estas últimas dos décadas, una de las reformas estructurales más importantes dentro de las políticas de protección social ha sido la creación del Seguro de Cesantía implementado bajo la administración del Presidente Ricardo Lagos. A poco más de un año y medio de funcionamiento, el Seguro de Cesantía registra alrededor de 2,6 millones de afiliados, lo que muestra una rápida incorporación de los asalariados al nuevo sistema.

En abril de este año, sin embargo, sólo un 52,6% del total de afiliados al Seguro de Cesantía realizaba cotizaciones y cumplía con la condición de cotizante. La brecha entre afiliados y cotizantes se ha ampliado en el tiempo y representa a quienes se registraron por primera vez en el Seguro al suscribir un contrato de trabajo y, al poco tiempo, dejaron de cotizar por el término de la relación de trabajo (ver Gráfico N° III.6.3). Esto último sugiere la existencia de una alta rotación de este segmento del empleo asalariado privado que se expresa mediante la suscripción de contratos de tiempos definidos.

Gráfico N° III.6.3
Incorporación al Seguro de Cesantía, octubre 2002-abril 2004
Miles de personas



Fuente: Unidad de Seguro de Cesantía, SAFP.

Las características de la población protegida por el Seguro de Cesantía se presenta en el Cuadro N° III.6.3, donde puede apreciarse que la incorporación de trabajadores al nuevo sistema se concentró entre asalariados de bajos ingresos que suscribieron contratos temporales y, por tanto, su afiliación fue obligatoria. Sin embargo, entre quienes han permanecido como cotizantes se registra una mayor proporción de contratos de trabajo indefinidos y mayores ingresos relativos.

Dado que los aportes previos representan una condición necesaria para obtener los beneficios del Seguro de Cesantía, los cotizantes son el grupo que debe tenerse como referencia para estimar la cobertura efectiva del sistema. El total de cotizantes alcanzó un 37,4% del total de los asalariados privados en abril de 2004 (ver Cuadro N° III.6.3).

Según la información disponible para el mes de abril pasado, los cotizantes en el Sistema presentan algunas diferencias significativas respecto del total de asalariados de la economía, ya que se verifica, por ejemplo, una mayor proporción de éstos en el total mientras mayor es el tamaño de la empresa. Así, quienes provienen de empresas grandes representan un 43,1% del total, proporción que decrece hasta alcanzar un mínimo de 13,5% en el caso de las microempresas. También son notorias las diferencias al considerar la distribución por ramas de actividad económica, ya que los cotizantes se concentran en los sectores del comercio, de la construcción, de los servicios financieros y en la agricultura, cubriendo un 67,2% del total, lo que constituye una sobre-representación de estos sectores respecto de la distribución observada para los asalariados en la economía.

Es importante tener en cuenta que las diferencias señaladas anteriormente han venido disminuyendo en el tiempo, lo que pone de manifiesto que el Seguro de Cesantía se encuentra efectivamente en una etapa de transición, y que la tendencia a futuro es hacia una mayor convergencia con la estructura de los asalariados, una vez que el sistema incremente su cobertura.



Cuadro N° III.6.3
Afiliados y Cotizantes del Seguro de Cesantía, abril 2004
% del total y participación

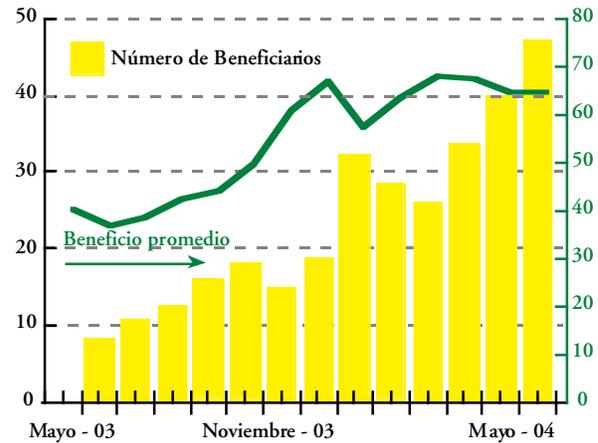
	Afiliados	Cotizantes
Cobertura		
% de asalariados privados	-	37,4%
Afiliación		
obligatoria	97,3%	96,4%
voluntaria	2,7%	3,6%
Ingreso imponible		
hasta \$ 200 mil	76,4%	68,3%
de \$ 200 a 300 mil	11,8%	15,5%
más de 300 mil	11,9%	16,2%
Tipo de contrato		
Indefinido	32,9%	43,3%
A plazo	67,1%	56,7%

Fuente: Unidad Seguro de Cesantía, SAFP e INE.

En cuanto a los beneficiarios del Seguro de Cesantía, estos alcanzaron a 319.278 personas en abril de 2004, lo que representó un 23,5% del total de cotizantes. Respecto de su evolución, es posible distinguir un primer período con beneficiarios que reciben montos relativamente bajos y que operan bajo el régimen especial de asalariados con contratos a plazo y que sólo requieren seis cotizaciones previas para retirar sus beneficios en un único giro. No obstante en segundo período que se inicia a partir de noviembre de 2003, es también posible distinguir beneficiarios del régimen general para asalariados con contratos indefinidos, quienes requieren 12 cotizaciones previas para percibir beneficios; estos beneficios son por montos relativamente mayores, tanto por el mayor monto acumulado en las Cuentas Individuales por Cesantía como, eventualmente, por la aplicación del Fondo de Cesantía Solidario (ver Gráfico N° III.6.4).

Durante todo el período de funcionamiento del Seguro de Cesantía, del total de beneficiarios del sistema un 95,9% fueron trabajadores contratados a plazo, lo que coincide con la mayoritaria presencia de las causales de conclusión de trabajo y vencimiento del plazo.

Gráfico N° III.6.4
Beneficiarios por Cesantía, mayo 2003-junio 2004
Miles de personas; miles de pesos (eje derecho)



Fuente: Unidad Seguro de Cesantía, SAFP.

Finalmente, y dada la composición de los cotizantes, los beneficios financiados por las Cuentas Individuales por Cesantía alcanzaron a un 99,5% del total, mientras que el Fondo Solidario de Cesantía ha registrado un bajo nivel de operación que sólo ha comprometido un 4,1% de su financiamiento proveniente de los aportes patronales y del Estado.

En resumen, el funcionamiento del Seguro de Cesantía en los primeros tres semestres de vida ha puesto en evidencia el extendido uso de los contratos por tiempo definido, especialmente en los sectores de la agricultura, construcción y comercio, lo que permite explicar el rápido aumento de la afiliación al sistema. Es preciso recalcar que, en los casos señalados, se trata de trabajadores que no contaban con protección contra el desempleo antes de la vigencia de este sistema.

En este contexto, las cifras de cobertura de activos y beneficiarios indican que la actividad del Seguro de Cesantía es la de un sistema que está consolidándose y que en los próximos años estará en plena maduración, entregando protección efectiva contra la cesantía especialmente a los sectores más vulnerables, menos calificados y de bajos ingresos.

No obstante lo anterior, la alta rotación del empleo asalariado privado condiciona el alcance de la cobertura del sistema, así como el nivel y suficiencia del gasto efectivo en sus prestaciones, conforme a los requisitos existentes, lo que ameritará un estrecho seguimiento a su evolución, constituyendo así un desafío futuro en materia de protección social.

III.6.4 El Sistema de Pensiones

Sentido de la Seguridad Social

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la seguridad social como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales, que de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

El rol del sistema de pensiones en la seguridad social es el de proteger en contra de las contingencias de vejez, invalidez y muerte, teniendo como objetivo el proveer seguridad frente a la pérdida de ingreso durante la vejez, suavizar el patrón de consumo a través del ciclo de vida y entregar un componente de seguro para aquellos de vida más longeva que el promedio. En base a estos tres objetivos el sistema de pensiones chileno está definido en un esquema multipilar.

El primer pilar lo constituye el componente no contributivo del sistema de pensiones -Pensiones Asistenciales, PASIS- así como también el rol garante que tiene el Estado al financiar pensiones mínimas a aquellos afiliados que cumplan con las condiciones de acceso -20 años de cotizaciones. Las pensiones asistenciales son un instrumento redistributivo de la política de protección social, las que están enfocadas a personas pobres carentes de previsión social. Al respecto, Gana (2002)⁴¹ estima que ha habido una reducción de la indigencia del 69% entre los hogares que cuentan con un beneficiario PASIS y de 83% si ese beneficiario PASIS tiene más de 65 años.

El segundo pilar del sistema de pensiones chileno está definido por el esquema de capitalización individual administrado por el sector privado a través de las administradoras de fondos de pensiones (AFP). Este sistema, de contribuciones definidas tiene por objetivo transferir ingresos desde la vida activa del afiliado a la etapa inactiva de éste, logrando con esto suavizar su consumo y el de su familia a través del tiempo.

El tercer pilar del sistema de pensiones lo compone el ahorro previsional voluntario que busca adicionar ahorro de los afiliados más allá de la obligación impuesta a la cotización en el segundo pilar. Este instrumento refuerza el rol de transferencia de ingreso a través del ciclo de vida llevado a cabo por el segundo pilar, permitiendo a los afiliados más previsores aumentar el monto de la pensión a recibir en su vida pasiva; como se sabe, la participación en este instrumento permite acceder a un beneficio tributario.

⁴¹ P. Gana (2002), "Pensiones No Contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS)" en Pensiones No Contributivas y Asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Fabio M. Be rtranou, C Solorio y W. Van Ginneken (eds.), OIT Santiago.

Así, el sistema de pensiones chileno, a pesar de haber sido caracterizado como un modelo que reemplazó completamente al antiguo sistema civil de reparto por uno de capitalización individual, es en realidad de estructura más bien mixta, donde coexisten los tres pilares mencionados con anterioridad.

Componentes del Sistema de Pensiones Chileno

La reforma al sistema de pensiones introducida a principio de la década de los ochenta puso al país como pionero en la implementación del sistema de contribuciones definidas bajo sistemas de capitalización individual. La reforma al sistema de pensiones produce una transición previsional, donde distintos esquemas previsionales convivirán por varias décadas. Por ello, además de lo señalado anteriormente, el sistema de pensiones en Chile es un esquema mixto, donde el Estado asume un importante rol a través del sistema público civil y militar de pensiones, así como en el sistema de AFP.

En el sistema público aún conviven un esquema contributivo y uno no contributivo de pensiones (ver Cuadro N° III.6.4). El sistema público contributivo está compuesto por el Instituto de Normalización Previsional (INP) y el sistema previsional de Fuerzas Armadas y de Carabineros (CAPREDENA y DIPRECA). El INP, heredero de los contribuyentes al antiguo sistema de reparto, que agrupa a las ex cajas de previsión social, cuenta con más de 160 mil contribuyentes y cerca de 900 mil pensionados. Además, el Estado administra el sistema no contributivo de pensiones a través de las pensiones asistenciales, esquema que presenta una cobertura de 370 mil ancianos y discapacitados pobres carentes de previsión.

Cuadro N° III.6.4
Transición Previsional, 1981-2003
Números de personas a diciembre de 2003

	Sistema Público de Pensiones			Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado
	No Contributivo PASIS	Contributivo INP FEAA. y Carabineros		Contributivo AFP
Activos	-	160.868	-	3.618.995
Pasivos	371.782	887.554	152.792	421.884 40.569 (PMGE (1))

(1) PMGE: Pensión Mínima Garantizada por el Estado.
Fuente: Arenas de Mesa (2004)⁴².

⁴² Alberto Arenas de Mesa (2004), "El Sistema de Pensiones en Chile: Principales Desafíos Futuros" documento preparado para Seminario de Pensiones OIT, Chile 21 y Ministerio de Trabajo y Previsión Social, abril.



Por otro lado, el Estado juega también un importante y creciente rol en el sistema de pensiones de AFP a través del beneficio de la garantía de pensiones mínimas, subsidio destinado a aquellos afiliados al sistema de capitalización individual cuyos fondos en sus cuentas individuales no alcanzan a financiar una pensión que a la fecha corresponde a \$75.211 mensuales. En la actualidad, el número de beneficiarios con garantía estatal alcanza a más de 40 mil pensionados.

Adicionalmente, el Estado debe financiar los bonos de reconocimiento, instrumento que reconoce el compromiso del Estado con las personas que cotizaron en el antiguo sistema de pensiones y que se cambiaron al sistema de AFP. En diciembre de 2003, el Estado ha liquidado cerca de 340.000 bonos de reconocimiento quedando aún activos más de 900.000.

Desafíos del Sistema de Pensiones en Chile

Ampliación de la cobertura del Sistema de Pensiones

La cobertura del sistema de pensiones puede ser evaluada desde dos perspectivas, una estática y otra dinámica. La perspectiva estática significa evaluar la cobertura en un momento dado del tiempo, por ejemplo, a través del índice de cobertura efectiva -cotizantes/fuerza de trabajo. Por otro lado, puede evaluarse la cobertura desde una visión dinámica que considere el comportamiento de cotizaciones de las personas a través del tiempo. Lo anterior se logra a través de la medición de la densidad de cotización -porcentaje de tiempo cotizado en relación al tiempo de vida activa.

El Cuadro N° III.6.5 presenta la tasa de cotización efectiva del sistema de pensiones chileno para años seleccionados. Puede observarse el cambio en la composición de coberturas por subsistemas después de la reforma de 1981.

Cuadro N° III.6.5
Cobertura Efectiva, 1975, 1991 y 2003
Cotizantes/Fuerza de trabajo

	AFP	INP	Total
1975	-	62%	62%
1991	50%	7%	57%
2003	58%	3%	61%

Fuente: Arenas de Mesa (2004).

En 2003, la cobertura efectiva fue similar a la alcanzada antes de la reforma en 1975. Estos niveles de cobertura previsional, junto a Uruguay, son los más elevados en Latinoamérica.

El análisis agregado de las cifras, sin embargo, no permite analizar un importante desafío futuro del sistema de pensiones, cual es la cobertura de los trabajadores independientes. Estos registran bajos niveles de cobertura en el sistema de AFP e INP. El Cuadro N°

III.6.6 muestra la evolución de la cobertura ocupacional de trabajadores dependientes e independientes para el período 1986-2003.

Cuadro N° III.6.6
Cobertura Ocupacional según Dependencia del Trabajador, 1986-2003

	Dependientes	Independientes
1986	63,3	12,2
1987	67,0	12,0
1988	66,0	10,5
1989	68,2	9,0
1990	67,4	9,0
1991	70,2	8,7
1992	71,3	8,1
1993	69,1	7,6
1994	70,8	7,3
1995	71,1	7,6
1996	70,2	7,1
1997	71,0	7,4
1998	70,3	6,9
1999	72,7	7,0
2000	73,7	7,0
2001	75,2	6,8
2002	74,9	6,8
2003	76,3	6,5

Fuente: Arenas de Mesa y Hernández (2001)⁴³, SAFF, SUSESO e INE.

Entre 1986 y 2003 puede observarse que mientras los trabajadores dependientes han presentando un constante aumento en su nivel de cobertura ocupacional, siendo 76,3% en 2003, los trabajadores independientes han disminuido constantemente su cobertura, llegando a sólo 6,5% en 2003. Esta amplia brecha en cobertura ocupacional representa un importante desafío para la política pública, ya que la existencia de un número importante de trabajadores sin previsión social podría implicar fuertes presiones fiscales en el futuro, cuando dichos grupos alcancen la edad de retiro.

Una perspectiva dinámica de la cobertura del sistema de pensiones puede observarse en el Cuadro N° III.6.7, donde se presenta la distribución de la densidad de cotización según la Primera Encuesta de Protección Social 2002 (EPS 2002)⁴⁴.

⁴³ Alberro Arenas de Mesa y Héctor Hernández Sánchez (2001), "Cobertura del Sistema de Capitalización Individual Chileno: Diagnóstico y Propuestas" en *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social* (Rosario, Argentina, Facultad de Ciencias Política y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Rosario), Vol. 4, mayo.

⁴⁴ Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Departamento de Economía de la Universidad de Chile (2002), "Encuesta de Protección Social".

Cuadro N° III.6.7
Densidad de Cotizaciones, 2002

Percentil	Densidad
5%	0,7%
10%	3,3%
15%	9,4%
20%	16,2%
25%	23,6%
30%	30,7%
35%	37,8%
40%	44,6%
45%	50,6%
50%	57,1%
55%	63,3%
60%	69,3%
65%	75,4%
70%	81,6%
75%	88,8%
80%	96,2%
85%	99,9%
90%	100%
95%	100%
Promedio	52,4%

Fuente: Primera Encuesta de Protección Social (2002).

Puede observarse que la densidad de cotización promedio de los afiliados al sistema de pensiones es de 52,4%, es decir, en promedio un trabajador que ha trabajado durante 10 años ha cotizado por un poco más de 5 años. Además, puede inferirse del cuadro anterior que el 25% de los afiliados al sistema de pensiones presenta densidades de cotización de 23,6% o menos y que otro 25% de los afiliados exhibe densidades de 88,8% o más.

Un análisis más detallado de dicha densidad de cotización muestra que el comportamiento de los asegurados es heterogéneo, dependiendo de las características de los afiliados. Por ejemplo, se tiene que en promedio la densidad de cotización de los hombres alcanza a 59,8% mientras que para las mujeres ésta es de sólo 43,7%. En relación a la edad, se obtiene que la densidad de cotización para el grupo etáreo entre 25 y 34 años llega a 47%, mientras para aquellos de entre 45 y 54 años este valor alcanza a 66,9%. Esta heterogeneidad también se observa cuando se separa a los afiliados según nivel educacional; en efecto, mientras aquellos sin educación presentan una densidad de cotización de 31,2%, el grupo con educación superior completa alcanza una densidad de cotización de 63,7%.

Quizás uno de los datos más de esta encuesta es el presentado en el Cuadro N° III.6.8, que muestra la densidad de cotización de los afiliados durante los períodos en que trabajaron como asalariados. En promedio, para períodos como asalariados, los afiliados al sistema de pensiones cotizaron el 87,7% del tiempo. Además se observa que el 50% de las personas, en sus períodos de asalariados, cotizaron el 100% del período.

Cuadro N° III.6.8
Densidad de Cotizaciones, 2002
Para períodos como Asalariados

Percentil	Densidad
5%	16,7%
10%	48,7%
25%	92,3%
50%	100%
75%	100%
90%	100%
95%	100%
Promedio	87,7%

Fuente: Primera Encuesta de Protección Social (2002).

Los datos autoreportados entregados por la EPS muestran que la densidad de cotización será un elemento clave para la determinación de la calidad de la cobertura y de los beneficios que podrán obtenerse del sistema de AFP. De las cifras se desprende que existe un importante desafío de política pública en relación al perfeccionamiento del sistema de pensiones, a objeto de enfrentar los cambios experimentados en el mercado laboral y mejorar la calidad de la cobertura previsional.

Financiamiento de los efectos fiscales del Sistema de Pensiones

El sistema de pensiones en Chile, en plena transición previsional, ha implicado importantes obligaciones fiscales entre 1981 y 2004, las que continuarán en las próximas décadas. Este tipo de responsabilidades dice relación con el déficit del sistema de pensiones constituido por los siguientes componentes: (i) la operación del antiguo sistema (INP); (ii) el pago de bonos de reconocimiento (INP); (iii) el pago a las pensiones mínimas garantizadas por el Estado; (iv) el financiamiento de las Pensiones Asistenciales, y (v) la operación del esquema previsional de las FF.AA y Carabineros.



Cuadro N° III.6.9
Déficit del Sistema de Pensiones en Chile, 1999-2003
 % PIB

	Déficit Operacional Civil (1)	Bonos de Reconocimiento (2)	Pensiones Asistenciales (3)	Pensiones Mínimas (4)
1999	3,2	1,1	0,4	0,04
2000	3,1	1,1	0,4	0,05
2001	3,1	1,1	0,4	0,06
2002	3,0	1,1	0,4	0,07
2003	2,9	1,1	0,4	0,06

	Déficit Sistema de Pensiones		
	Total Civil (5)=(1)+(2)+(3)+(4)	Militar (6)	Total (7)=(5)+(6)
1999	4,7	1,2	5,9
2000	4,7	1,3	6,0
2001	4,7	1,3	6,0
2002	4,6	1,3	5,9
2003	4,5	1,3	5,8

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El déficit del sistema de pensiones promedió anualmente un 5,9% del PIB entre 1999 y 2003, cifra equivalente a dos veces el gasto anual en el sector salud de 2003 y a un 35% de la carga tributaria en similar año (ver Cuadro N° III.6.9). Las proyecciones del déficit del sistema de pensiones para esta década señalan que este alcanzará un promedio anual de 5,5% entre 2004 y 2010 (ver Cuadro N° III.6.10).

Cuadro N° III.6.10
Déficit del Sistema de Pensiones en Chile, 1981-2020
 % PIB

	Déficit Operacional Civil (1)	Bonos de Reconocimiento (2)	Pensiones Asistenciales (3)	Pensiones Mínimas (4)
1981-2003	3,2%	0,6%	0,4%	0,02%
2004-2010	2,4%	1,2%	0,4%	0,2%

	Déficit Sistema de Pensiones		
	Total Civil (5)=(1)+(2)+(3)+(4)	Militar (6)	Total (7)=(5)+(6)
1981-2003	4,2%	1,5%	5,7%
2004-2010	4,2%	1,3%	5,5%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Creación de un Fondo de Reserva Previsional

Entre los compromisos permanentes del déficit del sistema de pensiones se encuentra la garantía estatal de la pensión mínima. Las proyecciones de este pasivo contingente señalan que el gasto por este concepto podría casi quintuplicar su actual valor en 2020 (ver Cuadro N° III.6.11).

Cuadro N° III.6.11
Gasto en Pensiones, 2004, 2010 y 2020
 Millones de \$ de 2004

	Gasto en Pensiones
2004	44.824
2010	95.689
2020	219.779

Fuente: Dirección de Presupuestos, Informe de las Finanzas Públicas 2003.

Considerando que los organismos multilaterales y las agencias calificadoras de riesgo están prestando cada vez más atención a este tipo pasivos contingentes, la evaluación y la administración de los riesgos fiscales relacionado a este tema han tomado mayor relevancia. Lo anterior ha llevado a desarrollar una serie de metodologías y prácticas de administración fiscal de este tipo de pasivos, entre las cuales se encuentra la creación de fondos de contingencia que aborde este tipo de responsabilidades fiscales.

En este contexto, sería pertinente y responsable desde el punto de vista fiscal y social, la creación de un Fondo de Reserva Previsional para el financiamiento del gasto en pensiones mínimas garantizadas por el Estado, lo que pondría a Chile a la vanguardia en los que se refiere al manejo fiscal de este tipo de pasivos contingentes de largo plazo. Lo anterior, no sólo sería una muestra de responsabilidad en el manejo de la política fiscal, sino que también permitiría generar espacios para que la creciente carga fiscal previsional no repercuta tan fuertemente en las disponibilidades presupuestarias de cada año, por la vía de fundear recursos para responder a los requerimientos futuros del sistema de protección social.

El financiamiento de este fondo debiera provenir de los ahorros generados por la regla de superávit estructural del 1% del PIB, por la vía de crear -bajo la línea- un fondo de reserva que cubra los mencionados pasivos contingentes.

IV. HACIA LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO: EL CAMINO PARA CRECER CON EQUIDAD EN EL LARGO PLAZO

IV.1 La Estrategia de Crecimiento Chilena y su Sustentabilidad

IV.1.1 *Reseña histórica*⁴⁵

Luego de la Gran Depresión de los años 30, y hasta estos días, Chile ha ensayado dos grandes modelos de desarrollo, opuestos entre sí. El primer modelo, la “estrategia de desarrollo hacia adentro” (1934-1973, aproximadamente), se frustró al no lograr consolidar una industrialización basada en la sustitución de importaciones para abastecer el mercado interno y, eventualmente, el latinoamericano. Si bien en una primera etapa este proceso fue motivado por señales de mercado (la Gran Depresión implicó una escasez de productos importados que incentivó su producción interna), en una segunda y prolongada etapa fue el Estado el que jugó un papel activo y deliberado en el intento de alcanzar una mayor independencia económica del resto del mundo extra-regional. Esta estrategia, por ser inconsistente con las ventajas comparativas naturales del país, resultó en cuantiosas ineficiencias. Dichas ineficiencias se hicieron evidentes en la protección de “industrias nacientes” -principalmente mediante trabas arancelarias y créditos subsidiados-, que raramente llegaron a la madurez. Adicionalmente, el énfasis en la sustitución de importaciones generó el estancamiento de la agricultura y desincentivó el desarrollo de las exportaciones. Estos problemas se vieron acentuados por la estrechez del mercado interno, la lenta integración de los mercados latinoamericanos que no se materializó en la profundidad esperada y la persistente dependencia de los bienes de capital importados necesarios para sustentar la industrialización. Todo esto a la larga generó recurrentes crisis de balanza de pagos⁴⁶.

⁴⁵ Para mayores antecedentes históricos ver: R. French Davis (2003), *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de Política Económica en Chile*, Ediciones Dolmen; P. Meller (1998), *Un siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*, Editorial Andrés Bello; O. Sunkel (1991), *El desarrollo desde Dentro: un Enfoque Neo-estructuralista para América Latina*, compilador, Fondo de Cultura Económico.

⁴⁶ La estrechez del mercado interno y la lenta apertura del mercado regional constituyeron factores críticos en la frustración de esta estrategia. Pero aún si la integración regional hubiere procedido con mayor celeridad, los centros más dinámicos de consumo de bienes manufacturados se encontraban fuera de la región. Adicionalmente, el proceso de agregación de valor a los recursos naturales vía su conversión a manufacturas es un proceso donde el país no tiene ventajas comparativas. La producción fabril reconoce fuertes economías de escala por lo que requiere de una gran abundancia de mano de obra semi-calificada. Hoy en día se observa que esta franja de actividad es dominada por las economías asiáticas fuertemente pobladas, particularmente la china.

Si bien esta estrategia generó un cierto crecimiento, lo hizo a tasas insuficientes (ver Gráfico N° IV.1.1) que no permitieron cerrar las brechas con los países más desarrollados. Así, en el período 1934-1973 el PIB por habitante creció a un promedio anual de sólo 2,1%⁴⁷.

El segundo modelo, la “estrategia de crecimiento hacia afuera” (1974-), puede separarse en tres etapas. Durante la primera (hasta 1985, aproximadamente) se establecieron las bases para explotar las ventajas comparativas del país, con una activa y casi exclusiva participación del sector privado en la producción de bienes y servicios y, en particular, en la exportación de recursos naturales. Ello se logró a través de la eliminación de los controles de precios y subsidios, la liberalización unilateral del sector externo y la liberalización del mercado financiero. En todos estos ámbitos, así como en el impulso privatizador de la producción, Chile fue un reformador pionero.

Sin embargo, esta etapa no generó un crecimiento alto y sostenido debido, fundamentalmente, a un muy inadecuado manejo macroeconómico y a una regulación insuficiente del mercado financiero. Estas deficiencias produjeron la exacerbación de las crisis internacionales de 1975 y 1982, con caídas en el producto doméstico de más de 13%, respectivamente. Asimismo, durante esta etapa se produjo un marcado deterioro de las condiciones sociales y de infraestructura física y social, debido a que el Estado fue minimizado a tal nivel que simplemente se ignoraron las fallas de mercado, deficiencias que son particularmente críticas en las economías en desarrollo. Así, los monopolios de servicios públicos privatizados no fueron debidamente regulados y los bienes de infraestructura pública y social no fueron adecuadamente provistos. Además, la población más carente no contó con una red de protección social suficiente, puesto que se esperaba que se beneficiaría a través de lo que autónomamente pudieran aprovechar del crecimiento económico, lo que ciertamente no ocurrió.

⁴⁷ Por ejemplo, en igual período, el PIB por habitante de Japón creció a un promedio anual de 4,3%, el de EE.UU. a 3,2%, y el de Francia a 2,9%. Para mayores detalles ver “Economía Chilena 1810-1995. Estadísticas Históricas”, J. Braun, M. Braun, I. Briones y J. Díaz, Documento de Trabajo N°187, Instituto de Economía PUC, 2000.

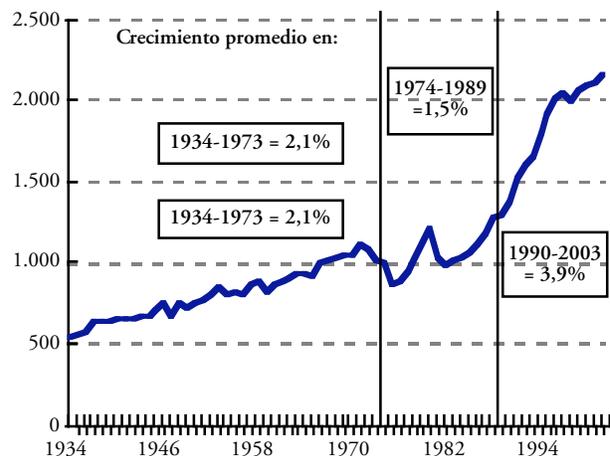




Una vez superada la crisis del '82 (aproximadamente a partir de 1985) se vive una segunda etapa del modelo aperturista (1985-89) en la que se corrigieron las deficiencias del manejo macroeconómico y de regulación del sistema financiero, lo que permitió reducir la volatilidad y sentar las bases para volver a crecer. En efecto, en el período 1985-1990 el PIB por habitante creció a una tasa promedio anual de 4,6% (mientras que entre 1974 y 1984 el crecimiento anual fue de sólo 0,1%). No obstante este resultado, hasta 1990 persistió un Estado ingenuo -o más bien prescindente- en términos de regulación de monopolios y pasivo en la provisión de infraestructura y protección social. De hecho se siguió minimizando el tamaño del Estado, lo que se manifiesta en la caída de 6,6 puntos porcentuales de la carga tributaria como porcentaje del PIB entre 1984 y 1989.

Considerando las dos primeras etapas como un todo (1974-1989), los resultados de la aplicación del modelo de crecimiento hacia afuera con un Estado "ingenuo-prescindente" y, en la mayor parte, con un marco macroeconómico inadecuado, fueron mediocres: un bajo y volátil crecimiento del PIB por habitante, que en promedio alcanzó a un magro 1,5% anual (ver Gráfico N° II.1.1). Las consecuencias del período en materia de equidad fueron incluso peores; las asignaciones familiares, las remuneraciones y el gasto social en educación y salud se redujeron fuertemente⁴⁸; el desempleo y la pobreza aumentaron significativamente⁴⁹; y la distribución del ingreso se hizo mucho más desigual⁵⁰.

Gráfico N° IV.1.1
Evolución del PIB por Habitante, Chile 1934-2003
Pesos de 1995



Fuente: Elaborado en base a información de Braun et al (2000), Banco Central y Boletín Demográfico INE-Celade.

IV.1.2 Estrategia vigente desde 1990

A partir de 1990 los gobiernos democráticos se plantearon el desafío de lograr un crecimiento económico dinámico y sostenido que beneficiase de manera más equitativa a los distintos estratos de la sociedad. Ciertamente este era un desafío mayor, considerando las enormes frustraciones acumuladas tanto por el modelo de economía cerrada, como por una década y media de apertura económica con magros resultados. Esta frustración, aunque con estrategias económicas diferentes, recorría también al resto de Latinoamérica⁵¹.

La estrategia base de esta tercera etapa iniciada en 1990 ha consistido en combinar las ganancias de eficiencia de una economía abierta y orientada al mercado (lo que la diferencia de la estrategia de "desarrollo hacia adentro"), con un Estado no ingenuo, ni prescindente, capaz de corregir las fallas de mercado, proveer infraestructura y bienes públicos, materializar inversión social y brindar una red de protección social focalizada en la población más carente. Asimismo, se ha profundizado el ordenamiento del marco macroeconómico, la regulación de los monopolios naturales, la preservación de la fe pública y la supervisión y desarrollo del mercado de capitales, lo que ha permitido disminuir aún más la volatilidad y potenciar la eficiencia de la economía.

⁴⁸ En términos reales, la asignación familiar alcanzó en 1989 un valor equivalente a sólo el 28,4% del valor de 1970. Por su parte, las remuneraciones reales cayeron en promedio cerca de un 9% en igual período; mientras que el gasto social lo hizo en más de un 16%, con una caída cercana al 38% en educación (Ffrench-Davis, 2003).

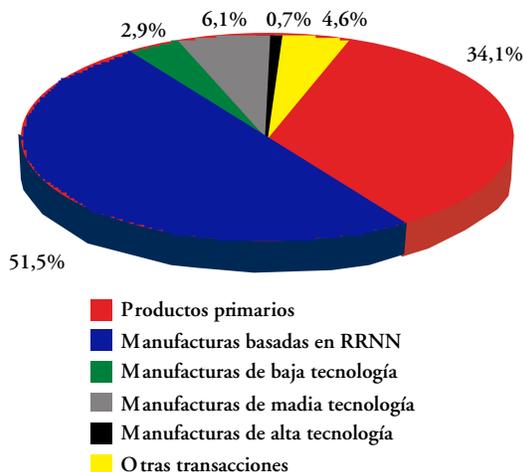
⁴⁹ La primera medición de la pobreza, efectuada en 1987 a través de la encuesta CASEN, muestra que la población en dicha condición era al menos un 45,1%. En cuanto a la tasa de desocupación, ésta se elevó a 17,6% en 1975 y a 31,3% en 1983 (considerando a las personas en programas de emergencia como desempleados). Sólo a partir de 1989 se retornó a una tasa de un dígito (Ffrench-Davis, 2003).

⁵⁰ Las Encuestas de Presupuestos Familiares efectuadas por el INE en el Gran Santiago muestran que la razón entre el gasto del quintil más rico y el del quintil más pobre aumentó de 5,86 en 1969, a 12,48 en 1988 (Ffrench-Davis, 2003).

⁵¹ Para un mayor análisis de estas experiencias ver "Industrialización en América Latina: de la Caja Negra al Casillero Vacío", F. Fajnzylber, Cuadernos CEPAL N°60, 1990.

En particular, la estrategia de crecimiento ha profundizado la orientación eficiente de la capacidad productiva hacia las exportaciones, expandiendo la apertura de las fronteras económicas, fomentando la competencia y una asignación eficiente de los recursos a través de mecanismos de mercado y estableciendo reglas económicas claras y parejas. Ello ha posibilitado que el sector exportador se haya consolidado como el principal motor de crecimiento y aumento de productividad, con un énfasis en el desarrollo y aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas en recursos naturales (ver Gráfico N° IV.1.2). En años recientes este enfoque de apertura se ha seguido fortaleciendo a través de la suscripción de tratados de libre comercio con los principales socios comerciales de Chile y la negociación de diversos acuerdos de doble tributación, entre otras iniciativas.

Gráfico N° IV.1.2
Composición de las Exportaciones de Chile, 2002
% del total de exportaciones

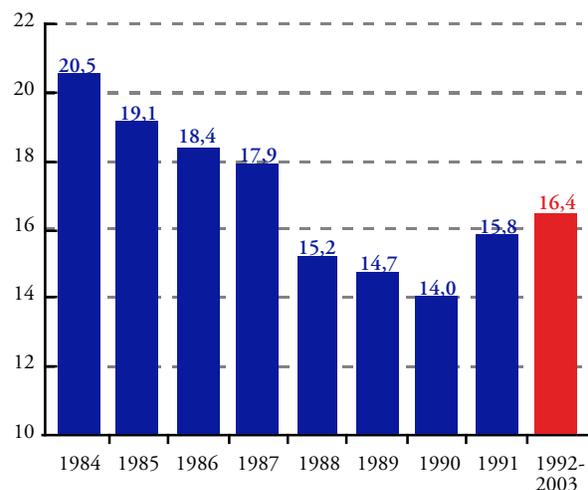


Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas CEPAL.

Para reforzar el compromiso con la equidad ha sido clave complementar los beneficios del crecimiento económico general con la construcción de una sólida red de protección social. En este ámbito destacan, como se comentó en el capítulo anterior, el aumento de los subsidios monetarios y las pensiones, la creación del seguro de cesantía, el programa Chile Solidario y la reforma a la salud. Para financiar esta red se debió detener la tendencia decreciente de la carga tributaria promovida por la estrategia del período 1974-1989 (en especial a partir de 1984), cuyo compromiso con la equidad se reducía casi exclusivamente a su fe en la “teoría del chorreo” (ver Gráfico N° IV.1.3).

En cuanto a los logros de la estrategia vigente, el tiempo transcurrido evidencia importantes avances, tanto en términos de crecimiento económico como en términos de equidad. No obstante, persiste el desafío de mejorar la distribución del ingreso autónomo y continuar con la reducción de la pobreza.

Gráfico N° IV.1.3
Evolución de la Carga Tributaria, Gobierno Central,
Chile 1984-2003
% del PIB



Fuente: Elaborado sobre la base de Tokman y Blackburn (2004)⁵² y Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

IV.1.3 Sustentabilidad de la estrategia vigente.

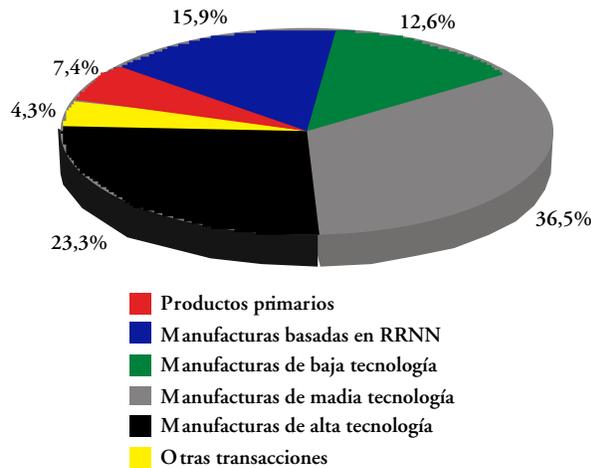
Una nota de alerta

A pesar que Chile se ha inscrito entre las economías más dinámicas del mundo en los últimos 20 años, una señal de alerta aparece al comparar la estrategia vigente en Chile con la implementada por los países más desarrollados (esto es, con aquellos con un PIB por habitante -medido a PPC- mayor a US\$ 20.000 por año), al verificar que estos últimos son en promedio claramente menos dependientes de sus recursos naturales (contrastar Gráfico N° IV.1.2 y Gráfico N° IV.1.4). En efecto, en Chile el 85% de las exportaciones corresponde a productos primarios o manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que en los países más desarrollados estos productos representan menos del 25% de sus exportaciones.

⁵² M. Tokman y S. Blackburn (2004), “Política Tributaria 1990-2003: Evolución, Nivel y Estructura”, Asuntos Públicos, Informe N°363.



Gráfico N° IV.1.4
Composición de Exportaciones de Países con PIB por habitante
PPC mayor a US\$ 20.000 por año, 2002
% total de exportaciones



Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas CEPAL.

Otra diferencia notoria con estos países más desarrollados es nuestra muy deficiente distribución del ingreso. Por ejemplo, la relación entre el ingreso captado por el 10% más rico de la población y el 10% más pobre es 4 veces mayor en Chile que en el promedio de los países desarrollados. Incluso, es al menos 2 veces mayor que el país con la peor distribución de ingreso de dicho grupo.

Todo lo anterior lleva a reflexionar respecto a si la estrategia chilena permitirá alcanzar dicho nivel de desarrollo y equidad, o si por el contrario ya se podría estar alcanzando un techo de inferior nivel. Esto pone de manifiesto la importancia de analizar la sustentabilidad de la estrategia de crecimiento vigente. En particular, dado que el objetivo explícito de la estrategia aplicada desde 1990 consiste en crecer más y distribuir mejor, debe haber preocupación por la sustentabilidad de estos dos elementos. La comparación con los países que nos superan en desarrollo nos lleva a concluir, por una parte, que existen límites al crecimiento propiamente tal, mientras que, por otra, existen legítimas dudas de que tal crecimiento, en el caso de materializarse, beneficie más equitativamente a los distintos estratos de la sociedad.

Entre los límites al crecimiento se encuentran:

- *Las ventajas comparativas estáticas son vulnerables.* Existen países a) con abundantes dotaciones de los mismos recursos que Chile, y/o b) que tienen mayor escala y mano de obra semi-calificada más abundante y barata, y/o c) que están más cerca de los centros de consumo; estos países pueden quitarle al país una parte importante de sus mercados. Esta amenaza se hace más real a medida que dichos países van abriendo su economía al

exterior y van realizando las reformas pro-mercado que Chile ya efectuó.

- *Las ventajas comparativas en recursos naturales son vulnerables.* En primer lugar, existe el riesgo de agotamiento paulatino de aquellos recursos no renovables. Adicionalmente, los avances en biotecnología potencialmente relativizan las ventajas comparativas dadas por la abundancia de recursos naturales.

- *El impulso de crecimiento de las reformas pro-mercado tiende a agotarse.* Las reformas del tipo “Consenso de Washington” en Latinoamérica, de las cuales Chile fue un pionero, han generado crecimiento. Sin embargo, en general éste ha sido menor al esperado, tanto en tamaño como en duración, evidenciándose una pérdida de impulso de las reformas⁵³. Así, hay numerosos ejemplos, como los casos de México y El Salvador, donde se observa que la macroeconomía en orden es condición necesaria, mas no suficiente, para un crecimiento sostenido.

- *Convergencia condicional en tasas de crecimiento.* La evidencia muestra que a medida que un país se desarrolla aceleradamente, su tasa de crecimiento tiende a converger a aquella más lenta de los países avanzados. Esta convergencia es condicional, entre otras cosas, al cambio tecnológico experimentado por el país en comparación al experimentado por los países líderes⁵⁴. Así, dado el nivel de desarrollo alcanzado, es esperable que Chile esté dejando atrás la etapa de fácil y de rápida adopción tecnológica y conquista de nichos de mercado.

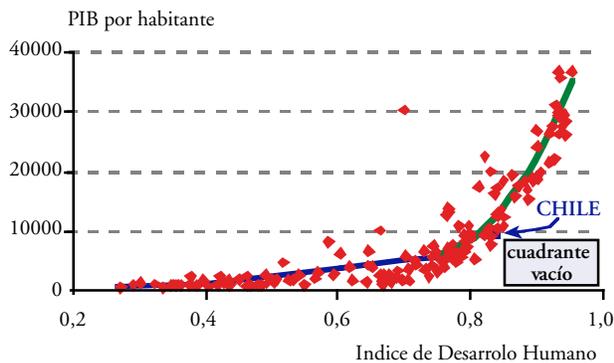
En cuanto a la equidad, si bien la actual demanda por ella es indudablemente justa y comprensible, es preciso analizar su situación actual con perspectiva. En este sentido, se resaltan los positivos resultados en términos de desarrollo humano que presenta el país, controlando por su PIB por habitante⁵⁵. Así, en el Gráfico N° IV.1.5 se observa que ningún país con un ingreso igual o menor al chileno lo supera en su nivel de desarrollo humano. Esta situación permite argumentar que Chile está muy cercano a tener una red de protección social consistente con su nivel de ingreso. Es más, en el gráfico también se observa que Chile ya aprovechó la etapa en que era posible mejorar el desarrollo humano sin necesidad de aumentar significativamente el nivel de ingreso por habitante (por ejemplo, mediante la provisión de servicios sanitarios básicos). En la actualidad el país se encuentra en una etapa en la que es muy difícil seguir avanzando sin crecer de manera importante, ya que se requieren mejoras más complejas y costosas.

⁵³ Para un mayor detalle ver E. Lora y U. Panizza, “Structural Reforms in Latin America under Scrutiny”, Working Paper N°470 BID, 2002.

⁵⁴ Para un mayor detalle ver D. Bloom, D. Canning y J. Sevilla, “Technological Diffusion, Conditional Convergence, and Economic Growth”, NBER Working Paper N° 8713, 2002.

⁵⁵ La información recogida mediante el Índice de Desarrollo Humano del PNUD complementa aquella analizada en el Capítulo II. Este índice se utiliza como un indicador amplio, que abarca aspectos referidos a situación de salud, de educación y de ingresos, y tiene la ventaja de permitir comparaciones internacionales.

Gráfico N° IV.1.5
Índice de Desarrollo Humano según PIB por habitante PPC,
2002
 US\$ PPC; índice entre 0 y 1 (eje horizontal)



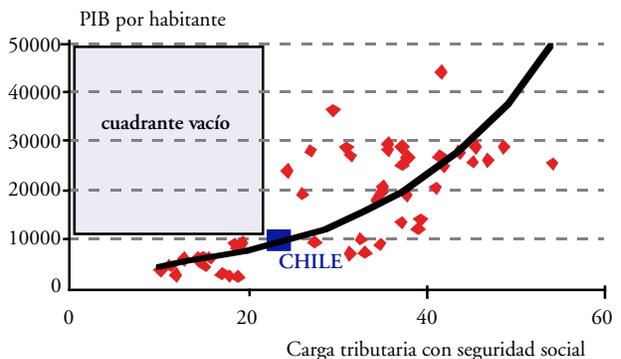
Fuente: Elaborado sobre la base a información del PNUD.

Lo anterior resalta la existencia de limitaciones para seguir avanzando en la línea del desarrollo humano y la equidad. Entre éstas se distinguen principalmente dos: a) la eventual ausencia de crecimiento y b) una modalidad de crecimiento en el cual no haya consistencia entre oferta y demanda por capital humano.

La eventual ausencia de crecimiento, que puede ocurrir por cualquiera de los límites crecimiento antes mencionadas, desafía el logro de la equidad por dos vías. Primero, un menor crecimiento disminuye las oportunidades de desarrollo que los individuos pueden aprovechar en forma autónoma. Y segundo, limita la capacidad del Estado para financiar una red de protección social adecuada para los segmentos más carentes de la población, así como para financiar la provisión de bienes públicos más caros y sofisticados -i.e. justicia, infraestructura, seguridad, educación y salud de calidad, fomento de la innovación- pero necesarios para aumentar su capacidad productiva.

Las limitaciones que un menor crecimiento impone al Estado emanan de que el gasto en bienes públicos y protección social se financia con impuestos, y en Chile la carga tributaria ya se encuentra alineada con su nivel de ingreso. De hecho, si bien se verifica que no existen países que tengan a la vez un ingreso mayor y una carga tributaria menor que Chile (ver Gráfico N° IV.1.6), lo prudente parece ser evitar cambios abruptos de dicha carga. Con todo, es esperable y, por lo comentado anteriormente, deseable, que al alcanzar un mayor ingreso Chile también presente una mayor carga tributaria. Una posible relación de causalidad para ello es dada por la “Ley de Wagner”³⁶, la que sostiene que a medida que los países se desarrollan buscan destinar un mayor porcentaje de su producción total a bienes públicos, los que son proporcionados, o al menos financiados en parte, por el Estado. Sin embargo, también es factible una causalidad inversa, en el sentido que los países con una mayor carga tributaria generan un Estado capaz de emprender acciones orientadas a aumentar la productividad de la economía, como proveer infraestructura pública, invertir en el desarrollo de capital humano y resolver fallas de mercado, por ejemplo, en los mercados de crédito y de transferencia tecnológica.

Gráfico N° IV.1.6
Carga Tributaria según PIB por habitante PPC, Comparación
Internacional, 2000 (1)
 US\$ PPC; % del PIB (eje horizontal)



(1) Considera carga tributaria de todo sector público (para hacer las cifras comparables, para el caso Argentina, Chile y Singapur se agregan las cotizaciones obligatorias para seguridad social administradas por el sector privado).

Fuente: Elaborado en base a información del Banco Mundial y el FMI.

³⁶ Para mayores detalles ver A. Wagner, “Three Extracts on Public Finance”, en Musgrave-Peacock editors, *Classics in The Theory of Public Finance*, Macmillan, London, 1967.



De lo anterior se desprende que, en el corto plazo, se requiere necesariamente continuar concretando acciones destinadas a mejorar la eficiencia y la focalización del gasto público. A la vez, es preciso reforzar los esfuerzos que se realizan para disminuir la elusión y la evasión tributaria; condición necesaria para que en el mediano y largo plazo, como consecuencia de la estructura progresiva del impuesto a la renta, la carga tributaria pueda aumentar paulatinamente como efecto del mismo crecimiento (Recuadro N° IV.11.1).

Recuadro N° IV.1.1: Impuestos directos: elusión y evasión tributaria

Los impuestos directos en Chile son relativamente bajos en comparación a los de los países con nivel de desarrollo superior, especialmente en lo que respecta a las empresas. Así, mientras en Chile la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas es de 17% y la tasa máxima de impuesto a las personas es de 40%, en los países con PIB por habitante superior a los US\$ 10.000 -ajustado por PPC- estas tasas son en promedio de 31,7% y 45,5%, respectivamente. Más aún, sólo un país presenta menores impuestos a las empresas (Irlanda, con una tasa de 12,5%). Esta diferencia es más significativa si se considera que en Chile el sistema tributario a la renta es integrado, es decir, otorga un crédito por el impuesto de primera categoría, por lo que la tasa de impuesto pagada por los accionistas es, en definitiva, únicamente la tasa de impuesto a las personas que les corresponde. Esto no ocurre en la mayoría del resto de los países, en la cual los impuestos a las personas y las empresas son aditivos (incluida Irlanda).

Dado lo anterior, no debiera sorprender la baja importancia relativa de los impuestos directos en la recaudación tributaria total en Chile. En el país los impuestos directos representan el 17,7% de la recaudación tributaria total, lo que equivale a un 4,1% del PIB. Por su parte, en los países más desarrollados los impuestos directos representan en promedio un 35,1% de la recaudación tributaria y un 13,7% del PIB. Es obvio que esa tan significativa diferencia no puede explicarse por las relativamente menores tasas de impuestos directos vigentes en Chile.

Un factor importante que contribuye a explicar la baja importancia relativa de los impuestos directos en la recaudación total es la elevada tasa de evasión y elusión de los impuestos que afecta a las rentas empresariales, que deriva de un esquema tributario complejo y difícil de fiscalizar. Entre las diversas formas utilizadas para evitar el correcto pago de impuestos a la renta están las que apuntan a la subdeclaración de utilidades, como son el ocultamiento de ingresos a través de ventas sin comprobantes o la sobredeclaración de gastos, y las que persiguen subdeclarar los impuestos personales, como ocurre con el retiro no declarado de utilidades, entre otras. Por su parte, dentro de las formas más recurrentes de elusión se encuentra la creación de sociedades de inversión, que buscan limitar el pago de

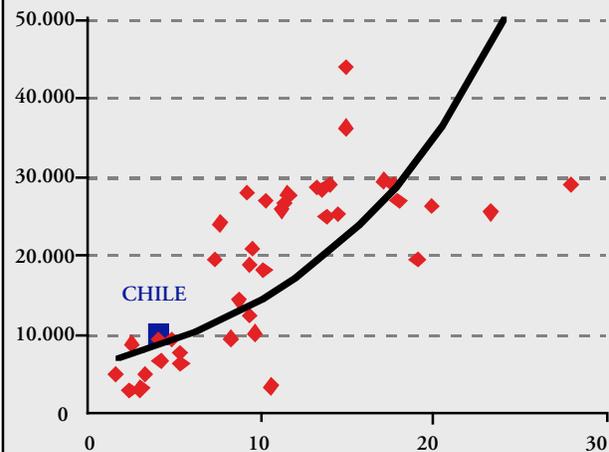
impuestos personales a la tasa de 17% de primera categoría, o la compra de empresas con pérdidas. Una estimación preliminar y conservadora de la evasión de impuestos directos en Chile señala que ésta ascendería a más de US\$ 1.500 millones, lo que equivale a un 11% de la recaudación tributaria total y a cerca de un 2% del PIB (estimación realizada por el Servicio de Impuestos Internos para el año 2003).

Para combatir la evasión y elusión tributaria es necesario continuar fortaleciendo la fiscalización y efectuando las modificaciones legales requeridas para eliminar los resquicios legales existentes. Sin embargo, debe tenerse presente que reducir la evasión y la elusión tributaria solo en base a lo anterior es una tarea prácticamente imposible en la medida que persistan los incentivos actuales, dados, entre otros, por la enorme brecha que existe entre la tasa máxima de impuesto a las personas (40%) y la tasa de impuestos a las utilidades (17%).

Gráfico N°R. IV.1.a

PIB por Habitante v/s Recaudación de Impuestos a las Personas y a las Empresas

US\$ PPC; % PIB (eje horizontal)



Fuente: Elaborado en base a información de la OCDE, FMI y Servicios e Impuestos Internos.

La segunda gran amenaza a poder seguir avanzando en equidad no se refiere a la ausencia de crecimiento, sino que al tipo de crecimiento que el país es capaz de generar. En particular, una estrategia de crecimiento que no procura explícitamente avanzar en el nivel y consistencia de la oferta y demanda por capital humano, corre el riesgo de no avanzar en equidad. Concretamente, dado que la principal causa de las desigualdades de ingreso autónomo es la desigual distribución de las habilidades laborales, se hace imprescindible mejorar esta última distribución mediante inversiones en capital humano. Sin embargo, si no existe una demanda por este capital humano de mayor calidad por parte del sector productivo nacional, puede ser más rentable ofrecer las

habilidades laborales en el exterior (“fuga de cerebros”), desaprovechando el país la inversión realizada y no provocando mejoras en la distribución de ingresos interna. Incluso, puede generarse “cesantía ilustrada”, desaprovechando social e individualmente la inversión, lo que eventualmente puede desalentar el esfuerzo individual de invertir en educación. En este sentido, la evidencia muestra que los países que no han sincronizado sus esfuerzos en cerrar sus brechas en educación y en tecnología (ésta última como motor de la demanda privada por capital humano) no han experimentado crecimientos significativos de productividad ni mejoras de equidad. Incluso, si el país presenta una desigual distribución de capital humano inicial, como es el caso de Chile, y se avanza sólo en progreso tecnológico, se corre el riesgo de exacerbar las desigualdades de ingreso al aumentar el premio por capital humano.

IV.2 Enfrentando los Límites: la Economía del Conocimiento en torno a los Recursos Naturales

IV.2.1 Los recursos naturales como oportunidad

Ante los límites reseñados a la sustentabilidad de la estrategia de crecimiento chilena, cabe preguntarse si existe tal cosa como una “maldición” de los recursos naturales que impida crecer sostenidamente a tasas altas. La pregunta no es baladí, pues existe evidencia en ese sentido; por ejemplo Sachs y Warner (1995)⁵⁷ encuentran una relación negativa entre crecimiento económico y exportaciones de recursos naturales como porcentaje del PIB. En particular, estiman que un incremento de diez puntos porcentuales en las exportaciones de recursos naturales como porcentaje del PIB implica una menor tasa de crecimiento de alrededor de 0,7 puntos porcentuales por año. Este efecto de desaceleración del crecimiento puede deberse, según estos autores, a tres fenómenos diferentes, aunque potencialmente simultáneos. En primer lugar, a un fenómeno social, mediante el cual la abundancia llevaría a la pereza de la población. En segundo lugar, a un fenómeno de economía política, mediante el cual esta abundancia generaría ineficiencias por incentivar el desvío de esfuerzos y recursos a la búsqueda de rentas⁵⁸. Y en tercer lugar, a un fenómeno económico conocido como la “enfermedad holandesa”, a través del cual la abundancia de recursos naturales tendería a apreciar la moneda local, disminuyendo la competitividad de las manufacturas, desviando recursos desde el sector industrial hacia el de recursos naturales⁵⁹.

Basándose en la evidencia agregada presentada por Sachs y Warner (1995), y observando la composición actual de las exportaciones de los países más desarrollados (Gráfico N° IV.1.4), podría concluirse equivocadamente que la estrategia de desarrollo a seguir debiese ser una industrialización forzada. Sin embargo, alejarnos de nuestras ventajas comparativas en recursos naturales equivaldría a volver a cometer errores pasados de desarrollo frustrado. En este sentido, son iluminadores los casos de países ricos en recursos naturales, entre ellos Finlandia, Suecia, Australia y Nueva Zelanda, que sí han logrado desarrollarse en forma permanente y acelerada, justamente aprovechando esta condición de abundancia. Como se aprecia en el Gráfico N° IV.2.1, existe un subconjunto de países desarrollados, con abundancia de recursos naturales, para los cuales las materias primas y las manufacturas basadas en éstas siguen teniendo una participación significativa en su economía (aunque de todas maneras menor que la que tienen en Chile)⁶⁰. Asimismo, también existen casos de sectores primarios que han evidenciado aumentos acelerados de productividad, incluso por sobre el sector manufacturero⁶¹. Lo importante es entonces entender cómo estos países (o sectores específicos, según el caso) transformaron la supuesta “maldición” de los recursos naturales en una “bendita” oportunidad, y por lo tanto, que es lo que puede y debe hacer Chile para seguir este camino.

⁵⁷ “Natural Resource Abundance and Economic Growth”. J. Sachs, y A. Warner, NBER Working Paper N°5398, 1995.

⁵⁸ La constante presión por un “dólar alto”, así como por reducir ulteriormente la ya moderada carga tributaria, son sin duda manifestaciones de este fenómeno en nuestro país.

⁵⁹ Con todo, el fenómeno de la “enfermedad holandesa” sólo se traduciría en un menor crecimiento si la productividad en el sector manufacturero es mayor que en el resto de la economía. Este puede ser el caso si a) el sector manufacturero genera mayores encadenamientos productivos que la explotación de recursos naturales (modelo presentado por A. Hirschman en *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958); y/o b) el sector manufacturero genera mayores economías dinámicas, por ejemplo, mediante un mayor “learning-by-doing” (modelo presentado por K. Matsuyama en “Agricultural Productivity, Comparative Advantage, and Economic Growth”. *Journal of Economic Theory* N°58, 1992).

⁶⁰ Estos países han logrado contrarrestar el hecho que la demanda mundial por materias primas crece relativamente más lento que la demanda por manufacturas. Han logrado esto mediante a) la reducción de costos a una tasa mayor que la disminución de precios relativos, gracias a mejoras tecnológicas, y b) el desarrollo de industrias encadenadas en nichos con demandas más dinámicas, gracias a la innovación en torno a “clusters”.

⁶¹ Por ejemplo, W. Martin y D. Mitra en “Productivity Growth and Convergence in Agriculture and Manufacturing”, *Economic Development and Cultural Change* 49 (2), 2001, muestran que el crecimiento de la productividad total de factores del sector agrícola en el período 1967-1992 fue superior a la del sector industrial, tanto para los países en desarrollo, como para los industrializados. Por su parte D. De Ferranti, G. Perry D. Lederman y W. Maloney en *De los Recursos Naturales a la Economía del Conocimiento: Comercio y Calidad del Empleo*, Banco Mundial 2002, proveen evidencia de este fenómeno en otros sectores primarios como el minero, el frutícola y el forestal.

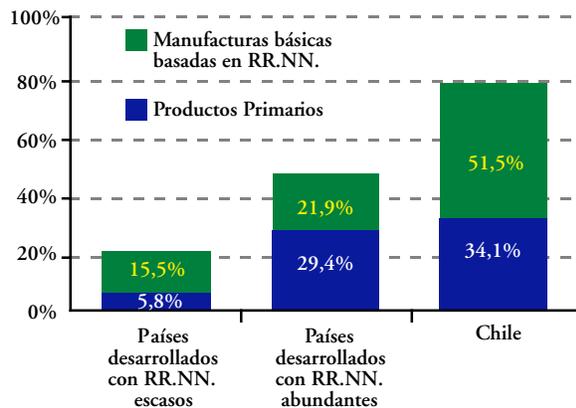




Gráfico N° IV.2.1

Participación de Recursos Naturales en Exportaciones, Chile y Países Desarrollados (con PIB por habitante PPC mayor a US\$ 20.000), 2002

% total de exportaciones



Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas CEPAL.

Un punto de partida para este análisis es examinar el rol del capital humano y su interacción con la disponibilidad de recursos naturales (De Ferranti et al. (2003). En este sentido, Bravo-Ortega y De Gregorio (2004) muestran que la abundancia de recursos naturales afecta negativamente el crecimiento económico, pero sólo en aquellos países con bajos niveles de capital humano. Así, aquellos países con abundante capital humano podrían desarrollar conjuntamente sus sectores primarios y manufactureros y crecer a tasas aceleradas. Esto último es lo que explicaría la diferencia en crecimiento experimentada en el Siglo XX por los países escandinavos en contraste con los latinoamericanos, ambos con niveles similares tanto de PIB por habitante como en intensidad en recursos naturales hace un siglo⁶², pero con dramáticas diferencias de capital humano “inicial” en favor de los primeros⁶³.

Un segundo elemento destacable en la estrategia de los países ricos en recursos naturales que han logrado desarrollarse es ciertamente su capacidad de innovación, definida en términos amplios como el proceso colectivo continuo, complejo e incierto, mediante el cual las empresas crean, adaptan o adoptan tecnologías con el fin de cimentar sus ventajas competitivas⁶⁴. En este sentido, debe destacarse la importancia de adaptar y adoptar, pues puede ser una fuente más eficiente de innovación, especialmente para países rezagados respecto a la frontera del conocimiento, pero incluso para los que mueven esta frontera (por ejemplo, se estima que el 86% del progreso tecnológico en Francia se basa en tecnologías extranjeras, mientras que incluso en EE.UU. los recursos destinados a adoptar tecnologías externas son 30 veces los dedicados a innovar en lo frontera⁶⁵). De todas maneras, en los sectores en que Chile es líder mundial, sí se hace necesario invertir en mover la frontera del conocimiento, pues puede no haber alguien a quien copiarle.

El proceso de innovación es colectivo, por cuanto las innovaciones surgen tanto de las relaciones intra-empresa, como extra-empresa con agentes externos, tales como universidades, centros de investigación, agencias públicas, consumidores, proveedores, e incluso competidores. Es continuo, por cuanto las innovaciones suelen basarse en sucesivas retroalimentaciones entre los diferentes agentes, a través de las cuales las capacidades y habilidades para innovar se desarrollan de manera acumulativa (más aún, la principal fuente de innovación no es la investigación pura, sino que la práctica cotidiana que identifica oportunidades de mejoras). Es complejo, por cuanto el proceso implica la interacción de agentes internos y externos, que difieren, al menos, en capacidades e información disponible, lo que aumenta los costos de transacción. Y es incierto, pues por definición los resultados del proceso innovativo pueden no ser exitosos.

El esfuerzo innovador de los países bajo análisis queda de manifiesto, por ejemplo, en el gasto en Investigación y Desarrollo (que alcanza a 3,4% del PIB en Finlandia y 4,3% en Suecia, versus 0,6% en Chile), y en el número de patentes producidas al año (que alcanza a 180 por cada millón de habitantes en Finlandia y 195 en Suecia, versus sólo 1 en Chile).

⁶² A modo de ejemplo, en 1870 el PIB por habitante de Finlandia era 0,96 veces el de Chile, mientras que en 1990 equivalía a 2,60 veces éste. Cifras presentadas por C. Bravo-Ortega y J. De Gregorio en “The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital and Economic Growth”. Banco Central de Chile, Working Paper N°139, 2004.

⁶³ A fines del Siglo XIX la tasa de alfabetización en los países escandinavos era de al menos 89%, mientras que en Latinoamérica la mayor era la de Argentina con un 46%, seguida por la de Chile con un 30% (cifras presentadas en Bravo-Ortega y De Gregorio (2004)). Diferencias significativas se mantienen hoy cuando se analizan indicadores de calidad educacional (ver Sección IV.4).

⁶⁴ Definición basada en L. Georghiou, K. Smith, O. Toivanen y P. Ma-Anttila, *Evaluation of the Finnish Innovation Support System*, Ministry of Trade and Industry of Finland, 2003.

⁶⁵ Para mayores detalles ver D. De Ferranti, G. Perry, I. Gill, J.L. Guash, W. Maloney, C. Sánchez-Páramo, y N. Schady, *Closing the Gap in Education and Technology*, World Bank 2003.

Este esfuerzo innovador se ha focalizado en estos países precisamente alrededor de sus recursos naturales abundantes. Esto contrasta con lo sucedido en Latinoamérica en general, y en Chile en particular (al menos hasta mediados de la década del 70). Así, mientras en Chile se intentaba una industrialización forzada inconsistente con nuestras ventajas comparativas, en países como los escandinavos y también en Australia, Nueva Zelanda y Canadá, entre otros, el crecimiento se basaba en ellas, desarrollándose encadenamientos productivos hacia atrás, adelante y los costados (Blomstrom y Meller (1991)⁶⁶. De esta manera, en los países hoy desarrollados, ricos en recursos naturales, han surgido complejos productivos, o “clusters” en torno a ellos⁶⁷. Por “cluster” se entiende “una concentración sectorial y/o geográfica de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas -tanto hacia atrás, hacia los proveedores de insumos y equipos, como hacia adelante y hacia los lados, hacia industrias procesadoras y usuarias así como a servicios y actividades estrechamente relacionadas- con importantes y acumulativas economías externas, de aglomeración y de especialización, y con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en búsqueda de eficiencia colectiva”⁶⁸.

Estos “clusters” han surgido primordialmente de la evolución natural de las fuerzas del mercado (con el fin de aprovechar lo que en la literatura se conoce como “externalidades locales específicas a la industria”⁶⁹), y no por obra del Estado. Con todo, el Estado sí ha contribuido a solucionar las fallas de mercado que dificultan o hacen más lenta su evolución a la madurez, principalmente aquellas asociadas a las asimetrías de información y costos de transacción, mediante la provisión de infraestructura y la construcción del capital social (dado por la confianza basada en instituciones, tanto formales como informales) necesarias para la interacción eficiente de los agentes económicos. Otro aporte fundamental del Estado en el surgimiento de “clusters” en estos países ha sido su rol en la formación del capital humano requerido para innovar en ellos.

⁶⁶ Para mayores detalles ver *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic* M. Blomstrom y P. Meller editores, Inter-American Development Bank y Johns Hopkins University Press, 1991.

⁶⁷ Son relevantes, entre muchos otros, el cluster en torno a la actividad marítima en Noruega, en torno a la producción y comercialización de flores en Holanda, en torno al sector lácteo-ganadero en Dinamarca, en torno al sector forestal en Finlandia, y los clusters mineros en Australia, Canadá y la misma Finlandia -caso particularmente interesante, puesto que el sector sobrevive de manera activa a pesar que la extracción minera propiamente tal es ya poco importante.

⁶⁸ Definición dada por J. Ramos en “Una Estrategia de Desarrollo a Partir de los Complejos Productivos (Clusters) en torno a los Recursos Naturales, ¿Una Estrategia Prometedora?”. CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial 1999, p. 5.

⁶⁹ Para mayores detalles ver A. Rodríguez-Clare, “Microeconomic Interventions after the Washington Consensus”, Research Department, Inter-American Development Bank, 2004.

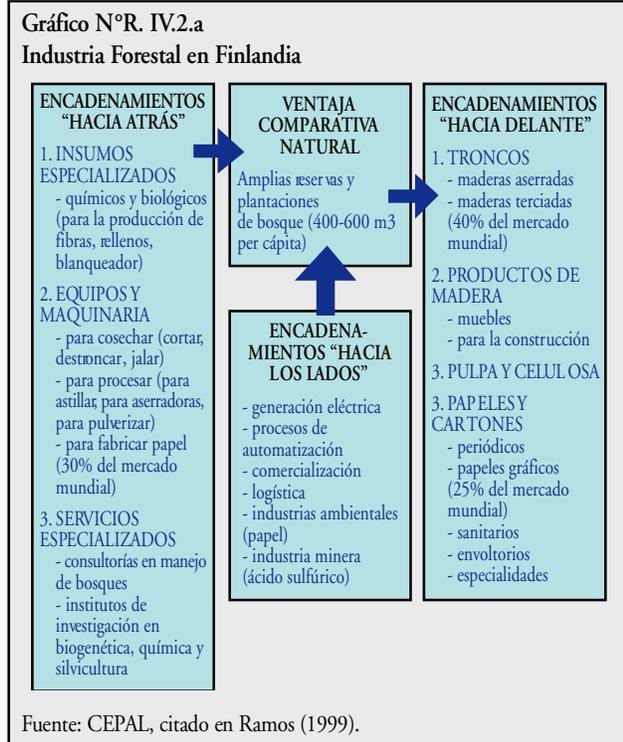
Recuadro N° IV.2.1: Un cluster maduro: industria forestal en Finlandia⁷⁰

El cluster forestal de Finlandia representa, como un todo, alrededor del 25% de las exportaciones del país. Está construido alrededor de una ventaja comparativa natural, dada por las amplias reservas y plantaciones de bosques, relativamente cercanos al mar (lo que facilita su transporte) y a un centro de consumo importante (Europa). Presenta encadenamientos en todas las direcciones. Hacia atrás, en insumos químicos y biológicos especializados para las fases de plantación y procesamiento; en equipos y maquinaria para las fases de cosecha, procesamiento y fabricación de papel; y en servicios especializados, como consultorías en manejo y centros de investigación. Hacia adelante, en maderas aserradas, muebles, productos para construcción, pulpa, celulosa, cartones y diversos tipos de papel. Y hacia los costados, en generación eléctrica, servicios de comercialización y logística, e industrias ambientales, entre otras.

Ciertamente, el cluster ha pasado por etapas previas a su estado de madurez, las que coinciden con las etapas tradicionalmente identificadas en la literatura sobre complejos productivos exitosos. Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, se extraía y exportaba principalmente productos primarios y algunos con poca elaboración, importándose la mayoría de los insumos, maquinaria e ingeniería. A partir de 1920 surgió el procesamiento y exportación de pulpa, cartón y papel, sustituyéndose además localmente algunos insumos, equipos y servicios de ingeniería. A partir de 1960 se comenzó a exportar maquinaria a la Unión Soviética, los servicios de ingeniería se volvieron completamente locales, y se profundizó la exportación de productos más sofisticados, como papeles finos. Finalmente, a partir de 1970 comenzaron las exportaciones de productos químicos y servicios de ingeniería, se profundizó la exportación de maquinaria a mercados más exigentes, e incluso las empresas locales comenzaron a invertir en estos rubros en el exterior.

En todo este proceso de maduración ha sido vital la innovación, la que en sus primeras etapas consistió básicamente en adaptar y adoptar tecnología desde el exterior, y sólo en etapas recientes en desarrollo de tecnología propia, por ejemplo en productos químicos. A su vez, este proceso innovador se ha sustentado en la fuerte dotación de capital humano, en la cual el Estado ha jugado un rol vital, tanto en su formación básica como especializada.

⁷⁰ Esta descripción se basa en Ramos (1999) y en C. Palmberg, “The Transformation of the Forestry-related Industries: a Knowledge Economy Viewpoint” mimeo 2004.



En resumen, la experiencia de países exitosos indica que los recursos naturales están lejos de ser una maldición. Por cierto, países escasos en ellos, como Japón y Corea del Sur, han optado por una estrategia de exportaciones de manufacturas, primero intensivas en mano de obra y luego más sofisticadas. Sin embargo, los países exitosos abundantes en recursos naturales han optado por una industrialización en torno a estos recursos, demostrando que existen caminos alternativos para lograr el éxito. Para ello han enfatizado tres elementos: i) un régimen institucional y de incentivos económicos claro, coherente y estable; ii) una fuerte capacidad de innovación, orientada a desarrollar encadenamientos productivos en torno a ventajas comparativas; y iii) un capital humano de calidad.

Así, un buen o mal desempeño de los países con abundantes materias primas, como lo es Chile, depende crucialmente de la congruencia de su política de desarrollo y no del hecho mismo de tener recursos primarios. Por lo tanto, importa más el cómo se produce, y no tanto el sector donde se haga, siempre y cuando existan ventajas comparativas para sustentarlo⁷³.

En el caso de Chile, una política de desarrollo que se construya sobre la base de sus ventajas comparativas en recursos naturales; que sea capaz de construir pilares sólidos de capacidad innovativa y capital humano en un marco institucional y económico estable; y que aproveche las potencialidades de los clusters que incipientemente están surgiendo en torno a los sectores primarios, aparece como la alternativa más viable para superar las limitaciones del modelo vigente.

IV.2.2 Fortalezas y debilidades de Chile para implementar la estrategia

Ciertamente, los tres pilares identificados como claves para implementar la economía del conocimiento están interrelacionados unos con otros. Este es un punto crucial, pues la ausencia de uno de ellos basta para que el conjunto no funcione.⁷⁴ En efecto, en ausencia de un régimen institucional claro, coherente y estable, es improbable que existan incentivos fuertes para invertir en el sector productivo, en actividades innovativas y en capital humano. Por otra parte, sin una demanda por capital humano de mayor calidad por parte del sector productivo resulta rentable invertir en la oferta del mismo; y viceversa, sin una oferta de capital humano calificado la capacidad innovativa del sector productivo se ve limitada. Finalmente, una industrialización forzada, inconsistente con las ventajas comparativas, haría a la larga insostenible los esfuerzos en materia de innovación y capital humano.

Finalmente, un tercer elemento presente en los países intensivos en recursos naturales que han sido exitosos en la tarea del desarrollo, es el marco dado por el régimen institucional y de incentivos económicos. Éste considera, en primer lugar, la estabilidad macroeconómica necesaria para estimular las inversiones, reduciendo la volatilidad de precios relativos. En segundo lugar, claridad en las reglas del juego, principalmente en lo referido a los derechos de propiedad y primacía de contratos, claves para incentivar el proceso innovador y su difusión. Y en tercer lugar, el adecuado funcionamiento y desarrollo del mercado de capitales, necesario para el financiamiento del emprendimiento innovador⁷¹. En todos estos aspectos, países como los escandinavos se han destacado históricamente⁷².

⁷¹ Indicadores del Banco Mundial (<http://info.worldbank.org/etools/kam2004>) sitúan a Finlandia y Suecia entre los cinco países con mayor disponibilidad de capital de riesgo.

⁷² En el componente de "ambiente macroeconómico" del Índice de Competitividad de Crecimiento 2003-2004 del World Economic Forum, Finlandia, Dinamarca y Noruega están entre los cinco primeros lugares. Además, Dinamarca y Finlandia encabezan el componente de "instituciones públicas".

⁷³ Es razonable argumentar que existe una competencia significativa de países que sí tienen ventajas comparativas en el desarrollo de manufacturas no intensivas en recursos naturales, incluyendo a China e India, contra los cuales es poco probable que Chile pueda salir airoso.

⁷⁴ Las otrora denominadas economías socialistas adolecían de dos de estos tres pilares, a saber, mientras enfatizaban el capital humano carecían de incentivos para la producción eficiente y la innovación. De otra parte, el mero "Consenso de Washington" también es incompleto en materia de capital humano e incentivos a la innovación.

La necesidad de cerrar las brechas en capital humano y capacidad de innovación de manera sincronizada resulta particularmente crítica⁷⁵. La necesidad de capital humano para el desarrollo innovador se sustenta en tres elementos. Primero, se requieren trabajadores debidamente capacitados en el sentido de ser flexibles para implementar nuevas tecnologías y adaptarse a los cambios. Segundo, las tecnologías factibles de ser adoptadas y/o adaptadas desde los países desarrollados tienden a ser intensivas en mano de obra calificada, pues éstas generalmente son consistentes con la calidad de la mano de obra en su país de origen. Y tercero, para el proceso mismo de adoptar y adaptar las tecnologías externas se requiere mano de obra calificada. Por su parte, la necesidad de desarrollar la capacidad innovadora del país para sustentar una mejora de su capital humano se sustenta en que la rentabilidad de la educación en el país es función de las tecnologías disponibles. Así, ante la ausencia de progreso tecnológico puede no ser rentable invertir en educación, o puede ser más rentable ofrecer las habilidades laborales en el exterior (produciéndose una migración de capital humano)⁷⁶. La evidencia empírica muestra que los países que no han sincronizado sus esfuerzos en cerrar estas dos brechas no han sido capaces de experimentar crecimientos significativos de productividad⁷⁷. Incluso, si el país presenta una desigual distribución de capital humano, y se avanza sólo en progreso tecnológico, se corre el riesgo de exacerbar las desigualdades de ingreso y, peor aún, estancar el desarrollo por la falta de competencias laborales suficientes para innovar.

Existen diferentes instrumentos para evaluar la posición de Chile en cada uno de los pilares identificados. Una primera aproximación la da el Índice de Competitividad de Crecimiento del World Economic Forum. Para el índice 2002-2003 Chile se destaca en las áreas de ambiente macroeconómico (lugar 13 en el mundo) e instituciones públicas (lugar 19), estando muy rezagado en el ámbito tecnológico, especialmente en lo referido a innovación (lugar 37). El modelo desarrollado por el Banco Mundial, diseñado para diagnosticar cuan preparado está cada país para seguir el camino de la economía del conocimiento (World Bank 2004⁷⁸), permite un análisis más detallado, que genera conclusiones similares. Como se observa en el Gráfico N° IV.2.2⁷⁹, Chile presenta un rendimiento destacado, muy por sobre lo esperado dado su nivel de ingreso, en todas aquellas dimensiones relacionadas con el “régimen económico y de incentivos” (cuadrante superior derecho). En particular, destacan aspectos como la regulación y supervisión del sector financiero, la intensidad de competencia en los mercados locales, la calidad regulatoria y el imperio de la ley.

Chile también presenta un rendimiento destacado, dado su nivel de ingreso, en aquellas dimensiones relacionadas con la “infraestructura pro innovación” (cuadrante superior izquierdo), como por ejemplo el desarrollo del e-government, la inversión en telecomunicaciones, e incluso, en usuarios de computadores e internet.

En contraste, el país presenta un rendimiento inferior al esperado en todas las dimensiones asociadas a “capacidad innovativa” (cuadrante inferior izquierdo), y en prácticamente todas las variables relacionadas a “capital humano” (cuadrante inferior derecho). En particular, en el primero de estos ámbitos Chile exhibe una bajísima proporción de exportaciones tecnológicas, un bajo grado de colaboración científica entre universidades y empresas, y un bajo esfuerzo en investigación y desarrollo, así como en patentamiento. En este ámbito sólo la publicación de artículos técnicos y científicos está en línea con el nivel de ingreso de Chile. En el ámbito de “capital humano”, Chile está particularmente rezagado en disponibilidad de trabajadores profesionales y técnicos, así como en logro en matemáticas en el nivel básico.

⁷⁵ Para mayor detalle ver D. De Ferranti et al. (2003).

⁷⁶ La falta de sincronía en estos dos ámbitos puede llevar también, al menos por un tiempo, a la “cesantía ilustrada”.

⁷⁷ Para mayor detalle ver I. Gill, “An Economic Approach to the Knowledge Economy: Technology-Skill Complementarities and their Implications for Productivity and Policy”, background paper for De Ferranti et al. (2003).

⁷⁸ Para mayores detalles ver World Bank, “Chile, New Economy Study”, Report N° 25666-CL, Februario 2004.

⁷⁹ El gráfico N° IV.2.2 presenta la posición relativa de Chile en una serie de variables, respecto al conjunto constituido por los países emergentes más los pertenecientes a la OCDE. Mientras más alejada esté una observación del centro del gráfico, mejor es la posición relativa del país. Como referencia se incluye la posición relativa de Chile en términos de PIB por habitante PPC (indicada por la circunferencia azul), la que permite identificar si para una determinada variable el país está rindiendo por sobre o bajo lo esperado dado su nivel de ingresos. Por ejemplo, en el ámbito de “regulación y supervisión de instituciones financieras”, nuestro país se ubica en el percentil 88, lo que está muy por encima del percentil en el que se ubica nuestro PIB por habitante (percentil 25).

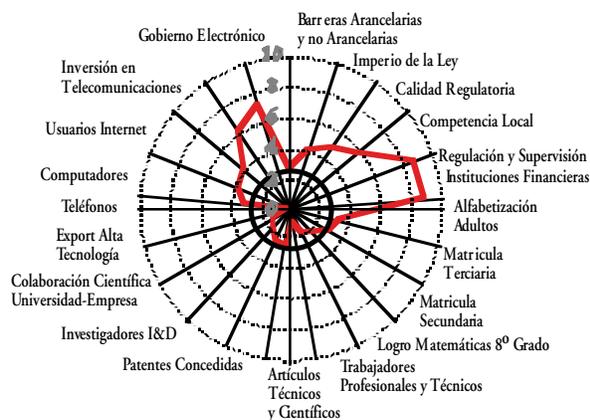




En resumen, para seguir el camino de los países que han logrado desarrollarse aplicando la economía del conocimiento a sus recursos naturales, Chile debe concentrar sus esfuerzos, simultáneamente, en incrementar su capacidad de innovación (materia que se analiza en detalle en la Sección IV.3) y en mejorar la calidad de su capital humano (materia que se desarrolla en la Sección IV.4). Dadas las interrelaciones que existen entre los distintos pilares de la economía del conocimiento, las estrategias a seguir en estas dos áreas deben ser consistentes con el desarrollo de encadenamientos productivos en torno a las ventajas comparativas del país, y no erosionar su régimen institucional y de incentivos económicos que actualmente constituye la base desde la cual podemos dar los pasos siguientes.

Gráfico N° IV.2.2

Posición relativa de Chile respecto a Países Emergentes + OCDE en variables claves de la Economía del Conocimiento, datos 2003 o más recientes



Fuente: Elaborado sobre la base de indicadores del Banco Mundial (<http://info.worldbank.org/etools/kam2004>).

IV.3 Capacidad de Innovación

IV.3.1 La innovación como un ámbito de políticas públicas

Las políticas pro innovación constituyen necesariamente parte del ámbito de políticas públicas, en el sentido que existe un rol para el Estado que no puede ser reemplazado por las fuerzas del mercado. Sin embargo, las políticas públicas pro innovación que aquí planteamos son muy diferentes a otras políticas usualmente consideradas al momento de buscar acelerar el crecimiento, entre las que se cuentan los incentivos transversales para fomentar la inversión extranjera directa⁸⁰, la promoción de exportaciones⁸¹, y el apoyo a las PYMEs (ver Recuadro N° IV.3.1), políticas, estas últimas, que son muy vulnerables a la captura por parte de grupos de interés.

Recuadro N° IV.3.1: Política de apoyo a las PYMEs: corrigiendo fallas de mercado⁸²

Desde el punto de vista de la productividad total de la economía, el tener políticas generales destinadas a garantizar la supervivencia de las PYMEs más allá de su viabilidad económica resulta contraproducente. Esto es así por cuanto estas políticas inhiben una fuente clave de crecimiento que es la búsqueda de eficiencia a través de la destrucción creativa que implica la prueba y error en los procesos de formación, muerte y reemplazo de proyectos y empresas. De hecho, esta es una dinámica de carácter mundial, donde la evidencia muestra que las PYMEs presentan una alta tasa de natalidad acompañada de una tasa de mortalidad levemente menor. En este sentido, la dinámica en Chile no es muy distinta a la de países desarrollados (por ejemplo, se estima que en EE.UU. alrededor del 53% de las empresas pequeñas muere al cabo de 4 años⁸³).

⁸⁰ Se argumenta que la inversión extranjera directa podría generar encadenamientos productivos y transferencias tecnológicas. Sin embargo, la evidencia no es concluyente al respecto, especialmente cuando el país tiene bajo capital humano. Para una revisión de esta evidencia ver "Multinationals and Linkages: An Empirical Investigation" L. Alfaro y A. Rodríguez-Clare, Research Department Inter-American Development, 2003. Además, si lo que interesa son los encadenamientos y las transferencias tecnológicas, éstos debiesen ser promocionados directamente.

⁸¹ La hipótesis detrás de la promoción es que el acto de exportar aumentaría la productividad de las empresas; sin embargo, la evidencia muestra que la causalidad es inversa, es decir, son las empresas con mayor crecimiento de productividad las que tienden a exportar. Al respecto, ver "Trade and Industrial Policy Reform", D. Rodrik en Handbook of Development Economics, vol. III, B, North-Holland, 1995.

⁸² Para mayores detalles ver K. Hallberg (2000), "A Market-Oriented Strategy for Small and Medium-Scale Enterprises", IFC Discussion Paper N°40, World Bank; y J.E. Stiglitz (1993), "The Role of the State in Financial Markets", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, World Bank.

⁸³ Para mayores detalles y otros ejemplos ver A. Cabrera, S. de la Cuadra, A. Galletovic, y R. Sanhueza, "Las PYME: Quiénes son, Cómo son y Qué Hacer con Ellas", mimeo, Enero 2002.



Otro argumento en contra de las políticas generales de apoyo a las PYMEs es que esta categorización esconde una gran heterogeneidad⁸⁴. En efecto, incluye empresas con potencial de crecimiento, otras para las cuales la escala de operación eficiente es precisamente pequeña, y otras destinadas a desaparecer por su baja productividad. Así, aplicar apoyos transversales sin hacer esta distinción limita la destrucción creativa antes mencionada, y malgasta recursos públicos.

Con todo, se recalca que sí existe un espacio para las políticas públicas de apoyo a las PYMEs. Este espacio está dado por la existencia de fallas de mercado, muchas de las cuales afectan potencialmente a todas las empresas, aunque tal vez de manera más aguda a las de menor tamaño. De esta manera, la racionalidad respecto a las políticas de apoyo a las PYMEs consiste en corregir las fallas de mercado que las afectan directamente en los mercados donde éstas se desenvuelven. Se debe ser particularmente estricto en evitar que políticas como las pro innovación encubran intervenciones gubernamentales sin una clara justificación económica. Es decir, no deben mezclarse políticas asistencialistas (que deben evaluarse en su propio mérito) con políticas orientadas a aumentar la productividad de la economía.

En particular, en el marco de las políticas pro innovación (que para el caso de las PYMEs chilenas puede referirse especialmente a la adopción y adaptación de las mejores prácticas y tecnologías disponibles en las empresas líderes del país), las políticas de apoyo a las PYMEs deben apuntar a generar disponibilidad de capital semilla y de riesgo con el fin que aquellas empresas que posean proyectos innovadores puedan desarrollarlos y comercializarlos. En todo caso, las fallas del mercado de capitales no sólo restringen la capacidad de financiamiento de proyectos innovadores de las PYMEs. También afectan la inversión en activos físicos, capacitación y capital de trabajo de estas empresas, dado que en general no tienen historia crediticia ni patrimonio para colaterales, y se ven mayormente afectadas por la existencia de costos fijos asociados al crédito.

Las políticas de apoyo a las PYMEs deben apuntar también a disminuir las asimetrías de información y costos de transacción que limitan la transferencia tecnológica y la asociatividad entre estas empresas. Las limitantes a la asociatividad pueden ser particularmente relevantes, pues en muchos casos ésta es indispensable para alcanzar la masa crítica necesaria para emprender un proyecto innovador (así como para incrementar su poder negociador, adquirir activos de uso común, y emprender otros proyectos con economías externas, como el desarrollo de capital humano especializado). La asociatividad es también importante para involucrar a las PYMEs en el proceso exportador chileno, actualmente concentrado en un número reducido de grandes empresas. Esta asociatividad, para ser consistente con las fuerzas del mercado, debe apuntar a convertir a las PYMEs en una fuente competitiva de insumos para los sectores exportadores dinámicos (lo que equivale a encadenamientos hacia atrás en dichos “clusters”).

⁸⁴ Para mayores detalles ver M. Di Tommaso y S. Dubbini, “Towards a Theory of the Small Firm: Theoretical Aspects and some Policy Implications”, Serie Desarrollo Productivo N°87, Cepal.

La justificación económica de las políticas de promoción de la innovación puede clasificarse en dos áreas⁸⁵: i) la existencia de fallas de mercado asociadas al fenómeno innovativo, incluyendo aquellas asociadas al financiamiento del emprendimiento innovador; y ii) la existencia de fallas sistémicas asociadas al proceso innovativo.

Dentro de las fallas de mercado asociadas al fenómeno innovativo destacan⁸⁶:

- *Insuficiente apropiabilidad de beneficios.* Dado que el conocimiento tiene carácter de bien público, en el sentido de ser su consumo no rival y sólo parcialmente excluible, se produce un desincentivo a invertir en su generación, y un incentivo a esperar aprovechar el conocimiento generado por otros sin incurrir en los altos costos que su generación implica. El grado en que se manifieste esta falla dependerá de cómo se definan y protejan los derechos de propiedad de las innovaciones.

- *Asimetrías de información, altos costos de transacción y de coordinación.* Muchos proyectos innovadores pueden beneficiar a varios agentes, a una industria completa o incluso a varias industrias. Más aún, pueden ser rentables sólo si cuentan con una escala suficiente. El problema surge cuando por asimetrías de información, altos costos de transacción y desconfianzas, no se produce la coordinación necesaria entre los agentes, y se termina por duplicar esfuerzos o simplemente no emprender la innovación.

- *Externalidades de red.* Estas externalidades ocurren cuando el valor de un bien para un agente se incrementa mientras más agentes consuman dicho bien. Esto ocurre con muchas innovaciones tecnológicas, como por ejemplo en telecomunicaciones, donde un nuevo sistema de telefonía sólo tiene valor si es útil para comunicarse con los demás. Los costos de transacción y coordinación pueden dificultar que se alcance la masa crítica requerida para rentabilizar privadamente una innovación con estas características.

⁸⁵ Eventualmente se considera una tercera justificación, referida a la innovación en el contexto de modelos de crecimiento endógeno. En estos modelos se asume que las inversiones en innovaciones tecnológicas presentan rendimientos crecientes y, por lo tanto, aumentan la tasa de crecimiento de estado estacionario (al respecto ver “Endogenous Technological Change”, P. Romer, Journal of Political Economy N°98, 1990). Con todo, la evidencia no es concluyente al respecto.

⁸⁶ Para mayor detalle ver Georghiou et al. (2003), y J.M. Benavente, “Antecedentes para el Diseño de una Política Tecnológica Nacional”, Mimeo, 2004.





- *Alta incertidumbre no cuantificable, riesgo no diversificable e intangibilidad de los activos.* Muchos proyectos innovativos pueden no alcanzar un desarrollo comercial o pueden llevar a un resultado muy distinto al esperado. Esta incertidumbre suele ser difícil de cuantificar, y por lo mismo, suele no contar con financiamiento privado a través de los mecanismos tradicionales de mercado. Adicionalmente, muchos proyectos presentan riesgo de características no sistemáticas, y por lo tanto, no diversificable. Esto resulta aún más complejo si se considera que, en general, los activos de este tipo de proyectos son intangibles. Adicionalmente, en esta industria se generan importantes asimetrías de información, que surgen porque quienes operan o administran los proyectos manejan un nivel de información muy superior a quienes los financian, lo que puede dar lugar a comportamientos oportunistas que elevan los niveles de riesgo de estas inversiones. Todo esto disminuye aún más las posibilidades de financiamiento privado tradicional.

Por su parte, la visión sistémica de la innovación se refiere a que ésta surge de un proceso no lineal, que envuelve no sólo a la investigación, sino que también a un complejo proceso de actividades relacionadas como capacitación, diseño y financiamiento, entre otras. Se requiere que todas estas actividades estén integradas para un resultado exitoso. Además, esta visión reconoce que las empresas no innovan de manera aislada, sino que lo hacen al relacionarse con universidades, centros de investigación, agencias públicas, proveedores, clientes, y sus propios competidores. Para un resultado exitoso, se requiere entonces una interacción entre las capacidades internas de la empresa, con las de los agentes que la rodean. El espacio para las políticas públicas que surge de esta visión (que en todo caso no se contradice con la visión tradicional de las fallas de mercado), se refiere en particular a: la provisión de infraestructura para que el sistema opere; la determinación de la institucionalidad (reglas del juego) para que las transacciones ocurran de manera expedita y eficiente (por ejemplo en lo referido a los derechos de propiedad de innovaciones surgidas de actividades colaborativas); y la coordinación necesaria para que el sistema como un todo actúe de manera coherente. Adicionalmente, debe existir una preocupación especial por que se desarrolle el mercado en aquellas áreas del sistema que produzcan “cuellos de botella” (como lo puede ser el mercado de capitales), intentando generar “puentes” que terminen de conectar todos sus componentes.

IV.3.2 El sistema nacional de innovación chileno

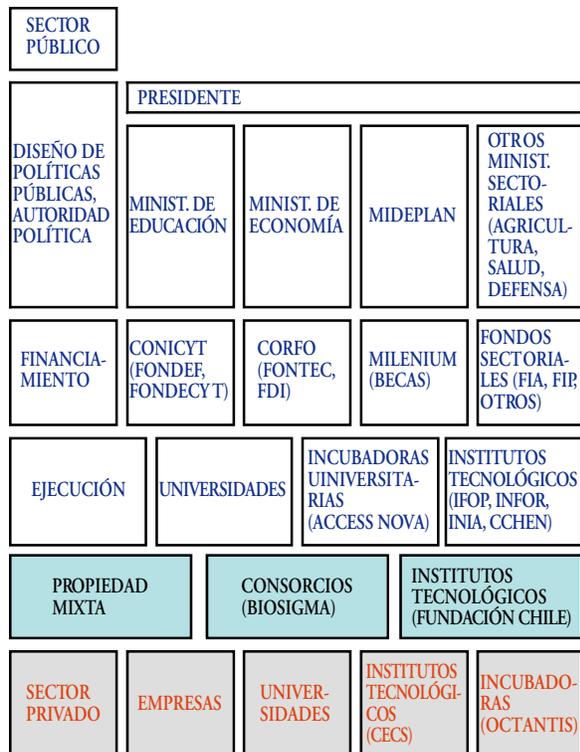
Tanto el Índice de Competitividad de Crecimiento del World Economic Forum, como el modelo desarrollado por el Banco Mundial para diagnosticar la posición de cada país en la economía del conocimiento (World Bank (2004)), y el informe de la OCDE para Chile⁸⁷, coinciden en que el país presenta un Sistema Nacional de Innovación (SNI) subdesarrollado, no preparado para hacer frente al desafío de crecer con equidad. Este rezago se hace evidente cuando se le compara con el conjunto de países en el próximo nivel de desarrollo, esto es, aquellos con un PIB por habitante PPC mayor a US\$ 20.000 por año; y se hace dramático cuando se le compara con el subconjunto de países particularmente innovadores⁸⁸.

El punto de partida para analizar estos rezagos es la definición misma del SNI chileno. Este sistema no está necesariamente diseñado ni constituido formalmente como tal, pero sí opera en la práctica; este sistema vigente en los hechos, aunque no reconocido como tal, es la unidad de análisis de la que debemos partir al momento de evaluar políticas que mejoren la capacidad de innovación chilena. El SNI está integrado por las empresas, universidades, centros de investigación, agencias públicas, y en general todas las organizaciones, privadas, públicas o mixtas, que contribuyen a acrecentar el nivel global de conocimiento en el país, mediante la creación, adaptación, o adopción de tecnologías. En este sistema se puede diferenciar entre los roles de diseño de políticas, financiamiento, y ejecución de las mismas, e identificar cómo los distintos actores desempeñan dichos roles, e interactúan unos con otros.

⁸⁷ “Estudios Económicos OCDE: Chile”, OCDE, Noviembre 2003.

⁸⁸ Para efectos de las cifras comentadas en esta sección, se considera como países especialmente innovadores a Corea del Sur, Finlandia, Israel, Singapur y Suecia.

Gráfico N° IV.3.1
Sistema Nacional de Innovación Chileno



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El Gráfico N° IV.3.1 describe esquemáticamente el SNI chileno. Se aprecia que en este sistema las políticas son diseñadas primordialmente por actores públicos. En este sentido, si bien algunos programas particulares cuentan con consejos asesores que consideran la opinión de actores privados, ello no se da al nivel agregado ni forma parte sistemática del diseño de las políticas de innovación como un todo. Esta visión global en teoría reside en la autoridad política del Presidente de la República; sin embargo, en la práctica ella sólo se traduce en prioridades anuales que quedan de manifiesto a través del proceso presupuestario del sector público. Es decir, no existe una instancia pública formal, ni menos mixta, que coordine, dé lineamientos generales, evalúe y vele por la consistencia del SNI. Como se identificó anteriormente, es esperable que esta coordinación no surja espontáneamente (es una de las fallas sistémicas del proceso innovador), por lo que debe ser el sector público el que la fomente⁸⁹.

⁸⁹ En los países innovadores existen distintas institucionalidades que se encargan de esta función. Por ejemplo, en Finlandia existe el Science and Technology Policy Council, el que asesora al Primer Ministro en la labor de dirigir el SNI; mientras que en Israel existe el Office of the Chief Scientist, con similar labor.

Entre los actores públicos más relevantes en el diseño de políticas se cuenta el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía, el primero orientado a la investigación básica, y el segundo al desarrollo tecnológico y el emprendimiento innovador. Otro actor importante es Mideplan, a cargo del Programa Milenium, que financia becas de investigación. Sin embargo, no hay instancias formales de coordinación entre estas líneas programáticas. Esta ausencia de coordinación se manifiesta también en la existencia de una serie de políticas diseñadas a nivel sectorial por los ministerios respectivos, por ejemplo en agricultura, salud, defensa y otros, así como por traslapes y duplicación de funciones.

En el nivel del financiamiento, destacan dos grandes fuentes. La primera, que primó hasta fines de la década de los 80, consiste en destinar recursos públicos directamente a financiar la oferta, básicamente de universidades e institutos tecnológicos públicos (entre los que se siguen contando el INIA, el INFOR, el CIREN, el INN, el IFOP, la CCHEN, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, el Instituto Geográfico Militar y el INACH, entre otros). La segunda, privilegiada a partir de la década de los 90, consiste en la canalización de recursos a través de los Fondos Tecnológicos. Su creación, más allá de los problemas de coordinación identificados en el sistema como un todo y de eventuales problemas operativos, ha sido conceptualmente correcta por apuntar a una mayor participación de las empresas en el proceso innovador, incentivando así la demanda por innovación de manera que se conecte con la oferta y hacerla más pertinente en términos productivos. Otra característica de estos fondos es su horizontalidad, en el sentido de procurar seguir a la demanda, sin diferenciar sectores industriales, etapas de desarrollo, ni tecnologías específicas a ser aplicadas.

Con todo, estos fondos distinguen cuatro ámbitos⁹⁰. Primero, el financiamiento de investigación básica no necesariamente aplicable ni comercializable, abarcado por el FONDECYT (bajo CONICYT en el Ministerio de Educación). Segundo, el financiamiento de proyectos tecnológicos con potencial comercial pero con alta incertidumbre, abarcado por el FONTEC (bajo CORFO en el Ministerio de Economía). Tercero, el financiamiento de proyectos innovadores con elevadas externalidades, abarcado por el FDI en su línea de interés público (bajo CORFO en el Ministerio de Economía). Y cuarto, el financiamiento de proyectos asociativos en torno a innovaciones tecnológicas, abarcado por la línea de apoyo pre-competitivo del FDI y por el FONDEF (bajo CONICYT en el Ministerio de Educación), este último incentivando asociaciones entre las instituciones investigadoras y las empresas.

⁹⁰ Para mayor detalle ver Benavente (2004).



Muchos de estos fondos individuales están bien evaluados⁹¹; sin embargo, como se mencionó, no están todo lo alineados que debieran en cuanto a sus mecanismos de financiamiento, asesoría, administración, ejecución y evaluación. Esto se debe a la alta dispersión de programas, donde convive el tradicional financiamiento directo a la oferta con los nuevos fondos orientados a la demanda, y que queda manifiesta al poder distinguir al menos 30 programas o agencias públicas en el Sistema Nacional de Innovación⁹² (ver detalle en Cuadro N° IV.3.1, donde además se indica el presupuesto para el año 2004 de cada una de ellas como señal de dispersión de esfuerzos y posible limitante para lograr masa crítica en algunos de ellos).

Finalmente, a nivel de ejecución, en el SNI chileno se debe destacar el rol de actores privados, como universidades y empresas en sus roles tradicionales, además de formas incipientes como incubadoras de negocios e institutos tecnológicos. También resaltan los organismos público-privados, donde tradicionalmente se ha destacado la Fundación Chile como instituto tecnológico, y donde están surgiendo formas de colaboración, aún en maduración, como los consorcios, donde se puede destacar BioSigma⁹³.

Cuadro N° IV.3.1
Programas Públicos Destinados a Ciencia y Tecnología,
Presupuesto 2004

AGRICULTURA	
Fundación para la Innovación Agraria (FIA)	3.466
INIA	7.191
INFOR (Subsecretaría Agricultura)	924
CIREN (Subsecretaría Agricultura)	418
Fundación Chile	895
ECONOMIA	
FONTEC	7.524
Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI CORFO)	8.447
Fondo innovación tecnológica Bio-Bio	504
Programa Desarrollo e Innovación Tecnológica	
<i>Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica</i>	<i>1.664</i>
<i>Subsecretaría de Agricultura (FIA)</i>	<i>569</i>
CONICYT	1.408
<i>Fundación Chile</i>	<i>330</i>
INN	393
Programa de Marcas y Patentes	261
Fondo de Investigación Pesquera (FIP) (Subsecretaría de Pesca)	2.211
IFOP (Subsecretaría de Pesca)	392
Fundación Chile (CORFO)	713
Profo y Far	13.484
EDUCACIÓN	
FONDECYT (CONICYT)	21.263
FONDEF (CONICYT)	9.900
Becas Nacionales de Postgrado (CONICYT)	3.059
Programa de Ciencia para la Economía del Conocimiento (Banco Mundial)	5.129
Programa Explora (CONICYT)	723
Instituto Astronómico Isaac Newton	55
Fondo Desarrollo Institucional	8.313
Fondo Desarrollo Institucional - Infraestructura	16.375
MIDEPLAN	
Programa Iniciativa Científica Millenium	3.610
Programa de Becas	5.180
MINERÍA	
Comisión Chilena de Energía Nuclear	3.979
SERNEAGEOMIN	4.060
DEFENSA	
Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile	2.563
Instituto Geográfico Militar	1.102
Servicio Aerofotogramétrico de la FACH	407
RELACIONES EXTERIORES	
Instituto Antártico Chileno	1.926
Total	138.438
Total (Mill. US\$)	222

Fuente: Elaborado en base a información de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

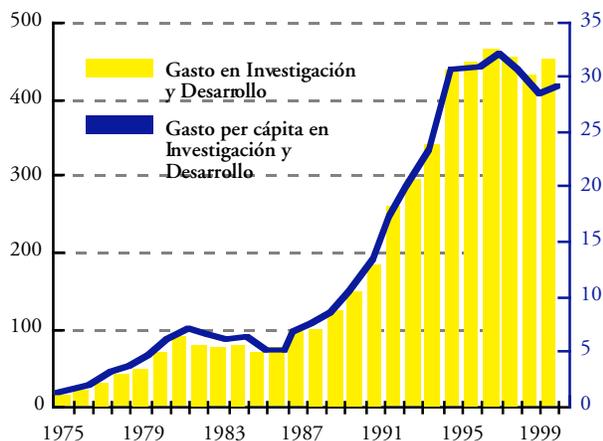
⁹¹ Ver por ejemplo "FONTEC-Innovación Tecnológica: Una Evaluación de sus Beneficios Sociales", Ge rens, Mimeo 1996; y "FONDEF-Innovación Precompetitiva Una Estimación de sus Beneficios Sociales", Ge rens, Mimeo 1996.

⁹² Sin considerar a las universidades estatales ni a las empresas públicas.

⁹³ Consorcio en el área de la biotecnología, formado por Codelco, el Gobierno de Chile y Nippon Mining & Metals, con el fin de desarrollar aplicaciones patentables para la minería y la metalurgia.

En el contexto del SNI chileno descrito, al problema de descoordinación y falta de directrices generales se le suma una seria deficiencia en cuanto al monto del esfuerzo agregado en términos de recursos. Si bien este esfuerzo ha aumentado significativamente en los últimos años, al punto que el gasto en investigación y desarrollo en la década de los 90 más que cuadruplicó el de la década anterior (ver Gráfico N° IV.3.2), éste sigue estando muy por debajo del de los países desarrollados y más aún de los innovadores⁹⁴. En efecto, mientras en Chile se destina en total el 0,6% del PIB a estas actividades, en los países desarrollados se destina en promedio el 2,1%, y en los innovadores el 3,1%. Más aún, Lederman y Maloney (2003)⁹⁵ muestran que Chile tiene un nivel de esfuerzo crecientemente menor al esperado si se controla por características económicas y poblacionales (ver Gráfico N° IV.3.3).

Gráfico N° IV.3.2
Gasto en Investigación y Desarrollo, Chile, 1975-2000
 Millones de US\$ de 1992

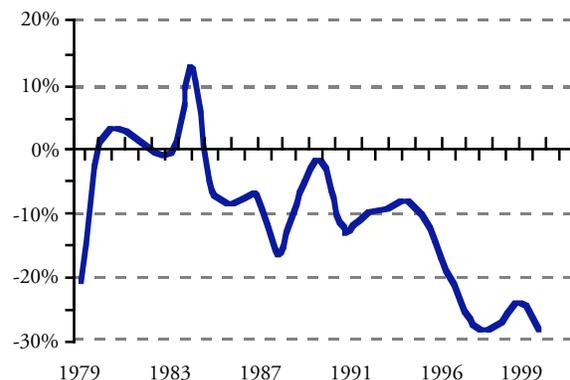


Fuente: Banco Mundial.

⁹⁴ Si bien la investigación y desarrollo no es el único esfuerzo que los países realizan en términos de innovación, es la medida estándar utilizada en la literatura para realizar comparaciones. Con todo, esta medida debe ser tomada con precaución, por cuanto el esfuerzo del sector privado tiende a estar subdeclarado.

⁹⁵ Los autores estiman el nivel de gasto esperado en investigación y desarrollo para Chile dado su nivel de ingresos y su fuerza laboral. Para mayor detalle ver D. Lederman y W. Maloney "R & D and Development", mimeo, 2003.

Gráfico N° IV.3.3
Rezago en Gasto en Investigación y Desarrollo,
Chile 1979-2000 (1)
 % del PIB



(1) El gráfico muestra la desviación entre gasto efectivo en investigación y desarrollo y el proyectado sobre la base del nivel de ingresos y el tamaño de la fuerza laboral del país. Cifras bajo el eje X corresponden a brechas negativas respecto a lo proyectado.

Fuente: Lederman y Maloney (2003).

Las comparaciones internacionales muestran que el esfuerzo chileno no es sólo bajo, incluso controlando por su nivel de ingresos y otras características, sino que además está mal distribuido, tanto en términos de quien lo financia, como en términos de su destino. En particular, se constata que en Chile la proporción del gasto en investigación y desarrollo financiada por las empresas privadas es menor al 24%, mientras que el resto es financiado por el gobierno y las universidades. Esto contrasta con lo que ocurre en el conjunto de países innovadores, donde las empresas financian más de un 68%. Esta última práctica es fundamental, ya que tiende a asegurar que la investigación sea pertinente a las necesidades del sector productivo y tenga efectos económicos reales. En Chile esto puede no estar ocurriendo en todo su potencial. Este temor se ve incrementado porque ni siquiera la investigación y desarrollo aplicada se realiza en forma mayoritaria en las empresas; un muy bajo porcentaje de científicos en el área de la investigación y desarrollo trabaja en ellas (menos del 6%, en contraste con Finlandia, en que lo hace más de un 30%); y un porcentaje desmedido del esfuerzo en investigación y desarrollo se dedica a investigación básica (en los países innovadores más del 80% del esfuerzo en investigación y desarrollo se focaliza en investigación aplicada, mientras que en Chile, menos de la mitad)⁹⁶. Todo esto resulta en que la investigación en Chile no tienda a transformarse en aplicaciones comerciales (World Bank (2004)).

⁹⁶ Para mayor detalle de las cifras citadas ver M. Tokman y A. Zahler "Innovación para un Crecimiento Sostenido: Siete Lecciones para Chile", Serie En Foco N°20, Corporación Expansiva, 2004.



Lo anterior es señal de un bajo nivel de conexión entre el mundo empresarial y el científico-académico, lo que constituye una de las fallas sistémicas clásicas que afectan el esfuerzo innovativo. El rezago de Chile en superar esta falla se evidencia en el hecho que la colaboración con fines de investigación entre empresas y universidades en los países innovadores es casi un 60% más frecuente que en Chile. El deficiente nivel de interacción entre los agentes privados del SNI chileno también se manifiesta en que la principal fuente de innovación en las empresas son las personas al interior de las mismas, más que un proceso de aprendizaje por interacción con agentes externos, o al menos por observación de los mismos (Benavente (2004)).

Con todo, un elemento destacable de la acción de los agentes privados en el SNI ha sido la incipiente formación, gracias en parte a apoyos públicos, de clusters en torno a los recursos naturales. En este sentido, el ejemplo más notable, por el nivel de desarrollo alcanzado, es el cluster del salmón. Otros clusters dignos de mencionar, aunque con niveles de desarrollo menos maduros, son el minero (analizado en detalle en Ramos (1999)) y el agro-frutícola (analizado en detalle World Bank (2004)). En el contexto de esos clusters, las empresas aprovechan tanto economías pecuniarias (comparten costos, por ejemplo en infraestructura), como no pecuniarias (aprovechan dinámicas de aprendizaje y de transferencia tecnológica, y lo hacen a mayor velocidad, como por ejemplo aprendizajes de los errores de otros). Se crea además un campo fértil para acciones conjuntas de cooperación, por reducirse los costos de transacción y monitoreo. Todo esto atenúa parte de las fallas de mercado y sistémicas que llevan a que se innove menos que el óptimo social. Así, un buen ejemplo del mayor nivel innovador en los clusters son los encadenamientos hacia atrás para el desarrollo de insumos a la medida y de capital humano específico, sustentados en relaciones de largo plazo con los proveedores.

Este incipiente desarrollo de complejos productivos y su impacto en el esfuerzo innovador en el SNI chileno, si bien es alentador, parece aún insuficiente. Aún en clusters en vías de madurez persisten fallas de mercado y sistémicas que limitan su esfuerzo innovador; mientras que otros clusters no se desarrollan, precisamente, por la magnitud de estas fallas, las que por definición no se superan de manera espontánea. Así, puede ser deseable acelerar y fortalecer la creación de estos clusters mediante la acción de políticas públicas. Autores como Ramos (1999) afirman que es deseable acelerar su madurez para lograr mucho antes, incluso en la mitad del tiempo, lo alcanzado por los países ricos en recursos naturales actualmente desarrollados. Más aún, De Ferranti et al. (2003) sugiere que las políticas de capacitación y de promoción de la investigación y desarrollo pueden ser eficientemente implementadas al nivel de clusters específicos, y ser moldeadas a sus necesidades particulares.

Recuadro N° IV.3.2: Cluster del salmón en Chile: ejemplo exitoso de innovación en torno a recursos naturales⁹⁷

El año 2003 Chile pasó a ser el principal país productor de salmón en el mundo, superando incluso a Noruega, el líder histórico. Este desarrollo de la salmonicultura constituye un claro ejemplo de la evolución de un cluster innovador en torno a una ventaja comparativa en recursos naturales.

El cultivo del salmón en Chile nació de una cooperación público-privada, que se tradujo en un proceso de aprendizaje colectivo que evolucionó de forma acelerada. El origen de la salmonicultura en Chile se remonta a mediados de los años 70, cuando la empresa norteamericana Unión Carbide estableció una filial experimental en Chiloé para el desarrollo de ovas importadas. En 1981, la Fundación Chile compró sus instalaciones y desarrolló el cultivo de salmones mediante el método de "balsas-jaula". Conjuntamente, se desarrollaron otras iniciativas en el lago Llanquihue, las que permitieron adquirir una base de conocimiento y experiencia en instalaciones piscícolas, en la producción de ovas, y manejo de especies foráneas, entre otras.

Gracias a este trabajo conjunto, a mediados de los años 80 Chile comenzó a exportar salmón, experimentando un crecimiento explosivo. La producción nacional, concentrada en la X Región, se multiplicó por 200 entre 1987 y 2001. Puerto Montt, la capital regional, pasó de tener 70 mil habitantes a 175 mil en 20 años. De hecho, a mediados de los 80s, los habitantes de Puerto Montt emigraban en busca de trabajo, mientras que hoy, la situación es inversa.

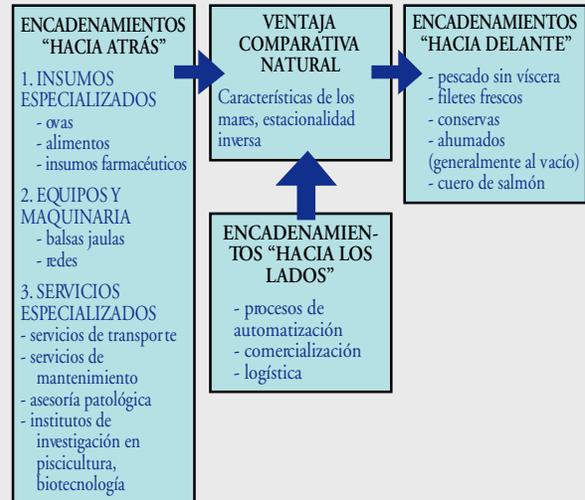
⁹⁷ Esta descripción se basa en C. Montero (2004), "Formación y Desarrollo de un Cluster Globalizado: el Caso de la Industria del Salmón en Chile", Serie de Desarrollo Productivo N°145, Cepal; y A. Ulloa (2004), "Clusters de Recursos Naturales en Chile: Una Opción para la Segunda Fase Exportadora", mimeo.

Un claro indicador del crecimiento del cluster es el desarrollo en la oferta nacional de insumos específicos. Factores productivos que originalmente eran importados, han pasado a ser producidos internamente. Incluso, en algunos casos se ha pasado a ser exportador. Además, el cluster ha permitido la difusión de conocimientos, aprovechando las relaciones entre proveedores y demandantes de insumos, y permitiendo que los primeros desarrollen insumos específicos a la medida de los requerimientos de los últimos. En este sentido, destacable es el caso de la industria de alimento para salmónes. Originalmente se utilizaba harina de pescado mezclada directamente con otros componentes. Luego de un proceso de especialización, el alimento se transformó en pellets secos, de tamaño y concentración dependientes del tamaño del animal. La empresa chilena Salmofood se ha transformado en la cuarta más grande del mundo, incluso exportando alimentos para salmón y otros cultivos. También en el rubro alimenticio se destacan las potenciales sinergias con el sector agrícola. Concretamente, entre las regiones VIII y X, se podrían destinar 140 mil hectáreas de cultivo (incluyendo tradicionales y nuevos, como el lupino) para sustituir la harina de pescado como insumo utilizado en la alimentación de los peces. Este proceso está siendo acelerado por la Fundación Chile a través de transferencias tecnológicas y apoyos a la asociatividad entre productores.

Otro ejemplo claro de desarrollo del cluster corresponde a las ovas, insumo fundamental en el cultivo de salmón. En un principio, la totalidad de las ovas eran importadas. En 1999 Chile ya producía un 70% de las ovas empleadas, y hoy en día, prácticamente la totalidad de las ovas utilizadas son producidas internamente.

La subcontratación de procesos y servicios también es un indicador de la madurez del cluster. Las fusiones y quiebras, naturales en un mercado en consolidación, han dado paso a un mercado de servicios externos en constante crecimiento que es capaz de proveer servicios especializados a toda la cadena productiva. Actualmente existen empresas que proveen embalaje; preservación y presentación; transporte (incluyendo transporte internacional de salmón fresco); balsas; y antibióticos, vacunas y asesoría de manejos patológicos. Finalmente, el cluster del salmón no sólo ha generado encadenamientos productivos dentro de la industria. Los conocimientos adquiridos se han aplicado en otras áreas acuícolas, por ejemplo al cultivo del turbot, donde Chile es hoy el tercer productor mundial.

Gráfico N°R. IV.3.a
Industria del Salmón en Chile



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Recuadro N° IV.3.3: Minería del cobre en Chile: ejemplo de cluster en desarrollo⁹⁸

El cluster de la minería del cobre en la zona norte del país se está desarrollando en torno a una fuerte ventaja comparativa. En efecto, Chile posee más del 35% de las reservas mundiales de este mineral, y a la vez tiene minas de relativamente alta ley (2%). Además, las minas se encuentran relativamente cerca de los puertos de embarque, disminuyendo sus costos de transporte.

Actualmente Chile exporta la mayor parte del cobre refinado (luego de un proceso de fundición y de refinación que deja al producto con más de un 99% de pureza). Existe también una parte que es transformada en alambre y otros productos que luego también se exportan. De todas maneras, se observa un mayor desarrollo en los encadenamientos hacia atrás que hacia adelante, lo que es consistente con las ventajas comparativas del sector. En efecto, hoy la producción nacional proporciona cerca del 70% de los insumos, el 40% de los equipos y el 75% de la ingeniería. Esto implica que cerca del 60% de los potenciales encadenamientos hacia atrás ya están materializados por industrias nacionales. Esto contrasta con el 25% materializado en 1955.

⁹⁸ Esta descripción se basa en Ramos (1999) y Ulloa (2004).

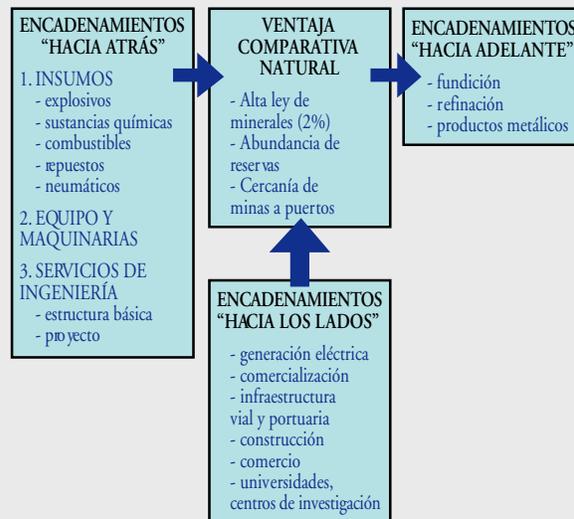


El desarrollo de este cluster ha seguido la evolución tradicional de los mismos. Ha partido sustituyendo insumos importados por locales, para luego exportarlos a los mercados más próximos, y finalizar exportándolos a mercados más distantes y exigentes. De hecho, hoy en día Chile está iniciando la exportación de artículos de maquinaria y equipos de ingeniería civil. Más aún, como la industria de maquinaria para la minería requiere de proximidad a las minas, y Chile es el único país de América del Sur con una industria de este tipo medianamente desarrollada, es posible anticipar un fuerte impulso futuro a la industria chilena proveedora de bienes de capital para la minería. Así, entre 1998 y 2001 las exportaciones de equipos mineros aumentaron en un 33,2%, concentrando seis países americanos el 90% de éstas (por un total de US\$ 64,5 millones).

Esta exportación de equipos y maquinaria ha llevado también a la exportación de servicios y asesorías, incluyendo servicios de ingeniería y tecnología. En efecto, en el contexto latinoamericano Chile presenta ventajas que le permitirán perfilarse como exportador de servicios, como la cercanía geográfica, la afinidad idiomática y un flujo comercial desarrollado. Por ejemplo, si bien el país no tiene ventajas comparativas para convertirse en un proveedor mundial de software, sí podría eventualmente ofrecer software para la minería de Latinoamérica, que representa al menos el 40% de la producción mundial de cobre. Esta posibilidad se ve fortalecida por el hecho que en Chile ya existe mano de obra calificada especializada en el ámbito minero, pues existen diversas universidades que imparten carreras relacionadas. Sin embargo, para desarrollar en todo su potencial la capacidad exportadora de servicios y mejorar la oferta de los mismos por la vía de la innovación, esta formación de profesionales debe potenciarse.

Finalmente, cabe destacar que parte importante del desarrollo de innovaciones en los procesos productivos ha surgido de esfuerzos en investigación y desarrollo. Un ejemplo concreto de éstos es el Programa en Biominería desarrollado por Codelco, que busca mejorar los procesos de lixiviación bacteriana y crear nuevas tecnologías biológicas. Esta empresa, en conjunto con el Gobierno de Chile y Nippon Mining & Metals, fundó Biosigma, consorcio que se orienta a desarrollar aplicaciones patentables para la minería y la metalurgia. Sin embargo, pese a estos avances, parece necesario aumentar el esfuerzo que esta industria hace en términos de investigación y desarrollo. En concreto, en el año 2000 Chile destinó un 0,6% del PIB a investigación y desarrollo, pero sólo un 13% de dicho gasto ocurrió en el sector minero.

Gráfico N°R. IV.3.b
Industria del Cobre en Chile

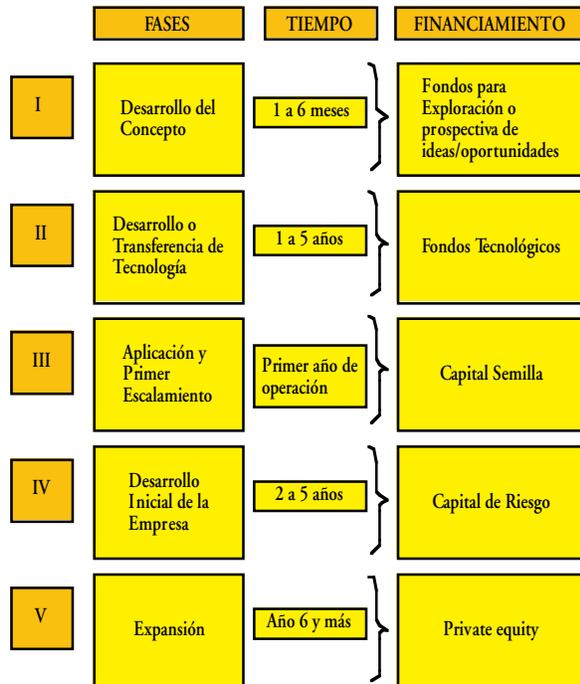


Fuente: Ministerio de Hacienda.

El bajo esfuerzo innovador del sector privado también se debe a las fallas del mercado de capitales que dificultan el financiamiento del emprendimiento innovador. Es así como en los países innovadores los empresarios perciben que existe una disponibilidad de capital de riesgo al menos 50% superior a la existente en Chile. Con todo, debe destacarse que paulatinamente estas fallas de mercado se han ido corrigiendo a través de los proyectos de Ley de Mercado de Capitales 1 y 2, partiendo por los niveles más básicos de funcionamiento del mercado, y avanzando hacia niveles de mayor sofisticación (ver Recuadro N° IV.3.4). Paralelamente, la disponibilidad de fondos públicos orientados al financiamiento del proceso innovador también ha apuntado a suplir la ausencia de mercado. De esta manera, a la fecha los fondos públicos han apuntado a financiar las etapas de “desarrollo del concepto” y “desarrollo o transferencia de tecnología”, mientras que los proyectos de Ley de Mercado de Capitales han apuntado a desarrollar el financiamiento privado de las etapas de “desarrollo inicial de la empresa” y “expansión”.

De esta manera se estarían cubriendo todas las fases del financiamiento de la innovación. Por una parte, fondos públicos apoyan la generación de ideas y, por otra, se desarrolla el mercado para que fondos privados las transformen en negocios. La excepción en la cobertura de este esquema es la etapa de “aplicación y primer escalamiento”, la que estaría quedando rezagada y debiese cubrirse mediante el desarrollo del capital semilla (ver Recuadro N° IV.3.4).

Gráfico N° IV.3.4
Financiamiento de la Innovación y Fases de Desarrollo



Fuente: Fundación Chile.

Recuadro N° IV.3.4: Avances en el desarrollo del mercado de capital de riesgo

Probablemente el desafío más importante de cualquier mercado de capitales es conseguir adecuado financiamiento para todo proyecto rentable. Si bien esta tarea es más fácilmente alcanzable para los grandes proyectos de inversión, que poseen respaldos patrimoniales y de gestión adecuados, resulta ser una tarea más difícil para los proyectos innovadores patrocinados por emprendedores.

Tomando la experiencia mundial, en Chile hemos ido abriendo los mercados de financiamiento desde los que están dirigidos a proyectos menos riesgosos, hacia los más riesgosos de forma tal que quien tenga un proyecto rentable pero riesgoso pueda venderlo en el futuro de la forma más competitiva posible a otros potenciales inversionistas. Esto se ha logrado a través de diversos caminos. En primer lugar se han mejorado los estándares de gobierno corporativo y protección de accionistas minoritarios en empresas con transacciones bursátiles. Adicionalmente se creó la bolsa emergente, para empresas de menor tamaño pero con potencial de crecimiento, lo que se vio potenciado a través del otorgamiento de incentivos tributarios a través de la exención del impuesto a las ganancias de capital. El paso siguiente es el desarrollo del mercado de capital de riesgo.

En el caso del capital de riesgo, se está avanzando en varios frentes en el proyecto de Mercado de Capitales 2 (MK2). Cualquier idea que intente impulsar el capital de riesgo debe considerar los dos factores escasos en esta industria: capital y gestión. Por esta razón MK2 incentiva el desarrollo de esta industria a través de usar los fondos de inversión como catalizadores para que las buenas ideas se transformen en proyectos rentables.

En países como Chile es muy común que la propiedad del capital esté estrechamente ligada a la capacidad de gestión, puesto que son los más acaudalados quienes tienen los recursos para atraer a los mejores administradores. Al fomentar la industria de capital de riesgo a través de fondos de inversión es posible desligar tal relación, debido a que las personas con reconocida capacidad de gestión, pero limitado patrimonio, se constituyen como administradores de fondos de inversión. Ellos tienen la tarea de levantar recursos de terceros, invertir de manera activa tales recursos en proyectos de inversión de manera de obtener la mejor rentabilidad posible para el fondo. De esta manera se configura un círculo virtuoso para el capital de riesgo, en el cual se hacen viables una serie de proyectos de inversión de emprendedores apoyados por la capacidad de gestión y los recursos del fondo. Por otro lado, los aportantes del fondo actuando de manera pasiva, son capaces de obtener altas rentabilidades y, por último, dado que la remuneración de los administradores del fondo es función de los retornos del mismo, estos pueden obtener altas rentabilidades, las que dependen exclusivamente de su adecuada gestión.

El proyecto MK2 promueve además la creación de las Sociedades por Acciones, con una estructura de propiedad más flexible, que facilita la entrada de inversionistas más sofisticados, como los fondos de inversión, a la propiedad de estos proyectos de inversión, y que por esta vía aporten gestión, capital, tecnología y estrategias de salida. Al mismo tiempo el proyecto otorga algunos beneficios de carácter tributario o por la vía de garantías para favorecer la incorporación de personas naturales, empresas o inversionistas institucionales en la propiedad del fondo de inversión.

A través de estas iniciativas, se crea un espacio de financiamiento para proyectos con niveles de capital en el rango entre US\$ 500 mil y US\$ 5 millones, que les permite crecer y desarrollarse. Inversiones en proyectos llamados de capital semilla, con niveles de capitalización inferiores a US\$ 500 mil son difícilmente financiables en el mercado y, por lo tanto, requieren de una asesoría más directa de inversionistas ángeles o bien una participación más activa del sector público en su financiamiento.

Las experiencias mundiales muestran que en etapas tempranas de desarrollo de la industria de capital semilla, a través de incubadoras de proyectos y otras alternativas, se requiere la presencia más activa del sector público. Sin embargo esta presencia va desapareciendo en la medida que se consolidan y crecen los proyectos de inversión.



Dado los problemas identificados en el SNI chileno, a saber, falta de directrices, descoordinación, duplicidad de funciones, bajo esfuerzo total, dispersión de programas que no alcanzan a crear masa crítica, baja participación del sector privado, sesgo hacia la investigación básica, falta de financiamiento, “cuellos de botella” en materia de capital humano (ver Sección IV.4), y desconexión entre el ámbito empresarial y el ámbito investigador-académico, no es de extrañar que el sistema presente además un bajo nivel de eficiencia. Esto, a pesar que se han identificado mejoras en la última década, como la incipiente creación de clusters, el aumento del esfuerzo público en investigación y desarrollo (especialmente a través de la creación de fondos tecnológicos), y las mejoras en marcha en el mercado de capitales. En efecto, Lederman y Maloney (2004) determinan que la eficiencia del esfuerzo innovador en Chile está por debajo del rendimiento promedio de los países de la OECD, aún controlando por nivel de esfuerzo. Esta brecha se hace más notoria al compararse con el conjunto de países innovadores⁹⁹ ¹⁰⁰. En resumen, se concluye que Chile presenta hoy un SNI en el que el esfuerzo innovador es bajo (especialmente el del sector privado) y además poco eficiente.

IV.4 Capital Humano, Crecimiento y Equidad

Como se señaló en las secciones previas, la experiencia de los países exitosos muestra la importancia de contar con un capital humano de calidad para lograr crecer sostenidamente, innovando y mejorando la equidad. Al igual que lo que ocurre con la capacidad innovadora, Chile presenta un rendimiento inferior al esperado en las dimensiones relacionadas al pilar de capital humano. En particular, Chile presenta importantes rezagos en la calidad de la educación escolar y en la equidad de acceso a la educación preescolar y superior.

Para poder establecer claramente la relación entre políticas educativas, crecimiento y equidad es necesario dar cuenta de dos eslabones fundamentales. Primero, que el capital humano forma parte de los factores claves que permiten generar innovación, valor agregado e ingresos, ya sea al nivel individual o nacional. Y segundo, que existen importantes fallas de mercado asociadas a la inversión en educación que justifican la intervención estatal.

La importancia del capital humano en la generación de innovación, valor agregado e ingresos está presente en todas las teorías recientes de crecimiento y desarrollo económico. En este enfoque dicho aporte se manifiesta primordialmente a través del aumento en la productividad total, al facilitar la adopción de tecnologías y procesos productivos más sofisticados y flexibles.

La contribución del capital humano al crecimiento se encuentra respaldada por una extensa investigación empírica¹⁰¹, que muestra que buena parte del crecimiento económico de los países es explicado por la Productividad Total de Factores (PTF) y que un elemento clave para el crecimiento de ésta corresponde a la calidad de la educación. A este respecto se ha argumentado que si Chile mejorase de una vez y para siempre la calidad de la educación, la productividad aumentaría a medida que las nuevas generaciones se incorporasen a la fuerza de trabajo¹⁰². Empíricamente, se ha estimado que un aumento en la calidad de la educación consecuente con el logro de resultados promedio para el nivel de PIB por habitante del país llevaría a aumentos de hasta 0,7 puntos porcentuales en la PTF¹⁰³.

Una forma alternativa mediante la cual es posible dimensionar el impacto del capital humano sobre la capacidad de generación de ingresos es a través de las estimaciones de rentabilidad social y privada de la educación. El Cuadro N° IV.4.1 muestra estimaciones en las que es posible observar (i) que la educación es una inversión altamente rentable tanto para los gobiernos como para los individuos; (ii) que la rentabilidad privada de la educación es por lo general mayor que la rentabilidad social debido a los costos que son cubiertos por los gobiernos; (iii) que mientras la mayor rentabilidad social se encuentra en la educación primaria, las tasas de rentabilidad privada son también altas para la educación superior en los países de ingresos medios y altos, y (iv) que la rentabilidad privada y social de la educación tiende a reducirse en los países de mayor desarrollo.

⁹⁹ Esta medición de eficiencia se refiere a la capacidad para transformar la inversión en investigación y desarrollo en innovaciones patentables a nivel comercial. Para mayores detalles ver D. Lederman y W. Maloney “Innovación en Chile: ¿Dónde Estamos?”, Serie En Foco N°18, Corporación Expansiva, 2004; y M. Bosch, D. Lederman y W. Maloney, “Patenting and Efficiency: A Global View”, World Bank Working Paper N°3024, 2004.

¹⁰⁰ El patentamiento de innovaciones es la medida más utilizada en la literatura para evaluar el rendimiento del esfuerzo innovador. Si bien no hay comparaciones internacionales estandarizadas, se puede considerar a la diversificación de productos de exportación como una medida adicional de rendimiento del SNI. Al respecto, se destaca que mientras en 1975 Chile exportaba 200 productos, hoy exporta cerca de 4 mil, pero éstos no han ido emparejados con un incremento equivalente en el número de patentes comercializables.

¹⁰¹ Ver por ejemplo, World Bank (1995), *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*, p. 23.

¹⁰² Beyer, H. y R. Vergara (2002), “Productivity and Economic Growth: the Case of Chile”, en N. Loayza y R. Soto (eds.), *Economic Growth, Sources, Trends and Cycles*, Series on Central Banking, Analysis and Economic Policies, Banco Central de Chile.

¹⁰³ Otras estimaciones apuntan a que dicha mejora podría aumentar el crecimiento en dos puntos porcentuales por año o 3 puntos porcentuales si se mejorase al nivel del primer decil educativo. Para mayores detalles ver Barro, R. (1999) “Determinants of Economic Growth: Implications of the Global Evidence for Chile”, Cuadernos de Economía 36 (107); y Gallego, F. y N. Loayza (2002) “La Época Dorada del Crecimiento en Chile: Explicaciones y Proyecciones”, Revista Economía Chilena, Volumen 5 N° 1 Abril, Banco Central de Chile.

Cuadro N° IV.4.1
Retornos a la Inversión en Educación por Nivel, Promedio por Ingreso por Habitante
 %

Grupo de Ingreso por habitante	Social			Privado		
	Básica	Media	Superior	Básica	Media	Superior
Ingresos bajos (US\$755 o menos)	21,3	15,7	11,2	25,8	19,9	26,0
Ingresos medios (hasta US\$9.265)	18,8	12,9	11,3	27,4	18,0	19,3
Ingresos altos (US\$9.266 o más)	13,4	10,3	9,5	25,6	12,2	12,4
Mundo	18,9	13,1	10,8	26,6	17,0	19,0

Fuente: Psacharopoulos y Patrinos (2002), "Returns to investment in education: a further update", World Bank.

Las altas tasas de rentabilidad de la educación sugieren que ésta debería ser una inversión altamente atractiva para las personas. Sin embargo, la realidad de prácticamente todos los países del mundo es que la mayor parte de la inversión en educación es realizada por el Estado, generalmente financiando sistemas públicos de enseñanza. La intervención del Estado en todo el mundo, que además del financiamiento abarca regulación y producción, se explica principalmente por la presencia de severas fallas de mercado. Entre éstas se pueden citar: (i) el plazo extremadamente largo de maduración que requiere la inversión en educación -especialmente en el nivel primario- lo que maximiza la distorsión que generan los diferenciales de tasas privadas y sociales de descuento intertemporal; (ii) los altos riesgos asociados a dicha inversión, dada la alta dispersión de ingresos que se produce entre trabajadores de niveles similares de educación; (iii) la imposibilidad de aportar capital humano como colateral para la obtención de financiamiento, lo que representa un factor de riesgo adicional; y (iv) las externalidades que genera el aumento de los niveles educativos de la población y la formación en determinadas áreas y especialidades.

Al igual que en el resto del mundo, el Estado chileno ha intervenido en la educación con políticas públicas destinadas a enfrentar dichas fallas de mercado. La prioridad de la educación en las políticas públicas se ha traducido en reformas y avances significativos y concretos en el acceso a la educación escolar para los niños y jóvenes chilenos. El fuerte esfuerzo en términos de inversión pública en educación ha resultado en un significativo y progresivo aumento de cobertura, el que a la vez ha permitido que se incremente sostenidamente la escolaridad de la población en Chile (para mayor detalle ver Sección III.5).

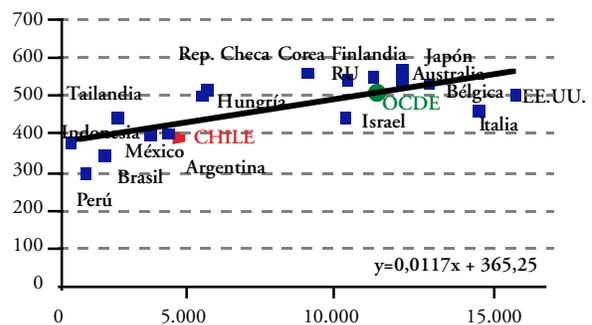
IV.4.1 Capital humano y calidad de la educación escolar

No obstante los logros en términos de cobertura escolar, la discusión pública ha estado marcada por una alta y creciente preocupación por la calidad de la educación. La preocupación ha surgido tanto del análisis de la evolución de los resultados de la prueba SIMCE (descritos en la sección III.5) como de los resultados obtenidos de la aplicación de instrumentos basados en estándares internacionales.

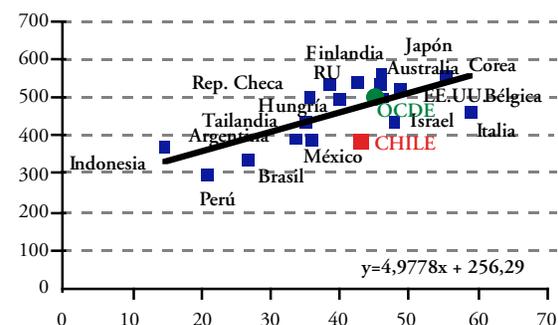
En los últimos años Chile ha participado voluntariamente en dos estudios de este tipo: el Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencia (TIMSS), aplicado a alumnos de 8° grado; y el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), aplicado a estudiantes de 15 años. Los resultados obtenidos por los estudiantes chilenos en ambos tests se ubicaron entre los más bajos de la muestra. En el TIMSS, Chile es superado claramente por 33 de los 38 países participantes, en tanto que en la prueba PISA, lo es por 33 de los 41 países participantes, tanto en la medición de lenguaje como de matemáticas.

Dado que la mayor parte de los países participantes en ambos estudios corresponden a países desarrollados, no es sorprendente que Chile se ubique en la parte baja del ranking. Sin embargo, lo que sí es preocupante es que los estudiantes chilenos muestran rendimientos inferiores a los correspondientes al nivel de desarrollo y al nivel de gasto en educación por estudiante del país (ver Gráfico N° IV.4.1).

Gráfico N° IV.4.1
Promedio Puntaje PISA y Gasto Anual por Alumno en Primaria y Secundaria
 Puntaje; Miles US\$ PPC (eje horizontal)



Promedio Puntaje PISA y Gasto Anual por Alumno en Primaria y Secundaria en relación al PIB por habitante
 Puntaje; gasto/PIBpor habitante



Fuente: OCDE, "Education at Glance 2004", PISA (2000).

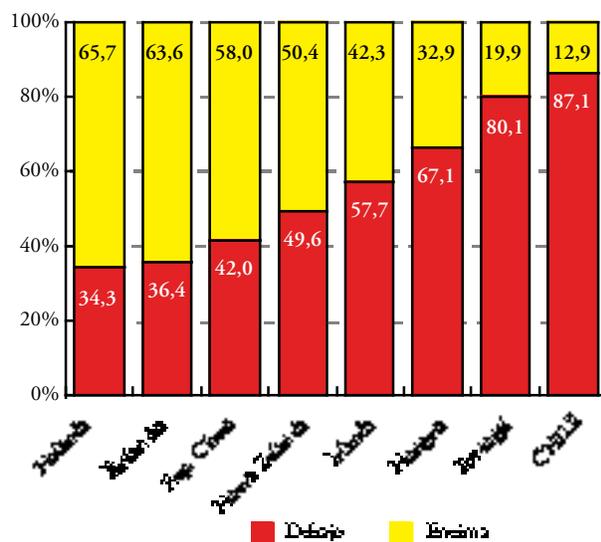


Una tercera señal de alerta respecto a la calidad de la educación escolar en Chile surge de las evaluaciones internacionales de las competencias que las personas son capaces de exhibir en su desempeño laboral. El estudio sobre alfabetización adulta (IALS) de la OCDE mostró que en 1998 sólo el 12,9% de los trabajadores chilenos de entre 16 y 65 años mostraban niveles de competencias superiores al nivel básico (ver Gráfico N° IV.4.2). Estos preocupantes resultados son especialmente indicativos de la pobreza de la educación chilena en la década del 80¹⁰⁴, de la urgencia que reclamaba una reforma educacional y de la importancia de que ésta acelere ahora su paso.

Gráfico N° IV.4.2

Población Chilena que posee Bajo Nivel de Competencias Básicas, 1998

%población 16-65 años por debajo y encima umbral mínimo deseable



Fuente: OCDE (2000).

Estas comparaciones internacionales hacen evidente que Chile debe aún recorrer un trecho importante en el mejoramiento de la calidad de su educación sólo para lograr los estándares correspondientes a su nivel de desarrollo. Para ello no basta una mayor inversión pública en educación, pues los mismos estudios internacionales muestran que Chile presenta rendimientos inferiores a los que indicaría su actual nivel de gasto por estudiante. Por lo tanto, para mejorar la calidad es preciso identificar claramente los determinantes de la calidad para focalizar los esfuerzos en ellos.

En este sentido, existe en Chile y en el mundo una extensa literatura sobre los determinantes de la calidad de la educación. Una conclusión esencial de esta literatura es reconocer la complejidad del proceso enseñanza-aprendizaje no existiendo medidas simples que garanticen una educación de calidad. Ello ocurre porque en el sistema educativo participan numerosos actores, que interactúan en distintos niveles y procesos, contribuyendo o dificultando el logro de resultados. A saber, importan: a) los estudiantes, sus familias y la preparación para la escuela; b) profesores y alumnos: en la sala de clase; c) profesores, alumnos y directores en la gestión escolar; y d) el sistema educacional.

a) Los estudiantes, sus familias y la preparación para la escuela

Diversos estudios han constatado una relación robusta y positiva entre el rendimiento escolar y la condición socioeconómica de los hogares de los niños y niñas que participan en el sistema educacional. Por ejemplo, Mizala, A., P. Romaguera y D. Farren (1998) demuestran, en base a resultados de la prueba SIMCE por establecimiento, que las variables socioeconómicas se encuentran entre las más importantes para explicar el logro de los alumnos¹⁰⁵. También existe evidencia internacional que muestra una correlación positiva entre el desempeño de los estudiantes y un índice de status socioeconómico y cultural en todos los países de la muestra. En el informe de la prueba PISA, Chile aparece en una posición intermedia, es decir no se aprecia que el status socioeconómico tenga una incidencia mayor sobre el rendimiento escolar que en los países de la OCDE. Sin embargo, la mayor desigualdad distributiva y la incidencia negativa de otras variables determina que los niños de familias más pobres tengan un rendimiento absoluto significativamente menor.

Concretamente, el nivel socioeconómico de las familias influye sobre el rendimiento escolar a través de los recursos que el hogar proporciona para apoyar el proceso educativo. En esto destaca la educación de la madre, la disponibilidad de recursos para adquirir útiles y textos, las condiciones materiales que el hogar proporciona para estudiar, y las presiones para que niños y jóvenes deban trabajar para complementar los ingresos familiares. El Cuadro N° IV.4.2 muestra que efectivamente los hogares más pobres presentan factores considerablemente más adversos para el proceso educativo.

¹⁰⁴ Ello debido a que la mayor parte de la fuerza de trabajo en 1998 había pasado por el sistema educacional en ese período.

¹⁰⁵ Para mayor detalle ver Mizala, A., P. Romaguera y D. Farren (1998), "Eficiencia Técnica de los Establecimientos Educativos en Chile", Documentos de Trabajo, Serie Economía, N° 38, Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.

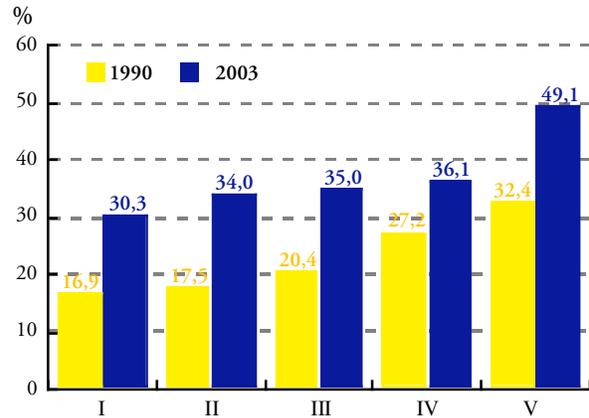
Cuadro N° IV.4.2
Características de Hogares por Estratos de Ingreso, 2003

Quintil	Educación madre	Hacinamiento Vivienda (personas del hogar/ dormitorios de uso exclusivo)
I	8,6	3,4
II	9,8	2,6
III	10,9	2,5
IV	12,3	2,2
V	14,3	2,0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2003.

El impacto del nivel socioeconómico sobre el rendimiento educacional se vuelve más importante si incide sobre el apresto de niños y niñas para ingresar al sistema escolar. Las oportunidades de aprovechar el proceso de aprendizaje escolar dependen de las posibilidades de desarrollo psicomotor y de desarrollo de aptitudes y conductas adecuadas que hayan tenido los niños y niñas durante sus primeros años de vida. Si el hogar no genera estas posibilidades, éstas pueden ser en parte suplidas por el sistema de educación prebásico. A este respecto, el Gráfico N° IV.4.3 muestra que las oportunidades de acceso al sistema preescolar para los niños y niñas de hogares más pobres han mejorado significativamente desde 1990 hasta llegar a una situación en que los primeros cuatro quintiles de ingreso se encuentran esencialmente nivelados. Aún así, los niveles absolutos de cobertura de educación preescolar para los niños y niñas más pobres son aún insuficientes si se pretende que ésta compense las negativas condiciones que enfrentan en sus hogares. Esto hace especialmente relevante la meta de este gobierno de crear 120.000 cupos adicionales en el sistema preescolar para niños y niñas de familias pobres.

Gráfico N° IV.4.3
Cobertura en Educación Preescolar por Quintil de Ingresos, 1990 y 2003



Fuente: Mideplán.

b) Profesores y alumnos: la educación en la sala de clases

El grueso de las actividades propias del proceso educativo se dan en la sala de clases, en la interacción regular e intensiva entre el docente y sus alumnos. Para que este proceso rinda buenos resultados se requiere de tiempo suficiente, contenidos sustantivos, recursos apropiados, metodologías eficaces y profesores preparados y motivados para aplicarlas.

En este sentido, la Reforma Educacional iniciada en la década del 90 ha focalizado sus esfuerzos en el fortalecimiento del proceso de enseñanza-aprendizaje en varias de las dimensiones anotadas. También involucró una revisión completa del sistema curricular de la educación básica, media y parvularia. Este proceso permitió reemplazar el anacrónico sistema escolar heredado del gobierno militar por uno que pretende cambiar los énfasis de contenidos a competencias, introducir estándares más altos en las asignaturas y acercar los contenidos de la enseñanza a la realidad cotidiana de las personas. Paralelamente, la reforma continuó el camino iniciado por los programas de mejoramiento de la calidad de la educación multiplicando los recursos de apoyo al proceso educativo en la forma de textos, materiales de enseñanza, bibliotecas de aula y recursos informáticos. Del mismo modo se intensificó el perfeccionamiento docente, buscando desarrollar nuevas prácticas pedagógicas y modernizar los procesos de enseñanza en el aula.

La efectividad de los cambios en los marcos curriculares, la disponibilidad de tiempo y recursos educativos sobre el proceso educativo, sin embargo, depende en última instancia de la motivación, confianza y calificación que aporten los docentes. Los expertos coinciden en identificar la existencia de docentes efectivos como clave para el rendimiento escolar. Los estudios coinciden en identificar tres variables claves que definen a un docente efectivo: (i)



conocimiento de los contenidos de la enseñanza; (ii) manejo de un repertorio amplio de técnicas pedagógicas; y (iii) motivación¹⁰⁶. De estas variables, la última es la más compleja de intervenir a través de políticas públicas, aunque normalmente se arguye para mejoramientos salariales y la estructuración de carreras docentes.¹⁰⁷ En el caso de Chile estos mejoramientos han sido muy significativos y se han dado en el marco del Estatuto Docente, aprobado en 1991. Ellos han implicado que los docentes han mejorado su posición absoluta y relativa en la estructura salarial en Chile¹⁰⁸. De hecho, estos mejoramientos han llevado las remuneraciones a niveles relativamente buenos, superados al ingreso por habitante del país, situándolos en una posición relativa especialmente favorable al inicio de sus carreras (ver Cuadro N° IV.4.3). Esta posición se atenúa, sin embargo, a medida que los docentes acumulan experiencia y avanzan en su escala salarial, al punto que en el tope de la escala las remuneraciones de los docentes chilenos resultan inferiores a las de las tres regiones. Esto evidencia una estructura salarial excesivamente comprimida, que contiene pocos incentivos a la acumulación de experiencia, calificación y desempeño, lo que torna particularmente relevante para Chile la introducción de esquemas de remuneración ligadas al desempeño.

Cuadro N° IV.4.3
Salario Docente en relación al PIB por Habitante

	Primaria		
	Inicial	con 15 años de experiencia	Máximo de la Escala
Chile	1,1	1,3	1,4
Promedio países LA	1,0	1,2	1,6
Promedio países desarrollo alto	1,0	1,3	1,6
Países de la región de Asia Pacífico	0,8	1,5	2,1
	Secundario Inferior		
	Inicial	con 15 años de experiencia	Máximo de la Escala
Chile	1,1	1,3	1,4
Promedio países LA	1,1	1,4	1,9
Promedio países desarrollo alto	1,0	1,4	1,7
Países de la región de Asia Pacífico	0,8	1,5	2,1

Fuente: Elaboración propia en base información OCDE (2004), Education at a Glance.

¹⁰⁶ Lockheed, M.E. y A.M. Verspoor (1991), *Improving Primary Education in Developing Countries*, World Bank.

¹⁰⁷ En general, existe consenso entre expertos y planificadores educacionales en cuanto a la baja relación costo-efectividad de los mejoramientos salariales docentes. Véase por ejemplo, Schieffelin, E., L. Wolff y P. Schieffelin (1998), "Cost-Effectiveness of Education Policies in Latin America: A Survey of Expert Opinion", Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁰⁸ Mizala, A. Y P. Romaguera (2000), "Remuneraciones al Pizarrón", *Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, Vol. 4, N° 1.

Todo lo anterior indica que, pese a los cuantiosos recursos invertidos, así como al enorme esfuerzo aplicado a la renovación de la estructura curricular de todo el sistema escolar, el impacto de estas iniciativas sobre la pedagogía en la sala de clases se ve aun limitado por la capacidad de los docentes para integrar este conjunto de recursos y desarrollar una pedagogía efectiva. Los actuales esfuerzos en tal sentido, expresados en actividades de formación inicial, perfeccionamiento y estímulo a los docentes de excelencia deben continuar y profundizarse para superar esta barrera.

c) Profesores y alumnos en la escuela: la gestión escolar

La Comisión Nacional para la Modernización de la Educación identificó en 1994 a la escuela como la unidad básica del sistema educacional. Las razones para asignarle un rol tan central se apoyan en buena medida en las investigaciones sobre escuelas efectivas. Estas investigaciones señalan que las escuelas que obtienen un rendimiento de sus alumnos sustancialmente superior a lo que explicarían las variables de contexto se caracterizan por contar con un alto sentido de misión, mayor autonomía, liderazgo directivo, un clima organizacional positivo, una gestión responsable y una alta preocupación por los resultados.

En este sentido, un sistema que asume la centralidad de la escuela debe, necesariamente otorgar autonomía a la gestión de la escuela. La autonomía aparece ligada directa o indirectamente a varios de los atributos que caracterizan a las escuelas efectivas. La descentralización educativa en Chile parece expresarse en aspectos esenciales del actual sistema educacional como la municipalización de las escuelas públicas, el régimen de subvenciones, la libre elección de establecimientos, el estímulo a la formación de programas de mejoramiento educativo y la flexibilidad para diseñar programas de estudio por establecimiento.

El grado de descentralización en el sistema educativo, sin embargo, depende de la real autonomía con que cuenten las escuelas para adoptar decisiones en los planos técnico-pedagógico y administrativo. El Estatuto Docente ha sido recurrentemente criticado, precisamente, por limitar la autonomía de las escuelas municipales en la adopción de decisiones respecto de su recurso más valioso: los profesores. Se ha alegado que las limitaciones que impone el Estatuto Docente al despido de profesores y a la determinación de sus remuneraciones explicarían en buena medida el menor rendimiento obtenido por los establecimientos municipales en la prueba SIMCE.

El análisis del funcionamiento real de los establecimientos municipales, sin embargo, indica que las rigideces de su gestión se extienden mucho más allá de lo establecido en el Estatuto Docente. Es así como sólo 851 de poco más de 3.000 directores cuentan con facultades de administración delegadas por parte del alcalde. Pese a que el Estatuto Docente no impide que el establecimiento participe en la selección de nuevo personal, una encuesta reciente entre

directivos de escuelas y liceos municipalizados señaló que un 70% de los directivos de básica y un 30% de los directivos de media no tenía participación alguna en estas decisiones, en tanto que otro 58% sólo podía entregar su opinión, para que otro decidiera. Del mismo modo, una alta proporción de directores de establecimientos municipales no maneja recurso financiero alguno, debiendo recurrir a la municipalidad para la provisión de los bienes y servicios más elementales para el funcionamiento de la escuela.

Esta situación se ve agravada por dos factores: las características y capacidades de los directores y el grado de integración de la comunidad escolar. La situación de los directores de establecimientos municipales es a este respecto particularmente grave, pues aún se mantienen casi 2.000 directores con carácter inamovible. Ello limita las posibilidades de modificar una situación en la cual la edad promedio de los directores llega a los 53 años. Por su parte, la participación de los padres en actividades de la escuela parece estar concentrada exclusivamente en la asistencia a reuniones de apoderados¹⁰⁹. Por tanto, no parecen registrarse en el sistema grandes presiones por adoptar un estilo de gestión que involucre más activamente a la comunidad.

De este modo, un sistema educacional aparentemente descentralizado en lo orgánico, no lo es tanto desde la perspectiva de la propia escuela, lo que lleva a cuestionar hasta qué punto ésta está siendo realmente la unidad básica del mismo. Aunque resulta innegable que el Estatuto Docente introdujo un elemento importante de centralización y rigidez administrativa en el sector municipal, no es menos cierto que existe un amplio espacio para el ejercicio de mayor autonomía en la escuelas de este sector que está siendo subutilizado. Paradojalmente, los mayores esfuerzos recientes para fortalecer el rol de la escuela han sido desarrollados desde los programas especiales de mejoramiento educativo que dirige el Ministerio de Educación, en tanto que los sectores políticos que históricamente han defendido las reformas del gobierno militar se oponen a la concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos municipales.

d) El sistema educacional

Sin perjuicio de la centralidad que asuma la escuela en el proceso educativo y del protagonismo que adquieran actores como los docentes, un sistema educacional que opere como tal requiere al menos de tres elementos: (i) un sistema de asignación de recursos; (ii) mecanismos de coordinación, y (iii) una instancia de formulación de políticas, programación y evaluación. Estos elementos son esenciales para resolver el dilema de cómo hacer que la educación responda a los requerimientos de la sociedad y sea capaz de aprender de la multiplicidad de experiencias que se dan en su interior.

¹⁰⁹ Antecedentes citados en Brunner, J.J. y G. Elacqua (2003), Informe Capital Humano en Chile, Universidad Adolfo Ibáñez, Escuela de Gobierno.

A este respecto, la reforma de 1980 buscó desarrollar un mecanismo de cuasi-mercado educativo para resolver los requerimientos de coordinación y trasladó las responsabilidades por la programación y evaluación a los sostenedores educacionales y a las familias. Así, Chile estableció uno de los sistemas orgánicamente más descentralizados del mundo, en el que el Ministerio de Educación no cuenta con facultades para intervenir directamente sobre la gestión de ninguno de los 4.142 sostenedores ni sobre el funcionamiento de sus 10.642 escuelas. En un sistema con este grado de dispersión los requerimientos de coordinación se vuelven especialmente apremiantes.

En este cuasi-mercado educativo las necesidades de coordinación y evaluación del sistema se resuelven entregando a las familias no sólo la capacidad de escoger la escuela a la cual enviar a sus hijos sino también la capacidad para aplicar los recursos públicos que pagan por el servicio. En la racionalidad de este sistema, si son las mejores escuelas las que atraen a un mayor número de niños y si éstos traen consigo los recursos financieros correspondientes, la competencia por captar y retener alumnos se encargará no sólo de asignar los recursos con eficiencia, sino de elevar el rendimiento global del sistema.

Una consecuencia inmediata de la reforma fue el rápido desarrollo y posterior consolidación del sistema particular subvencionado que en la actualidad abarca a cerca del 40% de los alumnos del sistema. La alta demanda de las familias por este sistema y el logro de mejores resultados en la prueba SIMCE respecto del sector municipal hizo que este sector se transformara rápidamente en un símbolo de la eficacia de las reformas defendiéndose con pasión su superioridad frente a la educación pública. El mejor desempeño del sector particular subvencionado respecto del municipal fue así presentado como el triunfo de la modernidad sobre la tradición, de la iniciativa sobre la burocracia, y de la flexibilidad sobre la rigidez.

La realidad de este sistema al cabo de 24 años de vigencia, sin embargo, es más matizada. Por una parte, parece bastante claro que el régimen de subvenciones ha contribuido a elevar la eficiencia en la asignación de recursos y a ampliar la cobertura del sistema educacional. Del mismo modo, todo indica que las familias valoran la libertad de elección que este sistema les ofrece. No obstante, no existe evidencia alguna que permita argumentar que el régimen de subvenciones haya permitido mejorar la calidad de la educación en Chile, apreciándose en cambio rasgos de selección de estudiantes y segmentación del sistema que atentan contra la pluralidad y equidad que se espera del mismo.

El Cuadro N° IV.4.4 permite explicar en parte el contraste entre los méritos que se reclaman del sistema subvencionado y sus limitaciones. Los establecimientos particulares subvencionados tienden a mostrar rendimientos superiores a los del sector municipal



fundamentalmente por el perfil socioeconómico de sus alumnos. De hecho, cuando las comparaciones de los puntajes SIMCE se hacen para alumnos de similar condición socioeconómica, las diferencias entre sectores se hacen virtualmente irrelevantes.

Cuadro N° IV.4.4
Puntaje SIMCE por Grupo Socioeconómico y Dependencia,
2001-2003
Segundo medio, puntaje promedio

	Matemáticas		
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado
Bajo	215	220	-
Medio bajo	223	235	-
Medio	270	265	-
Medio Alto	347 (1)	294	301
Alto	-	-	325
TOTALES NACIONALES	241	257	301

	Lenguaje		
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado
Bajo	226	229	-
Medio bajo	238	245	-
Medio	273	270	-
Medio Alto	317 (1)	289	292
Alto	-	-	306
TOTALES NACIONALES	230	250	317

(1) Los establecimientos municipales del grupo socioeconómico Medio Alto agruparon a 1% del total de alumnos en 2003. Para el año 2001, en cambio, no se informó de puntajes para esta categoría de establecimientos, porque agrupaban un número muy bajo de alumnos. Por esta razón, las variaciones de los establecimientos Municipales-Medio Alto se calcularon considerando las variaciones de aquellos establecimientos clasificados en esta categoría para la prueba 2003.

Fuente: SIMCE, http://www.simce.cl/paginas/res_nacionales_2003.htm.

En buena medida la estructura que se ha generado se deriva de la manera en que las familias han escogido las escuelas de sus hijos. Los resultados de encuestas aplicadas a padres y apoderados de distintos estratos socioeconómicos indican que mientras las familias de menores recursos tienden a adoptar criterios esencialmente prácticos, como la cercanía del establecimiento, su costo y la formación en una profesión u oficio, las familias de estratos medios y altos adoptan criterios esencialmente asociados al status, como el prestigio del establecimiento y los valores que entrega. En ninguno de estos grupos el puntaje SIMCE incide de manera importante en las decisiones de los padres y sólo los sectores medios y altos asignan alguna ponderación a los resultados de las pruebas de acceso a la educación superior.

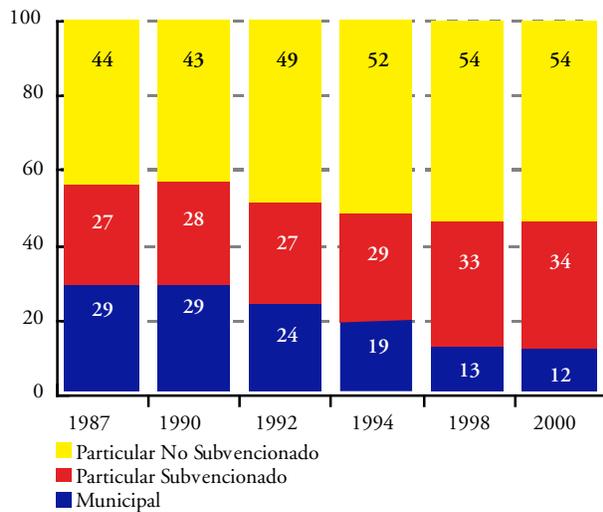
En gran medida estos criterios de decisión están relacionados con un problema fundamental de la educación como una inversión, cual es el de las fallas y asimetrías de información. Los plazos excesivamente largos entre el proceso educativo y su impacto sobre la inserción laboral o profesional, el desconocimiento de los padres sobre “la función de producción” educacional y la abundancia de elementos cualitativos constituyen fallas de información muy profundas que afectan la capacidad de decisión de las familias. Estas fallas serán más profundas mientras menos estandarizada y definida esté la información sobre desempeño de las escuelas y mientras mayor flexibilidad tengan éstas para formular su proyecto educativo.

De esta manera, en la realidad del sistema educacional chileno, el comportamiento de los actores y la dinámica del cuasi-mercado operan de manera diferente a lo esperado. Ello no ocurre por irracionalidad de los padres, sino por la existencia de fallas profundas de información que son exacerbadas por las condiciones en que opera el sistema en Chile. En particular, la mejor imagen que proyectan los establecimientos particulares subvencionados hacen que opere con la lógica de un mercado en el que las decisiones de los oferentes se imponen sobre las de los demandantes (“sellers’ market”).

Estos procesos son los que han ido profundizando la homogeneización social en las escuelas, concentrándose una proporción creciente de la población de mayores ingresos en el sector particular (ver Gráfico N° IV.4.4). Este fenómeno se aprecia también en el análisis de los resultados del estudio PISA, donde se detecta que prácticamente toda la varianza en condiciones socioeconómicas de los alumnos en Chile se produce entre establecimientos, con variaciones mínimas al interior de cada uno de ellos¹¹⁰.

¹¹⁰ MINEDUC (2004), *Competencias para la Vida. Resultados de los estudiantes chilenos en el estudio PISA 2000*, Unidad de Currículum y Evaluación, pp.175-176. Sobre la base de los antecedentes sobre estas varianzas, este informe concluye que “la mayor integración de estudiantes con distinto nivel socioeconómico en los establecimientos favorecería el aprendizaje del conjunto de aquellos” (p. 176).

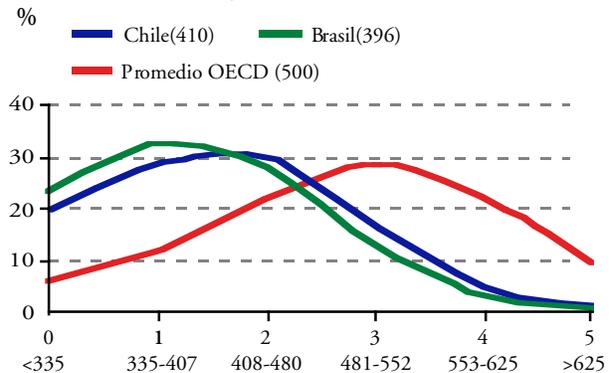
Gráfico N° IV.4.4
Dependencias de los Establecimientos a los cuales asiste la Población del Quintiles de Ingresos más altos, 1987-2003



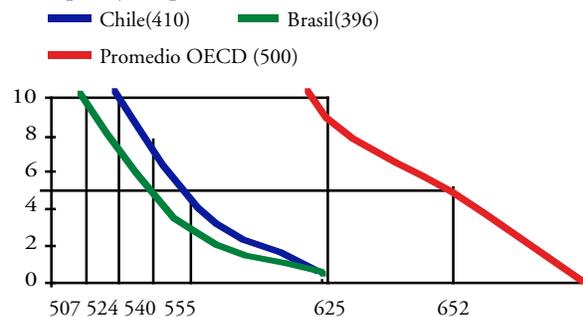
Fuente: García Huidobro y Beil (2003), Desigualdad Educativa en Chile, Mideplán CASEN 2003.

La dinámica del cuasi-mercado educativo en Chile no sólo no ha sido capaz de elevar el rendimiento global de éste, sino que tampoco ha sido capaz de garantizar una educación de excelencia para la elite. A este respecto el estudio PISA muestra que el rendimiento del 10% mejor de los estudiantes chilenos apenas alcanza al puntaje más bajo del 10% superior de los países más avanzados o con mayores logros educativos (ver) y es aún inferior al promedio general de varios de estos países. Un rezago similar se advierte al analizar los puntajes obtenidos por los estudiantes pertenecientes a la elite socioeconómica (ver Gráfico N° IV.4.5), el que incluso resulta superior al rezago del promedio de los estudiantes chilenos respecto al promedio de otros países.

Gráfico N° IV.4.5
Distribución PISA Lenguaje



Distribución PISA Lenguaje
10% puntajes superiores

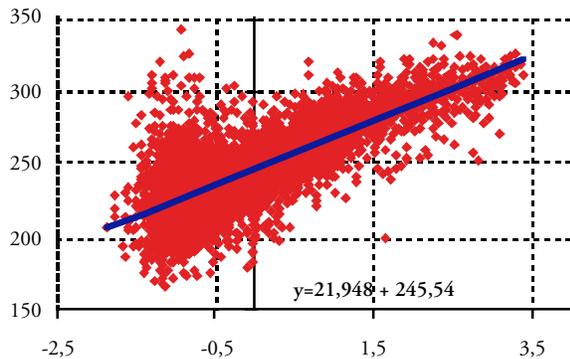


Fuente: Elaboración propia en base a información de PISA 2000.

Estos resultados permitirían descartar la hipótesis de la centralidad que se ha tratado de asignar a la flexibilidad administrativa y al gasto por estudiante, pues los establecimientos de elite que producen los resultados señalados corresponden precisamente a aquellos que cuentan con los máximos niveles de autonomía en su gestión y que cobran elevados aranceles a los padres. Paralelamente, la evidencia recogida de la prueba SIMCE permite distinguir a un importante conjunto de escuelas con altos niveles de efectividad pese a atender a niños y niñas de escasos recursos (ver Gráfico N° IV.4.6).



Gráfico N° IV.4.6
Establecimientos Eficaces en Chile, 1999 (cuarto año básico)
Promedio SIMCE; índice de vulnerabilidad del colegio (eje horizontal)



Fuente: Fuente: A Mizala y P Romaguera (por publicarse), "Schools and teacher performance incentives: The Latin American experience", *International Journal of Educational Development*.

Todo lo anterior indica que el cuasi-mercado es un mecanismo insuficiente y potencialmente discriminatorio de coordinación, pero aún así no ha llegado a generar un determinismo social en el proceso educativo. Más bien ha tendido a estructurar un sistema educativo autorreferente que enfrenta pocos incentivos para elevar su rendimiento. El costo de cambiar este sistema mediante programas y subsidios estatales es altísimo y, probablemente, con rendimientos decrecientes mientras las reglas del juego sean relativamente débiles, mientras las evaluaciones sean sin estándares y las subvenciones se entreguen con pocas exigencias.

Un aspecto particularmente débil del sistema educacional chileno a la luz del grado de descentralización orgánica que éste tiene y de las limitaciones del mecanismo de cuasi-mercado para coordinarlo es el sistema de supervisión. Dicho sistema, que es clave en todos los sistemas descentralizados, debería proporcionar asesoría y retroalimentación a los establecimientos educacionales, servir de correa trasmisora de buenas experiencias y servir de vínculo entre el Ministerio y los establecimientos¹¹¹.

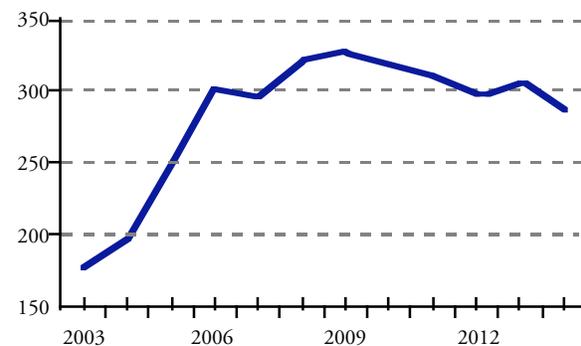
¹¹¹ En la realidad chilena, el sistema de supervisión está compuesto por alrededor de 900 supervisores, 70% de los cuales tienen más de 50 años, lo que significa que muchos establecimientos reciben la visita de un supervisor no más de dos veces en el año. Para mayor detalle ver Raczynski, D. et. al. (2002), *op.cit.*

IV.4.2 Educación superior y perspectivas para los próximos años

Adicionalmente a los problemas de calidad del sistema escolar y equidad en el acceso a la educación preescolar, para enfrentar el desafío de la economía del conocimiento importa también la calidad, cobertura y equidad en acceso a la educación superior.

En este sentido, una fuente de preocupación respecto del sistema de educación superior guarda relación con la creciente demanda a la que este sector se verá expuesto en los próximos años. El aumento de cobertura en la educación media, la disminución de las tasas de repetición en todo el sistema y el remanente de la curva demográfica ascendente para los jóvenes de este tramo de edad determinan que el flujo de egresados de la educación media experimentará un fuerte incremento entre 2004 y 2008 (ver Gráfico N° IV.4.7). Por otra parte, las expectativas entre estos jóvenes y sus familias de ingresar a la educación universidad no sólo son extremadamente altas, sino que vienen creciendo, lo que indica que en los próximos años se producirá una presión potencialmente explosiva sobre el sistema de educación superior.

Gráfico N° IV.4.7
Estudiantes que Terminaron IV Medio el año anterior
Miles de estudiantes



Fuente: Elaboración propia sobre matrículas de enseñanza media y básica 2002, Mineduc (2002), *Indicadores de Educación 2002*.

Con todo, la principal fuente de preocupación respecto a la educación superior es la existencia de diferenciales de rentabilidad excesivamente altos. Éstos no sólo ayudan a explicar la desigualdad distributiva, sino que son indicativos de distorsiones que amenazan con prolongar dicha desigualdad en el tiempo, perjudicando también las posibilidades de crecimiento futuro del país.

Lo anterior tiene que ver con la falta de equidad en el acceso a la educación superior. Aunque desde 1990 la proporción de jóvenes del 40% más pobre de la población que accede a la educación superior prácticamente se triplicó -pasó de 4,4% a 14,5% en el primer quintil de ingresos y de 7,8% a 21,2% en el segundo-, la brecha de acceso entre este grupo y el 20% más rico no se ha

reducido. A la luz de la alta rentabilidad privada de la educación, esto significa que el desarrollo del sistema de educación superior no está ayudando a generar mayor equidad para el futuro.

La persistencia de amplias brechas sociales en el acceso a la educación superior puede ser en parte reflejo de diferenciales en la calidad de la educación recibida por los jóvenes en su paso por el sistema escolar y de presiones para que éstos ingresen al mercado del trabajo una vez egresados. Sin embargo, también parece tener incidencia la forma en que se distribuyen los apoyos que entrega el sistema a sus estudiantes. En efecto, como puede apreciarse en el Cuadro N° IV.4.5, los estudiantes universitarios provenientes del 40% más pobre de los hogares captan en la actualidad sólo un 30% de los recursos disponibles de apoyo en la forma de becas y créditos. Esto obliga a más de la mitad de los jóvenes de estos sectores a financiar sus estudios con recursos propios.

Cuadro N° IV.4.5
Participación del 40 % más Pobre en los Aportes a los
Estudiantes, 2000 y 2003
 %

	2000	2003
Crédito Universitario	26,3%	30,6%
Becas sin crédito	33,8%	48,4%
Total con financiamiento (1)	26,6%	29,7%
Alumnos en educación superior	15,2%	18,8%

(1) Incluye Crédito Corfo, créditos de establecimientos, otros y becas.
 Fuente: Elaboración propia en base a información CASEN 2000 y 2003.

La escasa focalización de los instrumentos de apoyo a los estudiantes universitarios tiene en parte que ver con la naturaleza de algunos de ellos. En particular, el sistema de crédito, especialmente cuando ha requerido avales, ha estado dirigido a jóvenes de sectores medios más que a los más pobres, lo que es correcto. Sin embargo, aún la distribución de becas, que debería mostrar un mayor grado de focalización, muestra que los estudiantes de familias más pobres perciben sólo el 40% de los beneficios. Este fenómeno es probablemente consecuencia de: a) la limitada competencia de las universidades para focalizar beneficios; y b) de la entrega de derecho a becas como beneficio complementario o compensatorio a grupos que no se encuentran necesariamente entre los más pobres.

La eficiencia global de la inversión pública y privada en educación superior depende de la capacidad para proveer profesionales con las competencias que requiere el sistema productivo y la sociedad. Dadas las limitaciones y hasta perjuicios intrínsecos a cualquier ejercicio de planificación que se concentre en las disciplinas profesionales, el desafío para las políticas públicas es de naturaleza distinta. Este implica asegurar conocimientos y competencias similares para los egresados de una misma carrera. Para ello resulta imprescindible la vigencia de un sistema de acreditación para la educación superior. Un sistema de estas características no sólo resultaría útil a los estudiantes y futuros profesionales que inviertan en el financiamiento de sus estudios, sino al sistema productivo que puede de este modo resolver importantes fallas de información.

Las fallas de información en el mercado del trabajo, sin embargo, no se limitan a los profesionales, sino que a los trabajadores en general. El sistema de educación técnica y de capacitación en Chile se ha caracterizado históricamente por encontrarse muy débilmente integrado y por centrarse en la participación en programas, cursos y carreras cuya consistencia y pertinencia resulta difícil de asegurar. Esto puede explicarse, por ejemplo, la relativamente baja rentabilidad privada de la educación técnico profesional y de las carreras de técnicos superiores en Centros de Formación Técnica, así como la tendencia descendente del interés, la demanda e incluso la matrícula en estos últimos centros.

Sin embargo, es evidente que el país requiere de trabajadores con niveles intermedios de calificación y de técnicos superiores para lograr mayores niveles de crecimiento y de equidad. Las comparaciones internacionales indican que Chile ha mostrado niveles relativamente bajos de inversión pública y privada en esta área. Esto ha justificado un importante esfuerzo público en inversión en educación para el trabajo. El Cuadro N° IV.4.6 indica que ello ha venido corrigiéndose en los últimos años más que duplicándose la inversión estatal en este sector e incrementándose el número de jóvenes y trabajadores involucrados en cerca de 700.000 personas anuales. Para que éste esfuerzo sea eficaz y el sistema de educación técnica sea una alternativa atractiva para los jóvenes y sus familias y para que éste sector contribuya al crecimiento y la equidad es imprescindible entonces enfrentar las fallas de información. Para este efecto, el gobierno ha propuesto al Congreso Nacional un proyecto de ley que permite crear un sistema nacional de certificación de competencias laborales así como elevar las exigencias sobre los organismos que proveen educación para el trabajo.



Cuadro N° IV.4.6
Educación para el Trabajo, 1994 y 2004

	1994		2004	
	Matrícula	Millones de pesos (junio 2004)	Matrícula	Millones de pesos (junio 2004)
Educación				
Med. Tec. Prof. Subvencionada	225.432	40.465	365.897	141.920
D.L. 3166/80	50.612	17.779	56.041	25.582
Ed. Adultos Subvencionados	66.705	3.513	128.371	23.343
Chile Califica (nivel. estudios)			79.400	8.966
Perfeccionamiento Docente				2.560
Sence (1)				
Becas	33.194	10.094	10.548	2.128
Franquicias	504.436	34.549	795.706	76.077
Gobierno Central				
Becas CFT	23.359	1.518	159.078	7.074
			8.375	2.232
Total	903.738	107.919	1.603.416	289.883

(1) Valores para año 1994 corresponden a 1998 en el caso del gasto social y a 1999 para las franquicias.

Fuente: DIPRES, SENCE y www.sispubli.cl

Finalmente, cabe destacar que la dinámica que experimente la educación superior en los próximos años y su impacto sobre la economía y la sociedad chilena dependerá de su relación con el sistema productivo y de innovación. En un escenario estático, en que el sistema de educación superior no sea capaz de responder a la presión de acceso y en el que el sistema productivo mantenga un limitado dinamismo tecnológico, lo más probable es que se acentúe el efecto diferenciador sobre los ingresos, con un impacto distributivo regresivo. Por otra parte, si el sistema productivo tendiese hacia un mayor dinamismo tecnológico y de innovación, un sistema de educación superior elitista e ineficiente podría transformarse fácilmente en “un cuello de botella” que frustrase tempranamente el proceso. Alternativamente, si la educación superior fuera capaz de masificarse, sin una correspondiente modernización del sistema productivo, sería esperable la multiplicación de la cesantía o el subempleo ilustrado, trasladándose la discriminación en la selección de profesionales hacia algunas profesiones de mayor demanda o universidades de mayor prestigio.

IV.5 Lineamientos de Política

Chile comenzó a experimentar un crecimiento alto y sostenido desde que sentó las bases de una estrategia de desarrollo compatible con sus ventajas comparativas y ordenó sus políticas macroeconómicas. Cuando lo anterior se complementó con un Estado no prescindente, corrector de fallas de mercado, proveedor de bienes e infraestructura pública, así como de protección social, también se comenzaron a evidenciar avances en términos de equidad, principalmente en lo referido a reducción de la pobreza. Sin embargo, a pesar de los éxitos de los últimos veinte años, existen límites e imperfecciones en el modelo de desarrollo que deben ser enfrentados de manera proactiva.

Siguiendo la experiencia de los países desarrollados que surgieron desde una posición relativamente similar a la chilena (como por ejemplo los escandinavos), se infiere que el camino a seguir debe ser la economía del conocimiento en torno a los recursos naturales. En este sentido, parece ser ahora el momento correcto para avanzar en esta senda, por cuanto hay precondiciones que Chile ha ido cumpliendo. Primero, se cuenta con una estabilidad macroeconómica e institucional que sustenta un bajo nivel de riesgo país y una baja volatilidad, lo que sumado al imperio de la ley y al respecto a los derechos de propiedad, sirve de marco base para incentivar las inversiones. Segundo, cuenta con un sistema de precios no distorsionado que minimiza las pérdidas de eficiencia. Tercero, ha desarrollado su infraestructura pública de manera de facilitar las labores productivas. Cuarto, cuenta con un SNI, que aunque inmaduro, contiene un grupo de programas y fondos eficientes que sirve de base para mejorar su desempeño como sistema. Quinto, cuenta con un mercado de capitales debidamente regulado y con un desarrollo creciente, que sirve como base para avanzar en el financiamiento del emprendimiento innovador. Y sexto, ha evidenciado mejoras notables en la cobertura educacional, debiendo abocarse ahora a mejorar la calidad del sistema y a distribuir más equitativamente las habilidades que surgen de la educación terciaria.

Por lo tanto, Chile se encuentra en una posición expectante, a partir de la cual es menester innovar para crecer y, a la vez, invertir en capital humano para innovar. No obstante, la educación es sólo condición necesaria, porque educar sin innovar no genera crecimiento. Si logramos avanzar simultáneamente en educación e innovación, el crecimiento tendrá un nuevo engranaje con la equidad, pues no sólo proveerá los recursos necesarios para financiar las políticas asistenciales, sino que además conseguirá disminuir las inequidades de capital humano, fuente principal del diferencial de renta en Chile.

Desde esta posición surgen tres lineamientos generales de política:

A. Construir la economía del conocimiento es una tarea público-privada que debe basarse en un enfoque sistémico.

La economía del conocimiento debe sustentarse en tres pilares: i) un régimen institucional y de incentivos económicos claro, coherente y estable; ii) una fuerte capacidad de innovación, orientada a desarrollar encadenamientos productivos en torno a ventajas comparativas; y iii) un capital humano de calidad.

Estos tres pilares están fuertemente interrelacionados entre sí, representando el primero -régimen institucional- el marco para los otros dos -capacidad de innovación y desarrollo del capital humano-; requiriendo estos últimos de avances en paralelo. Así, sin un régimen institucional claro, coherente y estable, es improbable que existan los incentivos para invertir en el sector productivo, en actividades innovativas, o en capital humano. Por otra parte, sin una demanda por capital humano de mayor calidad por parte del sector productivo no resulta rentable invertir en educación, o puede ser más rentable ofrecer las habilidades laborales en el exterior. Y viceversa, sin una oferta de capital humano calificado, la capacidad innovativa del sector productivo se ve limitada por su poca adaptabilidad a los cambios y por su deficiente capacidad para usar, adoptar y adaptar las tecnologías externas. Incluso, dada la desigual distribución de capital humano existente en el país, un avance sólo en progreso tecnológico implica el riesgo de exacerbar las desigualdades de ingreso. Esta estrategia de desarrollo basada en estos tres pilares es el polo opuesto de la que el país siguiera entre los años 30s y los 70s, esto es, una industrialización forzada inconsistente con sus ventajas comparativas, pero representa y requiere un salto cualitativo respecto de la situación actual en capacidad de innovación y formación de capital humano.

La institucionalidad es relevante para abordar eficientemente este salto, así como para sumar los esfuerzos público y privado¹¹². Es necesaria una institucionalidad que dé directrices consistentes y coordine las políticas públicas pro innovación y aquellas destinadas al desarrollo de capital humano, orientando los esfuerzos hacia objetivos estratégicos, tanto de corto como de largo plazo. Esta institucionalidad debe también crear los incentivos adecuados para movilizar a los distintos actores relevantes (gobierno, empresas, trabajadores, científicos, educadores, instituciones financieras, entre otros), y desarrollar el capital social y la confianza que permita la colaboración público-privada y entre privados. En definitiva, debe ayudar a alcanzar un acuerdo social amplio en torno a la estrategia de desarrollo.

¹¹² La reingeniería institucional que ha implicado la implementación del Sistema Chile Solidario en materia de protección social (descrita en detalle en el capítulo III) grafica el tipo de reforma requerida también en materia de políticas pro economía del conocimiento. Asimismo, el éxito de dicha reingeniería demuestra que es factible emprender reformas similares en el ámbito de la ciencia y tecnología.

Para estos propósitos, una solución institucional eficiente pasa necesariamente por asignar claramente la responsabilidad del diseño y la coordinación de las políticas pro economía del conocimiento (responsabilidad diferente a la ejecución de programas específicos, que puede corresponder a organismos diferentes). Complementariamente, quien sea determinado como responsable debe contar también con herramientas suficientes para hacer cumplir sus directrices. En este sentido, un modelo a considerar y adaptar puede ser el adoptado por Finlandia (país líder en la economía del conocimiento), el que cuenta con un consejo ("The Science and Technology Policy Council of Finland")¹¹³ que asesora a los distintos organismos ejecutores de programas en materias de ciencia y tecnología. Este consejo es responsable del desarrollo estratégico y la coordinación de la política nacional de ciencia y tecnología, así como del SNI como un todo. En Chile, una institucionalidad como la descrita debiese reorganizar el SNI, corrigiendo sus actuales problemas, a saber, falta de directrices, descoordinación, duplicidad de funciones, bajo esfuerzo total, dispersión de programas que no alcanzan a crear masa crítica, baja participación del sector privado, sesgo hacia la investigación básica, falta de financiamiento, "cuellos de botella" en materia de capital humano, y desconexión entre el ámbito empresarial y el ámbito investigador-académico.

B. Las políticas de fomento a la innovación deben tener justificación económica y orientarse a la competitividad.

Las políticas pro innovación presentan una base conceptual y empírica que justifica que éstas sean un ámbito de políticas públicas. Así, éstas deben abocarse a la corrección de las fallas de mercado y las fallas sistémicas que hacen que se innove menos que lo socialmente óptimo. Entre estas fallas cabe destacar la insuficiente apropiabilidad de los beneficios de las innovaciones; las asimetrías de información, altos costos de transacción y de coordinación que limitan la cooperación; las externalidades de red que impiden alcanzar masas críticas; y la alta incertidumbre no cuantificable, el riesgo no diversificable y la intangibilidad de los activos, que limitan el financiamiento del emprendimiento innovador. Consistentemente, se debe ser estricto en evitar que las políticas pro innovación encubran intervenciones gubernamentales sin una clara justificación económica. Una aplicación concreta de este principio debe darse en el caso de las PYMEs.

¹¹³ El consejo es presidido por el Primer Ministro y está compuesto además por siete ministros y diez personalidades destacadas en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Para mayores detalles ver: www.minedu.fi/minedu/research/organisation/sci_tech_council/sci_tech_council.html





En esta misma línea, las políticas pro innovación deben vincularse con ventajas comparativas reales reveladas por el propio mercado, y no pretender forzar al país a competir en sectores con improbables alternativas de éxito. Así, trabajar en torno a clusters dinámicos e innovadores construidos alrededor de recursos naturales abundantes resulta consistente con nuestras ventajas comparativas, en contraste con hacerlo en manufacturas intensivas en mano de obra semicalificada, donde países como China e India tienen una ventaja evidente. Más aún, en vez de los encadenamientos hacia adelante, parecen más en línea con nuestras ventajas comparativas los encadenamientos hacia atrás y los costados de los sectores exportadores en que Chile ya es líder (como ha ocurrido en el caso de la salmonicultura, donde la industria de alimento de peces ya es también exportadora). Ello, por cuanto los encadenamientos hacia atrás y los costados tienen ventajas de escala y de cercanía geográfica que los encadenamientos hacia adelante no tienen, ya que un porcentaje importante de la demanda mundial, en el primer caso, está dada por la demanda interna en Chile. Un claro ejemplo es la demanda por insumos y servicios para la minería del cobre, donde Chile posee más del 35% de las reservas mundiales (a la cual también puede sumarse la demanda de los vecinos de Chile, también productores de este mineral). Un efecto adicional de esta focalización en clusters construidos en torno a recursos naturales es el desarrollo regional que conlleva, por la misma ubicación de estos recursos.

El enfoque de la innovación orientada a la competitividad implica también evitar asociar innovación sólo con la generación o creación de nuevas tecnologías. Si bien en los sectores en que Chile es líder puede ser necesario estar en la frontera del conocimiento, debe tenerse presente que la innovación implica principalmente adoptar y adaptar tecnologías externas, lo que es relevante por tener un costo significativamente menor. Esto es cierto incluso para los países desarrollados (por ejemplo, en EE.UU. los recursos destinados a adoptar tecnologías externas son 30 veces los dedicados a innovar en la frontera). Esta consideración implica que el esfuerzo innovador del país debe cambiar su foco desde la investigación básica hacia la investigación aplicada en sintonía con las necesidades empresariales. Y las políticas públicas deben ser capaces de generar los incentivos correctos para que ello ocurra.

La orientación de las políticas pro innovación a la competitividad puede requerir también un enfoque pragmático para resolver algunas fallas sistémicas y de mercado específicas. Este puede ser el caso de las fallas que limitan el financiamiento del emprendimiento innovador. Así, las políticas públicas han estado avanzando en proveer fondos públicos para apoyar la generación de ideas, y en desarrollar el mercado de capital de riesgo para que inversionistas privados puedan transformarlas en negocios. Sin embargo, existe un rezago en el financiamiento para todo lo referido a la aplicación y primer escalamiento de los proyectos innovadores, el que debiese

cubrirse mediante el desarrollo del capital semilla. En este sentido, en países líderes en innovación, como Suecia e Israel, este apoyo se materializa a través de la adquisición de una participación en su propiedad por parte del Estado, pero con un rol debidamente acotado por evaluaciones sistemáticas y condiciones “de salida” objetivas predefinidas. En general, este enfoque pragmático requiere de un Estado riguroso en evaluar sus intervenciones, debiendo terminarlas o reformularlas, tanto porque prueben ser ineficientes, como porque queden superadas por el desarrollo del propio mercado. En definitiva, deben evitarse las “fallas de gobierno”, tales como su captura por parte de grupos de interés, o el intervencionismo inconsistente con el mercado, como “la elección de sectores ganadores”.

Finalmente, se recalca que el país debe materializar un mayor esfuerzo de movilización de recursos para fomentar la innovación, más allá de las ganancias de eficiencia que puedan lograrse por la racionalización del SNI. En efecto, en el ámbito de la investigación y desarrollo el país presenta una brecha significativa respecto a lo esperado para su nivel de ingresos, mucho más visible que en otros ámbitos, como por ejemplo en materia de gasto público en educación y en protección social. En este sentido, se estima que Chile debe cerrar una brecha de al menos 2,5 puntos porcentuales del PIB para alinearse con los países líderes en innovación. En particular, el sector público debiese duplicar su gasto en investigación y desarrollo, pasando de 0,4% del PIB a 0,8%, debiendo el sector privado hacerse cargo del resto de la brecha. Esto implica que el sector público debe aumentar aproximadamente en US\$ 400 millones su esfuerzo innovador.

Ciertamente, esta brecha no puede cerrarse de manera inmediata, puesto que nuestra carga tributaria ya está en línea con el nivel de ingreso del país. Sin embargo, sí se hace necesario dar un fuerte impulso que además movilice recursos del sector privado a través de un efecto demostración y de superación de un umbral que asegure una masa crítica innovadora. Una fuente natural para financiar este primer impulso en la magnitud requerida (alrededor de US\$ 100 millones), la constituye la implementación de una regalía minera (ver Recuadro N° IV.5.1). El resto de la brecha se podrá ir cerrando paulatinamente a través del aumento de la carga tributaria que generará el crecimiento económico en la medida que se reduzca la elusión y evasión.



Recuadro N° IV.5.1: Regalía minera como fuente de financiamiento de un fondo de innovación tecnológica

Para Chile es indispensable aumentar su esfuerzo innovativo, lo que requiere una fuente de financiamiento consistente. La carga tributaria en el país ya está en línea con su nivel de ingreso, por lo que aumentarla abruptamente sería contraproducente para el crecimiento. Así, una alternativa viable es el establecimiento de una regalía minera, tal como el Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo al Congreso (Boletín N°3588-08 del 6 de Julio de 2004).

Según la Constitución Política de la República, “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas” (artículo 19, N° 24, inciso 6°). Esta forma de dominio de los yacimientos mineros se justifica por el hecho que los minerales constituyen un recurso natural no renovable que pertenece a la nación entera. Estos recursos poseen un valor intrínseco, debido a la posibilidad de explotarlos comercialmente. No obstante, el Estado no recibe actualmente ninguna compensación por su extracción y venta, a pesar que según la Constitución le pertenecen.

Así, hoy el concesionario minero aprovecha los recursos no renovables de la minería en forma gratuita. Esta situación equivale a un subsidio del Estado hacia los dueños de las empresas mineras. Este subsidio provoca una disminución artificial en los costos de extracción y procesamiento de los productos mineros, lo que a su vez genera incentivos a sobreexplotar los minerales. Dada su naturaleza no renovable, ante un eventual agotamiento de estos recursos se perdería una importante fuente de ingresos y bienestar para el país.

El establecimiento de una regalía minera corregiría esta situación, al lograr que los oferentes de productos mineros internalicen el costo correspondiente al valor del mineral extraído, y por lo tanto lo explotasen en un nivel más cercano al óptimo social.

En cuanto al uso de los recursos recaudados a través de esta regalía, resulta del todo coherente destinarlos a apoyar el esfuerzo nacional destinado a la creación de activos que reemplacen la capacidad generadora de ingresos de estos recursos no renovables. En efecto, esto es una estrategia consistente en el sentido que transforma una riqueza actual en una permanente capacidad generadora de ingresos en el futuro. Lógicas como esta han sido aceptadas por las naciones que explotan recursos naturales no renovables, destacándose los casos de Canadá y Australia.

C. El sistema educacional debe mejorar su calidad y equidad de acceso, con énfasis en la efectividad y focalización de los apoyos públicos

El momento para concentrar esfuerzos en el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación es precisamente ahora, cuando los problemas de acceso a la escuela están en buena medida resueltos. El acceso es una condición necesaria para lograr los estándares educacionales apropiados al nivel de desarrollo al que aspira Chile; los niños y niñas de menores recursos sólo pueden acceder a una educación de calidad si parten por asistir a la escuela. Pero ahora la calidad es necesariamente más compleja que ampliar cobertura y se convierte en un desafío mayor en escuelas y liceos masificados, que deben hacerse cargo de la real diversidad del país al interior de sus aulas.

Existe, sin embargo, una segunda razón para intensificar el avance de la educación chilena; esta corresponde a la ventana de oportunidad que abre la demografía. En efecto, el largo ciclo de expansión de la población en edad de acceder al sistema educacional se encuentra próximo a terminar. Este fenómeno implica una significativa atenuación de la presión cuantitativa sobre el sistema educacional y sobre los gastos de funcionamiento del mismo. Proyecciones para el período 2005-2020, indican que si el gasto en educación continúa creciendo al ritmo que lo hizo en los últimos 10 años -6,1% anual-, al final del período podría simultáneamente lograrse niveles de cobertura en los extremos del sistema -educación prebásica y superior- equivalentes a los de países avanzados, y llevar el gasto por estudiante en el sistema escolar a un nivel de 2,6 veces su nivel actual.

El espacio para un incremento significativo de la inversión en educación por estudiante, sin embargo, no asegura un avance equivalente en la calidad y equidad de la educación. Para ello son necesarias dos condiciones: primero, que los recursos adicionales no sean absorbidos por escalamientos de costos que sólo beneficien a los proveedores del sistema y, segundo, que dichos recursos sean invertidos en un sistema educacional cuya prioridad sea la efectividad y el apoyo a los niños y niñas que más lo necesitan.

Lo anterior hace necesaria una síntesis positiva de las reformas financiera y pedagógica de los últimos 25 años, para lo cual se requieren instrumentos e intervenciones de naturaleza distinta a los utilizados hasta ahora.

En primer lugar es necesario elevar las exigencias para acceder a la subvención estatal. Si el estado mantiene la obligación constitucional de garantizar el derecho de los niños y niñas a la educación y aún cuando la prestación del servicio esté externalizada, aquel tiene el derecho y, probablemente, la obligación de fijar ciertas condiciones para ello.





Del mismo modo, un sistema educacional tan descentralizado como el chileno, donde la libertad que una familia tiene para elegir la escuela de sus hijos depende de la disponibilidad real de alternativas y medios para acceder a ellas, requiere de una preocupación y reforzamiento de los estándares de logros de aprendizaje. Por estándares debe entenderse mínimos absolutos que sean a la vez una exigencia para las escuelas y una garantía para los niños y niñas que asisten a ellas.

Igualmente válido en este sentido es la aplicación de estándares mínimos sobre las competencias de los docentes, lo que requiere medios de verificación o acreditación independientes y de amplias oportunidades de perfeccionamiento concentradas en la actualización de conocimientos en disciplinas sustantivas. Un sistema de estándares mínimos de logro educativo y de formación y desempeño docente requiere, además, de estímulos y sanciones para ser realmente efectivo.

Por otra parte, es necesario que el estado asuma entre sus funciones la de proveer información sustantiva que apoye las decisiones de las familias. Para ello se requiere desarrollar una verdadera ficha escolar que refleje las distintas dimensiones del desempeño de la escuela y el valor que ésta agrega en los procesos de aprendizaje de sus alumnos.

Un sistema de supervisión eficaz es esencial para el buen desempeño de un sistema educacional descentralizado, con estándares de logro educativo y desempeño escolar. Desarrollar este tipo de supervisión en Chile requiere de una profunda reingeniería del sistema actualmente existente de la que ya se están dando los primeros pasos.

Finalmente, si el sistema educacional va a ayudar a reducir las inequidades de origen que condicionan las capacidades de los niños y niñas para aprender, no es suficiente que se financie con una subvención uniforme. Compensar las desventajas de origen requiere de una atención más personalizada en la escuela y profesores más efectivos, apoyados por profesionales de otras áreas. Para cubrir el mayor costo que esto involucra es necesario que exista una subvención diferenciada para los niños y niñas de menores recursos.

Las propuestas anteriores se basan en la convicción de que en Chile es posible lograr una síntesis virtuosa de las reformas aplicadas en los últimos 25 años. Para ello es necesario, sin embargo, dejar de lado los prejuicios ideológicos y los fetiches políticos que marcaron la discusión durante muchos años, para así estructurar un sistema educativo autosustentable y coherente, donde los programas no tengan que desperdiciar los escasos recursos públicos por tener que partir compensando los efectos negativos de otros aspectos del funcionamiento del sistema educativo. Las reformas que se requieren en este sentido apuntan, en definitiva, a que los temas de financiamiento, propiedad, salarios y organización cedan definitivamente el paso a los temas sustantivos de la educación y

reconozcan el lugar central de los niños y jóvenes en el centro de la preocupación de los actores del sistema educacional, partiendo por el Estado.

Adicionalmente, para responder a las demandas de la economía del conocimiento, se requieren también mejoras de calidad y equidad de acceso en la educación superior. En este sentido, la presión de la demanda sobre la educación superior, la resolución de las distorsiones que se producen a su interior y su sintonía con el desarrollo productivo del país es un tema de primera relevancia para las políticas públicas. Consistentemente, para avanzar en esta dirección se requieren dos condiciones: que los recursos liberados por el estancamiento de la población escolar no sean absorbidos por escalamientos de costos de los prestadores, y que se produzca una adecuada complementación de recursos públicos y privados en el financiamiento de la educación superior.

La complementación del esfuerzo estatal con recursos privados tiene directa relación con la constatación de altas tasas de retorno privado para la inversión en educación superior, las que, además se materializan en períodos más breves que para los niveles primario y secundario. Esto indica que para un individuo endeudarse para financiar sus estudios superiores es una decisión altamente rentable. Para que ello sea factible, sin embargo, es necesario resolver las fallas de mercado asociadas a la inversión en capital humano. Políticas públicas que se orienten a resolver esas fallas de mercado serán, en consecuencia, considerablemente más eficientes que financiar el costo de los estudios superiores a personas que ya pertenecen o pasarán a pertenecer a los estratos de mayores ingresos del país.

Un efecto secundario de la viabilización de sistemas sostenibles de crédito universitario sería generar el espacio fiscal necesario para concentrar los aportes directos del estado en la aplicación de estímulos para que jóvenes de menores recursos ingresen efectivamente a la educación superior. Para ello se requiere, sin embargo, mejorar significativamente la capacidad de focalización de estos apoyos respecto de lo que se aprecia en la actualidad en los programas de becas.

V. PRESUPUESTO 2005

V.1 El Dividendo de la Responsabilidad Fiscal

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2005 ha sido formulado íntegramente en el marco de la regla de política fiscal de generar un superávit estructural de 1% del PIB y expresa los frutos de su aplicación en los cuatro años anteriores.

La aplicación de la regla de política a la formulación del Proyecto de Presupuestos incorpora un mejoramiento del marco estructural de las finanzas públicas para 2005. En efecto, la consulta a los paneles de expertos sobre precio del cobre y PIB tendencial arrojó mejoras en ambos parámetros para 2005. Es así como se ha estimado un precio del cobre de largo plazo de 93 centavos de dólar por libra, significativamente superior a los 88 centavos aplicados en 2004. Por su parte, para el PIB tendencial se ha estimado un crecimiento de 4,2%, superior al 3,9% de 2004.

El incremento del precio del cobre de largo plazo y del PIB tendencial ha elevado los ingresos estructurales estimados para 2005 en un robusto 5,4%. Esto proporciona un marco más holgado para el gasto público que en años anteriores. Es así como el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 contempla un crecimiento proyectado del gasto del gobierno central consolidado de 5,5% respecto de 2004.

En 2005 el comportamiento de los ingresos fiscales efectivos estará marcado no sólo por un fortalecimiento de los ingresos estructurales, sino también por un importante componente cíclico, proveniente de un dinámico crecimiento, baja inflación y, sobre todo, un alto precio del cobre en respuesta a las condiciones de mercado internacional de este metal. En contraste con los ingresos estructurales, sin embargo, este componente cíclico es esencialmente transitorio, por lo que en 2005 la generación de un superávit estructural de 1% del PIB será compatible con un superávit efectivo levemente superior a esa cifra. Los recursos asociados a este superávit se destinarán, en primer lugar, a reponer los recursos del Fondo de Compensación del Precio del Cobre, de modo que éste pueda volver a operar cuando el precio del cobre vuelva a bajar en años futuros y, complementariamente, a reducir el endeudamiento neto del sector público.

Dado que la aplicación de la regla de superávit estructural permitió déficit fiscales moderados durante el período 2000-2003, contribuyó a la reducción del riesgo país y ha involucrado generar un superávit durante 2004 con el cual se ha prepagado deuda pública, esta política también se refleja en la estructura del gasto proyectada para 2005. Es así como el Proyecto de Ley de Presupuestos contempla un gasto en intereses de la deuda pública

sustancialmente inferior al que correspondería si se en años anteriores se hubiera seguido una política fiscal más expansiva.

Así, puede estimarse que si entre 2000 y 2004 los balances fiscales hubieran sido menores en un 1% del PIB a lo que efectivamente fueron, elevando la deuda externa y colocando los spreads soberanos en niveles similares a los de países con tales resultados fiscales, el gasto en intereses sería en 2005 superior en alrededor de 700 millones de dólares. El ahorro de intereses correspondiente ha podido ser destinado en el Presupuesto para 2005 a financiar programas sociales, inversiones y programas de empleo con apoyo fiscal. La liberación de recursos del servicio de la deuda para financiar actividades sustantivas del estado puede calificarse entonces como un verdadero "dividendo social" de la política fiscal. Las siguientes secciones presentan las principales iniciativas que han podido financiarse en 2005 con los recursos que estaban disponibles, los que incluyen este dividendo social.

V.2 Generación de empleos, competitividad y crecimiento

V.2.1 Más Trabajo para los chilenos

La generación de empleos es la principal prioridad del Proyecto de Ley de Presupuestos 2005, lo que se potenciará con los programas de empleo directo e indirecto con apoyo fiscal. Durante el próximo año estas líneas financiarán alrededor de 90 mil empleos promedio mensual, alcanzando una cobertura máxima de 125 mil cupos durante el tercer trimestre del año. La activación del Fondo de Contingencia, por otra parte, podrá elevar esta cifra a 180 mil empleos mensuales en los meses de invierno. En ese contexto, el Proyecto de Presupuestos para 2005 propone el mayor esfuerzo fiscal en este ámbito desde 1999.

Con el fin de materializar esta meta, se crea en el proyecto de presupuestos para 2005 el programa Proempleo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que concentrará una parte importante de los empleos directos e indirectos con apoyo fiscal. Dentro de esta iniciativa destaca una nueva línea de acción con la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza que promoverá el desarrollo de proyectos de apoyo social intensivos en mano de obra que, adicionalmente, satisfagan necesidades comunitarias de los sectores más pobres en áreas tales como el cuidado infantil y la atención a adultos mayores, entre otras. El objetivo de esta iniciativa es aprovechar el amplio y reconocido conocimiento de la fundación para dar respuesta a las necesidades de la población de menores recursos, brindando servicios demandados y utilizados por la comunidad que permitan generar fuentes de empleo de largo plazo.



Por medio de este tipo de programas permanece vigente el compromiso de apoyo y protección social adquirido por el Gobierno con aquellos que sufren este flagelo mientras la clara mejoría experimentada por nuestra economía durante 2004 no se refleje en una disminución clara y permanente del desempleo entre los chilenos.

En vista que el motor del empleo en nuestro país lo constituye el sector privado, el proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 también propone continuar con el Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra desarrollado por el SENCE. Este programa considera, además, la asignación de una línea especial destinada a dar solución en el área de empleabilidad a alrededor de 5.500 participantes del Sistema Chile Solidario.

En esta misma línea, el proyecto de presupuestos para 2005 considera, adicionalmente, la entrega de cerca de 21.500 subsidios para beneficiarios del Programa de Apoyo a la Reinserción Laboral y Empleo de FOSIS y de la línea de Apoyo al Empleo Chile Solidario de esta institución. Con ello se busca impulsar el desarrollo de nuevos proyectos de empleo independiente, generando ingresos permanente para las familias más pobres.

Asimismo, el Proyecto de Ley de Presupuestos 2005 reforzará la creación de nuevos empleos por la vía de la inversión pública, la que se canaliza principalmente a través de las obras desarrolladas por los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo. A esto se sumará el efecto en el empleo de la inversión desarrollada por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el desarrollo de infraestructura para el cumplimiento de la Reforma Educacional y Procesal Penal, además de las inversiones que materializarán las empresas públicas.

También se logrará una expansión en materia de puestos de trabajo a través de nuevas dotaciones en el sector público, que corresponden fundamentalmente al nuevo personal contratado para la eficiente puesta en marcha y continuación de las reformas de salud educacional y penal, así como al aumento en la planta de Carabineros.

Finalmente, en 2005 se mantendrá en el Tesoro Público el Fondo de Contingencia contra el Desempleo que podrá ser activado a la luz de los índices de desocupación que se registren el próximo año para llegar a aquellas regiones y ciudades con tasas de desempleo de dos dígitos. Todo lo anterior permitirá alcanzar un nivel de cobertura de los programas de empleo con apoyo fiscal en los meses de invierno de 180 mil nuevos empleos.

V.2.2 Ciencia y tecnología: el camino al desarrollo

En un mundo cada vez más globalizado y competitivo, la generación de empleos productivos permanentes y el desarrollo están fuertemente vinculados a la capacidad de innovación productiva y tecnológica. Por lo anterior, el Proyecto de Presupuestos para 2005 considera recursos por \$161.128 millones a través de fondos científicos y tecnológicos y otros instrumentos orientados a la transferencia tecnológica y formación de capital humano de alta calidad. Así, el renovado esfuerzo por elevar la capacidad nacional en investigación básica y aplicada, y generar una masa crítica de empresas que integren o desarrollen nuevas tecnologías en la cadena productiva, se traducirá en un aumento del 15,4% real en los recursos destinados a innovación, ciencia y tecnología respecto de 2004.

Dentro de este esfuerzo global, el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) aumentará sus recursos en un 6,2% real respecto del año 2004, lo que le permitirá financiar cerca de 1.250 proyectos de investigación. En materia de capital humano especializado, el proyecto de presupuestos para el próximo año considera \$7.939 millones, lo que representa un aumento de 54,8% real respecto a 2004. Estos recursos permitirán, entre otras cosas, reforzar iniciativas de CONICYT, como es el caso de Programa de Ciencia para la Economía del Conocimiento, programa financiado a través de un préstamo con el Banco Mundial, que está dirigido al desarrollo de un sistema de innovación para aumentar el capital humano de excelencia en ciencia y tecnología. El Programa Iniciativa Científica Millenium, que comenzó en el año 1999, por otra parte, contempla recursos por \$4.157 millones en 2005, un incremento de 13,9% real respecto del 2004. Esta iniciativa promueve el desarrollo de la investigación científica y tecnológica a través de fondos entregados competitivamente a científicos e investigadores nacionales.

En lo que respecta a la inversión en tecnología, destaca en 2005 el incremento de recursos del Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica, el Programa Agenda Digital, el Fondo para la Innovación Agraria y el Programa Creación y Desarrollo de Empresas Innovadoras. Este último considera recursos por \$5.122 millones correspondientes a una donación de la Unión Europea, que permitirá fortalecer la competitividad de las pequeñas y medianas empresas a través del apoyo para su innovación y la transferencia tecnológica. Esta iniciativa concentrará esfuerzos para impulsar nuevas tecnologías en lo que se refiere a la masificación del acceso a las tecnologías de información y comunicación; el desarrollo y la incorporación de tecnologías limpias en los procesos productivo; la incorporación de sistemas de gestión de calidad en las empresas, entre otros.

V.2.3 PYMEs: más desarrollo y competitividad

Pieza clave en la generación de empleo, la pequeña y mediana empresa (PYMEs) podrá seguir avanzando en su modernización y competitividad gracias a un esfuerzo adicional en el Proyecto de Presupuestos para 2005 que, junto con potenciar la innovación y transferencia de nuevas tecnologías, pondrá énfasis en la capacitación, acceso a financiamiento y simplificación de trámites para la pequeña empresa.

Una innovación fundamental en el Proyecto de Presupuestos para 2005 es la institucionalización del Programa Chile Emprende. Capitalizando la experiencia de Chile Solidario y Chile Barrio, este propone fortalecer el desarrollo de las micros y pequeñas empresas a través de una estrategia común y articulada de los instrumentos de fomento productivo con los que cuenta este segmento a nivel gubernamental. Las instituciones participan son la Corporación de Fomento (CORFO), a través de sus programas orientados a microempresas; el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC); el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). La expresión regional de la articulación de dichas instituciones podrá considerar también, cuando sea pertinente, la participación de la Dirección Regional de Vialidad y/u otras reparticiones relevantes.

Para reforzar aun más la gestión eficiente de los recursos destinados al apoyo de la pequeña empresa, el proyecto de presupuestos para 2005 incluye, además, una glosa asociada a los recursos destinados a este objetivo, que posibilitará reasignaciones de recursos dentro del año hacia las líneas programáticas que evidencien un mayor impacto y efectividad.

Considerando que las exportaciones son el principal motor de nuestra economía, el gobierno ha promovido el desarrollo de una agricultura rentable, competitiva y capaz de adaptarse al proceso de apertura e inserción en la economía internacional. Es por ello que para el año 2005 se destinan \$32.000 millones para mejorar la competitividad del sector silvoagropecuario, lo que representa un incremento del 18% real anual. Con estos fondos se financiarán tanto proyectos y programas directos del Ministerio de Agricultura, como iniciativas implementadas a través de convenios con otras instituciones. Algunos de los programas que se verán beneficiados con estos recursos adicionales son el de Inspecciones a Exportaciones Silvoagropecuarias, el de Detección y Control de Plagas Forestales, el Programa de Semillas y el Programa de Recuperación de Suelos Degradados.

Los recursos destinados al financiamiento de instrumentos de fomento productivo y asistencia técnica para las PYMEs a través de los programas de CORFO también verán incrementados significativamente en 2005. Así, el paquete de programas integrado

por FONTEC (Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo), Programa Asistencia Técnica y Proyectos de Fomento (Fomento Productivo y Asistencia Técnica) y el FDI (Fondo de Desarrollo e Innovación), incrementará sus recursos en casi un 30% real.

En lo que se refiere a la simplificación de trámites, destaca el Portal Tributario MIPYME (micro, pequeña y mediana empresa), desarrollado por el Servicio de Impuestos Internos (SII), que en el Proyecto de Presupuestos para 2005 contará con recursos adicionales por \$1.200 millones. Esta iniciativa busca facilitar la gestión y el cumplimiento de obligaciones tributarias de este sector, aumentando sus posibilidades de negocios. Los principales componentes de este portal son la factura electrónica MIPYME, la contabilidad MIPYME, y la propuesta de declaración de IVA y Renta. Adicionalmente, el Portal proveerá una vinculación con la Red en Internet del Estado, vinculando a las pequeñas empresas con organismos de fomento, de financiamiento de compras y de comercio internacional.

En lo que a capacitación se refiere, por otra parte, el proyecto de presupuestos para 2005 permitirá destinar hasta \$ 6000 millones a la capacitación directa de microempresarios y trabajadores independientes, a través de una nueva línea del FONCAP para este efecto. El programa Chile Califica, por otra parte, también contará con más recursos para capacitación y educación técnica gracias a un aumento de 25,9% real respecto a este año.

V.3 Protección Social

V.3.1 Más cobertura y garantías de Salud para todos los chilenos

Fiel al compromiso de entregar mayor calidad de salud a todos los chilenos, el Proyecto de Presupuestos para 2005 tiene entre sus prioridades el reforzamiento de la atención de salud, con un énfasis en la oportunidad de atención para las patologías de mayor riesgo y costo que afectan a nuestra población. Con este fin, se propone un crecimiento del gasto en salud de 8,4% real. Así, el gasto en salud crecerá casi tres puntos por encima del crecimiento del gasto público en 2005.

Estos recursos permitirán continuar avanzando con la Reforma de la Salud, que busca garantizar el acceso igualitario de todos los chilenos a la atención médica y hospitalaria, con mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos. De esta manera, en 2005 se contará con más de \$15.732 millones adicionales para incorporar 8 nuevas patologías al régimen general de garantías AUGE, con lo que se aumentará a 25 el número de condiciones de salud incluidas en dicho plan.



Las nuevas patologías incorporadas son: (i) las infecciones respiratorias aguda infantiles (IRA) altas y bajas en menores de 5 años; (ii) la neumonía comunitaria de manejo ambulatorio en el adulto mayor; (iii) la hipertensión arterial primaria o esencial; iv) la epilepsia no refractaria (tratamiento en atención primaria de niños menores de 15 años); v) la salud oral integral para niños de 6 años; vi) la retinopatía del niño prematuro; vii) la prematuridad (prevención, detección precoz y manejo adecuado y oportuno del parto prematuro; la hipoacusia del Prematuro y Displasia Broncopulmonar) y; viii) los trastornos de generación del impulso y conducción en el adulto que requieren marcapaso.

Así, gran parte del incremento de recursos asignados al Ministerio de Salud se concentrará en el Plan AUGE. En lo que se refiere a la atención primaria, el 70% de aumento en los recursos se destinará a la atención de problemas de salud con garantías y en el nivel secundario y terciario, un 56% de los recursos en el Programa de Prestaciones Valoradas se orientará también a cubrir estas patologías.

V.3.2 Mejores hospitales y más equipamiento

Gracias a la puesta en marcha de la primera etapa del Programa Global de Inversiones en Salud 2005-2008, durante este período se iniciarán importantes proyectos de inversiones en Infraestructura Hospitalaria (en los hospitales Salvador, Barros Luco Trudeau, Sótero del Río, Van Beuren, Gran Benavente y el nuevo Hospital de Maipú) mediante la asociación público - privada, más el Hospital Institucional de las Fuerzas Armadas. Asimismo, se avanzará en la adquisición de nuevo equipamiento hospitalario como en la construcción de consultorios para la atención primaria de salud. Este proyecto cuatrienal, considera diferentes fuentes de financiamiento, como aportes del Sector Salud, del Fondo de Desarrollo Regional, de la venta de activos y de la Ley Reservada del Cobre, lo cual permitirá comprometer recursos por más de \$679.214 millones.

Junto con ello, en el año 2005, se destinarán \$88.562 millones a proyectos de inversión en salud, de los cuales \$61.514 millones corresponden a proyectos de infraestructura y equipamiento en hospitales públicos y al nuevo hospital institucional de las Fuerzas Armadas, y \$15.000 millones a la construcción de nuevos consultorios para la atención primaria (complementados con aportes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional por \$6.120 millones). Esto permitirá que durante el año 2005 se disminuya significativamente el déficit de consultorios en comunas que registran una población inscrita superior a las 50.000 personas. Los consultorios serán construidos tomando en cuenta la concentración de la población, es decir, preferentemente en la Región Metropolitana y en las regiones V, VII, VIII, IX y X. Adicionalmente, se debe destacar los recursos destinados a la adquisición de equipamiento AUGE por \$ 5.928 millones.

Asimismo, para el año 2005, se destinarán \$1.940 millones para el sistema de información, correspondiente al monitoreo del cumplimiento de las garantías AUGE, y \$2.700 millones para la fiscalización del uso del seguro público así como para proyectos informáticos destinados a compra de equipos computacionales, al sistema de agenda médica para la atención primaria y establecimientos hospitalarios e implementación del proyecto de Fortalecimiento de la Agenda Digital en el sector salud.

V.3.3 Progresos en atención primaria

Es en los consultorios donde se resuelven la mayor parte de los requerimientos médicos de la población, por lo que el sistema AUGE supone un énfasis especial en la prestación de servicios en este nivel de atención. Así, el gasto en salud primaria en 2005 se habrá más que duplicado respecto al año 2000, alcanzando los \$295.238 millones (incluye \$15.000 millones para la construcción de nuevos consultorios), con un crecimiento para el año 2005 de 23%. Así, el gasto en este nivel de atención ha mostrado un crecimiento sostenido en su participación en el gasto total del sector, pasando de 10,45% en 2000 a 17,7% en el 2005.

Para solucionar los problemas de lista de espera en los consultorios desde el año 2000 se ha implementado el Programa de Mejoramiento de la Atención Primaria, que en 2005 contará con recursos por \$22.500 millones. La estrategia fundamental para resolver este inconveniente ha sido la extensión horaria en la atención médica y odontológica durante los días lunes a Viernes y Sábados. Es así como en 2005 se prolongará la atención vespertina médica en 528 establecimientos y la odontológica en 520 establecimientos y la atención sabatina alcanzará a 318 consultorios. Con estas extensiones se podrá cubrir al 100% de los consultorios con población inscrita mayor de 10.000 personas.

Este programa ya muestra importantes resultados. En efecto, se ha podido garantizar la atención antes de 48 horas para menores de un año y mayores de 65 años, y el 97,1% de los establecimientos de atención primaria están sin filas a primera hora de la mañana.

En cuanto a la deuda hospitalaria, al 31 de diciembre de 2004 los compromisos devengados y no pagados por los hospitales estarán en torno a los \$24.000 millones, lo que representa un fuerte avance en la reducción de los déficit, y se continúa con la reducción de los compromisos contraídos por los establecimientos. Así, de un incremento de la deuda 15% en el año 2000 se ha pasado a una reducción de la misma de 16% en 2003. De mantenerse esta tendencia en 2004, la deuda registrará una caída adicional de 29%.

V.3.4 Seguridad y justicia para la ciudadanía

Una de las principales preocupaciones de los chilenos en el último tiempo ha sido la sensación de inseguridad y de aumento de la delincuencia. Para responder a este problema, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 contempla 2.779 nuevos carabineros en funciones policiales respecto al número reflejado en la Ley de Presupuestos 2004. De este incremento, 990 cargos están incorporándose durante el año 2004 y 990 lo harán en 2005. También se incluye la mayor dotación de funcionarios que se contratan para liberar carabineros de funciones administrativas, de los cuales 310 se han financiado durante el año 2004 con recursos generados con la postergación de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana y 489 se agregarán en 2005. A este número se sumarán además, 336 nuevos funcionarios de investigaciones, con lo que en 2005 habrá 3.115 nuevos funcionarios en tareas policiales.

El Programa Seguridad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, por otra parte, dispondrá de \$4.177 millones adicionales, lo que representa un incremento de los recursos superior al 60% respecto de 2004 para este programa orientado directamente a incrementar la seguridad en los barrios. Esto permitirá incorporar 14 nuevas comunas al programa, alcanzando en 2005 una cobertura total de 70 comunas, e incluyendo dentro de éstas todas las comunas de escasos recursos con más de 70.000 habitantes. Estos recursos permitirán además avanzar en la ejecución del convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo orientado a mejorar la efectividad de las políticas públicas en el área.

Asimismo, durante 2005 el Plan Cuadrante se extenderá a Arica e Iquique y a la comunidad de Alto Hospicio en la I Región, Calama en la II Región y Talca, Curicó y Linares en la VII Región. De esta manera, el próximo años habrán siete nuevas comunas adscritas a este sistema, que ya se encuentra operando en las Regiones V, VIII, IX y Metropolitana.

Para combatir el tráfico de sustancias ilícitas y las consecuencias de su consumo, por otra parte, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 incrementa también los recursos destinados al Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), superando éstos los \$11.500 millones.

La incorporación de la Región Metropolitana al nuevo sistema procesal penal en junio de 2005 logrará finalmente integrar a todo Chile a este nuevo sistema de justicia. Para la exitosa aplicación de la Reforma en la región más poblada del país, serán necesarias diversas adecuaciones que demandarán recursos por un monto de \$20.044 millones. De esta forma, el Ministerio Público contará con cuatro Fiscalías Regionales y 21 Fiscalías Locales, integrando gradualmente desde el primer semestre del próximo año a 1.339 personas a sus funciones, incluidos cuatro fiscales regionales de la Región Metropolitana, 276 fiscales adjuntos y 1.059 personas de soporte administrativo en las fiscalías regionales y locales.

En lo que se refiere al Poder Judicial, el proyecto de presupuestos 2005 propone recursos por \$26.958 millones para la puesta en marcha de la V etapa de la Reforma Procesal Penal. Esta considera la instalación de 12 Tribunales de Juicio Oral y 21 Juzgados de Garantía, con una dotación de 371 jueces y 949 funcionarios de apoyo administrativo.

Para la Defensoría Penal Pública, esta nueva etapa de la Reforma Procesal Penal implicará recursos por \$4.900 millones con los que se financiarán 2 Defensorías Regionales y 13 Defensorías Locales, así como una dotación de 163 funcionarios, incluidos los 2 defensores regionales, 53 defensores locales y 108 funcionarios de apoyo. Finalmente, para fortalecer los organismos de apoyo de la Reforma, el Registro Civil recibirá recursos adicionales por \$ 226 millones y el Servicio Médico Legal dispondrá de \$597 millones adicionales.

V.3.5 Redes de apoyo para los más desprotegidos

Durante 2005 se continuará avanzando en la cobertura del Sistema de Protección Social Chile Solidario, cuya meta es incorporar a las 225 familias más pobres de nuestro país a las redes sociales del Estado, apoyándolas integralmente en su esfuerzo por superar la extrema pobreza. Los \$63.568 millones que propone el proyecto de presupuestos para este esfuerzo permitirán integrar a 59.073 nuevas familias al sistema, completando así en 2005 el 100% de la meta de cobertura planteada por el Presidente Lagos el 21 de mayo de 2002.

El esfuerzo combinado de promoción social y asistencia a estas familias involucrará la suma de diversos esfuerzos en el 2005. Así, para el próximo año se propone un presupuesto de \$5.127 millones para continuar con el Programa Puente, iniciativa en la que las familias se comprometen a trabajar con un profesional o técnico del área social, quien los acompaña durante 24 meses para entregarle herramientas para construir su propio camino de superación. A ello se suma la entrega de un apoyo monetario que complementa este esfuerzo a través de los Bonos de Protección a la Familia y el Bono de Egreso, para los cuales se destinarán \$10.710 millones y \$2.615 millones, respectivamente durante 2005.

Para apoyar a estas familias en sus capacidades de generar ingresos autónomamente, por otra parte, se proponen \$1.995 millones en bonificación a la contratación para promover la incorporación de estas personas al mercado del trabajo, y se incorporan \$8.299 millones para que el programa de Apoyo a Reinserción Laboral y Empleo del FOSIS apoye tanto iniciativas productivas independientes como el acceso a una fuente laboral dependiente de las familias de Chile Solidario.

Terminar con la pobreza de manera permanente involucra un énfasis especial en la educación y oportunidades de los niños más pobres. Así, el Proyecto de Presupuestos para 2005 destina \$2.834 millones a financiar la Subvención Educacional Pro-Retención para los niños



de Chile Solidario, \$817 millones para el Programa de Educación Prebásica y \$611 millones para el Programa de Educación Media. El presupuesto de Chile Solidario contempla, asimismo, \$202 millones para financiar el Programa de Salud Oral y \$268 millones para el Programa de Habilidades para la Vida y Escuelas Saludables, ambos de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), y transferencias por \$1.311 millones a la fundación INTEGRAL para la atención de niños de Chile Solidario.

En lo que a atención de salud y apoyo a la discapacidad se refiere, por otra parte, el proyecto de presupuestos destina \$5.551 millones a FONASA para atenciones de salud focalizadas en las familias de Chile Solidario, y \$1.595 millones de transferencia al Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), para la entrega de ayudas técnicas a los discapacitados del Sistema.

V.3.6 Otros beneficios focalizados

En su discurso del 21 de mayo pasado el Presidente de la República comprometió un aumento gradual en las pensiones mínimas y asistenciales para aquellos beneficiarios de 75 años o más. Así, y de acuerdo a la Ley N°19.953 aprobada en 2004, el proyecto de presupuestos para 2005 contempla los recursos para favorecer con esta medida a alrededor de 416.115 adultos mayores vulnerables. Así, a septiembre de 2005 la pensión mínima habrá aumentado en un 9,3% real para aquellos beneficiarios de 75 años o más, y las pensiones asistenciales se habrán incrementado a igual fecha en un 8,6% para los adultos mayores de entre 70 y 74 años y en un 18,8% real para aquellos de 75 años y más.

Adicionalmente, en septiembre de este año se otorgó un incremento de 18.000 nuevas pensiones asistenciales, lo que sumado a las nuevas asignaciones para 2005 permitirá beneficiar a fin de ese año a más de 400.000 personas, reduciendo a la vez las listas de espera para obtener este beneficio. Lo anterior implica una asignación en 2005 de recursos para el Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales de \$193.370 millones.

Entre las otras líneas de acción destinadas al adulto mayor destaca el aumento de un 52% en los recursos para el Fondo Nacional del Adulto Mayor, alcanzando en 2005 un presupuesto de \$1.000 millones. Esto permitirá financiar más de 1.800 proyectos autogestionados por organizaciones de adultos, beneficiando a unas 60 mil personas.

En la misma línea, en 2005 se iniciará la implementación del Proyecto BID/SENAMA Intervenciones Innovadoras para el Adulto Mayor, el cual destinará un total de \$1.610 millones para el desarrollo de actividades enfocadas al fortalecimiento institucional del Servicio Nacional del Adulto Mayor, el posicionamiento de la temática del adulto mayor y la validación de la instalación de modelos innovativos en este ámbito a nivel local.

La preocupación por los grupos vulnerables también se refleja en la atención de niños en riesgo social y protección de la familia. Por ello en el Proyecto de Presupuestos para 2005 incluye una serie de programas destinados a este segmento de la población. Entre estos destacan los programas de protección infantil del SENAME, los que dispondrán de \$1.000 millones para financiar 13 proyectos de atención especializada en explotación sexual comercial infantil, que se implementarán en las regiones que registran el mayor número de menores afectados por esta problemática. En este contexto, el avance del Plan de Garantías AUGE también se concentrará en la población más vulnerable, incluyendo en 2005 la atención de problemas de salud que afectan fundamentalmente a los infantes, niños y adultos mayores (prematurez y marcapasos, entre otras).

En lo que se refiere a protección de la familia, destaca la creación de los Tribunales de Familia y del sistema de mediación como anexo a los mismos, el que permitirá a partir de octubre de 2005 modernizar el sistema procesal de solución de conflictos de infancia y familia. Para ello se establece una estructura que separa las funciones de administración y de juzgamiento y se regula un procedimiento más expedito de carácter oral, con particularidades asociadas a los procedimientos más comunes de los conflictos de familia, tales como la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil o las medidas de protección.

Consistentemente con esta prioridad, el Proyecto de Presupuestos 2005 contempla recursos por \$26.124 millones para que el Poder Judicial lleve a cabo esta iniciativa. Con este esfuerzo se avanzará en la creación de 60 tribunales especializados en materias de familia, con 258 jueces, lo que implica aumentar en un 500% el número de magistrados dedicados a estas materias. En aquellos lugares en los que no exista judicatura especializada, se adecuarán 77 juzgados de Letras con competencia en asuntos de familia.

V.4 Igualdad de Oportunidades e Integración

V.4.1 Sembrando para el futuro

El Proyecto de Presupuestos del Ministerio de Educación para 2005 contempla recursos por \$2.281.602 millones para seguir avanzando en la Reforma Educacional, que desde 1996 viene impulsado importantes transformaciones el sector, entre las que destacan el fortalecimiento de la profesión docente, reformas curriculares y la extensión de la Jornada Escolar Completa (JEC).

La JEC constituye un pilar fundamental para el éxito de las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación, en particular en los sectores de mayor vulnerabilidad social, donde la escuela es un espacio que protege al niño de riesgos como la vagancia, la deserción escolar, las drogas, la mendicidad y el trabajo infantil. Desde 1997 se han incorporado 6.437 establecimientos con 1.642.560 niños a

este régimen, de los cuales 4.529 colegios (con 944.745 alumnos) son de dependencia municipal. Un total de 1.825 establecimientos, por otra parte, se han beneficiados directamente de los Aportes de Capital para mejorar su infraestructura, de los cuales 1.425 establecimientos cuentan actualmente con este sistema.

Para continuar con esta tarea, en 2005 se asignarán más de \$425.000 mil millones a la extensión de la JEC. Dentro de éstos se incluyen \$187.000 mil millones en subvenciones adicionales, los que permitirán atender a 167.041 nuevos alumnos e incorporar 33.408 de estos niños al programa de alimentación escolar (PAE). Adicionalmente, el proyecto de presupuestos considera más de \$121.000 millones, entre el aporte de capital adicional y el Fondo de Infraestructura Educativa, para adecuar los espacios educacionales a los requerimientos espaciales establecidos para la jornada escolar completa.

Estos avances deben ir a la par con el mejoramiento de la calidad docente, sobre todo a la luz de los insatisfactorios resultados obtenidos por nuestro país en pruebas internacionales de evaluación educacional como TIMMS y PISA. Con este propósito, en 2005 se asignará más de \$3.000 millones para conceptos relacionados con el perfeccionamiento de los profesores, destinándose 408 millones específicamente para programas de matemática. El perfeccionamiento del programa de enseñanza del inglés, por otra parte, contempla la entrega de más de \$1.000 millones en el proyecto de presupuestos.

La estimulación en los primeros años de vida de los niños de familias vulnerables funciona como un poderoso instrumento para romper el círculo de la pobreza. Así, otro aspecto relevante en materia educacional se refiere al aumento en la cobertura preescolar, estableciéndose una meta de 120.000 niños al año 2006.

Para este fin, el Proyecto de Presupuestos 2005 considera más de \$35.000 millones por conceptos asociados a este nivel de enseñanza, los que permitirán crear 22.000 nuevos cupos para niños en educación preescolar en establecimientos municipales, particulares subvencionados, centros y jardines de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y centros de la Fundación Integra. Gracias a este incremento, en 2005 habrán 100.754 niños más que en 2000 atendidos en centros de educación preescolar, disminuyendo la distancia para cumplir la meta presidencial.

Además del aumento en la cobertura preescolar, el Proyecto de Presupuestos 2005 contempla la creación del Programa de Cuidado Infantil desarrollado a través del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Esta iniciativa tiene por objeto entregar cuidado infantil a 2.000 niños y niñas en edad preescolar de familias vulnerables y facilitar la entrada de sus madres al mercado laboral, y contribuir de esta manera a los ingresos de sus hogares. Este esfuerzo

involucra \$878 millones adicionales durante el próximo año. Gracias a este proyecto se podrá contar con una alternativa de cuidado infantil más acorde a las necesidades de las madres trabajadoras, que junto significar un avance en materia de igualdad de género, permitirá la temprana estimulación de sus hijos.

V.4.2 Acceso a la educación superior

La mayor integración de Chile con el resto del mundo plantea el desafío de elevar el nivel del capital humano del país, para lo cual resulta fundamental aumentar la cobertura y calidad de la Educación Superior.

En esta materia, el Proyecto de Presupuesto 2005 contempla un importante aumento en las becas para estudiantes de escasos recursos en las Universidades. En efecto, para el próximo año los recursos para otorgar becas para la Educación Superior crecerán en un 11,5% real, lo que permitirá que 43.693 estudiantes continúen su educación. Entre éstas se encuentran las Becas Bicentenario, Juan Gómez Millas y Nuevo Milenio, que permiten a jóvenes de escasos recursos que hayan obtenido un puntaje mayor a 600 puntos seguir estudiando. Adicionalmente a las becas anteriores, el proyecto de presupuestos contempla alrededor de \$8000 millones adicionales para el programa de Becas Indígenas y las Becas Presidente de la República para la Educación Superior.

En forma paralela a las becas otorgadas para Educación Superior, en 2005 los recursos de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario se incrementará en un 7,7% gracias al mayor aporte fiscal y mayores recuperaciones esperadas de créditos. Así el próximo año se espera recuperar \$2.500 millones adicionales en comparación al año 2004.

Esta recuperación adicional podría ser incluso mayor debido a un proyecto que próximamente se enviará al Congreso, y que otorgará la facultad a la Tesorería General de la República de retener las devoluciones de impuestos de aquellos profesionales que, habiendo obtenido ingresos suficientes, se encuentren morosos en el pago del Crédito Universitario. Una evaluación preliminar permite estimar que por esta vía se podrán recuperar unos \$4.000 millones adicionales en 2005, los que serán reincorporados al Fondo Solidario para financiar nuevos créditos a estudiantes que los requieren para continuar sus estudios.

V.4.3 Erradicación de campamentos

Mejorar la calidad de vida y las expectativas de inserción social de los chilenos es una meta estrechamente asociada a la erradicación de campamentos. Para ello el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 considera la asignación de \$96.882 millones al Programa Chile Barrio, lo que permitirá solucionar las necesidades habitacionales de 20.323 familias en el transcurso del próximo año. De esta forma se habrá cubierto el próximo año el 89% del universo catastrado de campamentos, quedando por atender 11.574 familias,



las que obtendrán una solución durante el año 2006. Para enfrentar la problemática de vivienda entre los más pobres también se propone incorporar al Ministerio de Vivienda recursos provenientes de Mideplán por un monto de \$1.020 millones para abordar acciones que mejoren la habitabilidad de familias beneficiarias de Chile Solidario.

Los beneficiarios de Chile Barrio podrán acceder, asimismo, al Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), que dispone de \$45.761 millones para financiar la continuidad de más de 23.000 soluciones iniciadas en 2003 y 2004. Adicionalmente, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) incorporará en el 2005 una nueva línea programática denominada Rehabilitación del Patrimonio Familiar, cuyo objetivo es recuperar viviendas sociales con más de 15 años de antigüedad y los espacios comunes de aquellas que correspondan a condominios. Para tal propósito se entregará recursos para 1.000 nuevos subsidios. Igualmente, en 2005 también se aumentará el presupuesto del Programa de Pavimentos Participativos, el que con un costo de \$35.000 millones, permitirá asfaltar 292 kilómetros, lo que superará en 25 kilómetros lo proyectado para el año 2004.

Finalmente, el Proyecto de Presupuestos para 2005 plantea entregar 105.000 soluciones habitacionales, de las cuales 28.197 unidades corresponden a soluciones sin crédito hipotecario complementario, las que se focalizan en los tres primeros deciles de ingreso. De esta manera, considerado en su conjunto, el 66,7% del total del gasto del Programa Habitacional durante el 2005 se concentrará en el 30% más pobre de la población.

V.4.4 Más cultura y recreación

Parte fundamental del desarrollo intelectual y emocional de los individuos se logra a través del acceso a la cultura. Por ello, el Proyecto de Presupuestos para 2005 expande en un 30% el gasto para el desarrollo de las artes y la cultura respecto a lo asignado en 2004.

Estos recursos se canalizan a través de la modalidad de fondos. De esta manera se asignarán \$3.752 millones para el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, \$1.794 millones para el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, \$918 millones para el Fondo para el Fomento de la Música Nacional y \$1.124 millones para el Fondo de Fomento Audiovisual, cuya ley está pronta a promulgarse.

A estos mecanismos de apoyo cultural se sumarán dos nuevas líneas de acción que consideran una inversión de \$1.433 millones para la nueva Biblioteca Metropolitana y \$300 millones para el desarrollo de actividades culturales en regiones.

Para impulsar el deporte y la recreación, por otra parte, el Proyecto de Presupuestos para 2005 dispone \$1.300 millones para que el Instituto Nacional del Deporte implemente un programa para fortalecer la actividad deportiva escolar. Este considera la incorporación de 1.000 escuelas que desarrollarán actividades complementarias dirigidas a los estudiantes de la respectiva comunidad escolar, la contratación de monitores y personal auxiliar, además de los gastos administrativos requeridos para el funcionamiento del establecimiento.

V.4.5 Integración rural y étnica

El mejoramiento de la infraestructura rural es un factor fundamental en el aumento de la igualdad de oportunidades y la participación de todos los chilenos en el desarrollo. Dentro de este contexto cobra relevancia el nuevo Programa de Infraestructura Rural, el que, mediante la firma de un convenio con el Banco Mundial, entregará recursos para iniciar su ejecución en cinco regiones pilotos. Los correspondientes Gobiernos Regionales definirán territorios especiales, elegidos por su potencial productivo y carencias de infraestructura, para concentrar esfuerzos para su desarrollo. El compromiso de ejecución de planes de desarrollo de esos territorios, que para este caso se formulen, permitirá dar viabilidad a los proyectos individuales que no se han podido ejecutar por problemas de rentabilidad, ya que éstos podrían obtenerla al incorporar al análisis el conjunto de los proyectos a ejecutar.

En esta línea también destaca la entrega de \$12.648 millones para el Programa de Agua Potable Rural, del Ministerio de Obras Públicas, los que permitirán cumplir con los compromisos de arrastre y convenios de programación. Adicionalmente se considera la entrega de recursos por aproximadamente \$6.500 millones para iniciativas nuevas. Así se acelerará la construcción de sistemas de agua potable en localidades rurales para alcanzar la meta de 100% de cobertura nacional para la población concentrada.

Durante 2005 también se progresará en la Electrificación Rural. Para esto se propone destinar \$9.871 millones, a través de los presupuestos de los Gobiernos Regionales, para proyectos que permitan completar durante 2006 la meta presidencial de al menos 90% cobertura en cada una de las regiones del país. Para poder abarcar lugares aislados y a población dispersa, asimismo, una parte de estas soluciones serán abordadas con tecnologías no convencionales.

El Proyecto de Presupuestos 2005 contempla, adicionalmente, los recursos para financiar proyectos para dotar de una conexión a Internet a escuelas de sectores rurales y crear una red de transmisión que permita a los habitantes de esas comunas el acceso a todos los servicios de telecomunicaciones en condiciones de mayor calidad y precios asequibles. Para ello, el Fondo de Desarrollo de Telecomunicaciones (FDT) dispondrá de \$2.216 millones,

recursos, los que permitirán, entre otras, generar conexión de banda ancha para cerca de 500 escuelas rurales (51 mil niños y niñas) y combatir el aislamiento de las zonas extremas.

Asimismo, para avanzar en la integración de nuestras etnias, el Proyecto de Presupuestos para 2005 considera mantener los recursos para el Programa Orígenes, el que impulsa una nueva forma de relación entre la sociedad y los pueblos indígenas, mejorando sus condiciones de vida con un enfoque integral y una dimensión étnico cultural. Para la adecuada culminación de la primera fase de este programa se asignarán \$11.150 millones, los que permitirán promover el desarrollo con identidad de comunidades originarias, particularmente, en los ámbitos económicos, social, cultural y ambiental.

De igual modo, para 2005 se consideran \$15.271 millones para el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, lo que representa un incremento de 7,2% real respecto al año 2004. Estos recursos permitirán entregar tierras a familias de pueblos originarios, apoyando su adecuada explotación y brindándoles, además, certidumbre jurídica respecto al uso del agua.

En lo que se refiere al programa de Becas Indígenas, el proyecto de presupuestos para el año 2005 plantea un aumento de \$874 millones. Estos recursos permitirán otorgar un total de 5.344 nuevas becas para que estudiantes indígenas tengan mejores condiciones de vida y mejoren sus posibilidades de estudios.

V.4.6 Descentralización y espacio urbano

La mayor autonomía y el mejoramiento de las alternativas de transportes permiten que las regiones potencien su desarrollo y se integren adecuadamente a los cambios experimentados por nuestro país. En esta perspectiva y al igual que en los años anteriores, durante 2005 la Inversión de Decisión Regional (IDR) superará el 50% de la inversión pública nacional. Así, parte importante de los recursos asignados se concentrarán en los presupuestos de inversiones de los Gobiernos Regionales, incrementándose de esta forma la proporción de recursos que pueden ser administrados en forma local.

Asimismo, para el año 2005 se contemplan \$62.819 millones para el desarrollo de vialidad urbana, lo que incluye recursos por \$29.200 millones para el Plan Transantiago. Esta iniciativa considera concesiones de infraestructura pública y la inversión de privados en equipos de transporte público para superar los problemas de congestión, contaminación e inseguridad de la locomoción colectiva, y así dar paso a una ciudad más limpia, que cuente con un sistema que de mayor seguridad y comodidad a los usuarios. Dentro de las obras que integran la puesta en marcha de este plan se encuentra la construcción de la nueva Línea 4 del Metro, con un aporte del Fisco a esta inversión de \$89.407 millones.

Asimismo, se consideran recursos para Merval por \$5.437 millones. Esto permitirá un mejoramiento integral y modernización del actual servicio de transporte de pasajeros entre Limache y el Puerto de Valparaíso. Con este proyecto, que comenzó en el año 2000 y finalizará a fines del 2005, se mejorará la infraestructura vial y ferroviaria, disminuyendo considerablemente los tiempos de viaje entre Valparaíso y Viña del Mar. En esta misma línea, para el año 2005 se contemplan \$4.033 millones para obras de ferrocarriles suburbanos de Concepción - BIOVIAS, lo que incluye inversiones en mejoramiento urbano de calles, cruces y semáforos, entre otros.

Entre los planes de transporte urbano para otras ciudades que se desarrollarán el año 2005, se encuentran también el programa de desarrollo de la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT) para Viña y Valparaíso. Este tiene por objeto administrar y operar el sistema de control de tránsito en estas ciudades, y los recorridos licitados en las ciudades de Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Rancagua, Concepción, Temuco y Puerto Montt.



VI. ANEXO ESTADÍSTICO

VI.1 Actividad y Empleo

- Cuadro N° VI.1.1: Indicador Mensual de Actividad Económica IMACEC
- Cuadro N° VI.1.2: Producto, Consumo, Inversión, Exportaciones e Importaciones
- Cuadro N° VI.1.3: Producto, Consumo, Inversión, Exportaciones e Importaciones
- Cuadro N° VI.1.4: Producto por Clase de Actividad Económica
- Cuadro N° VI.1.5: Producto e Ingreso
- Cuadro N° VI.1.6: Fuerza de Trabajo, Empleo y Población Desocupada a Nivel Nacional
- Cuadro N° VI.1.7: Tasa de Desempleo por Región
- Cuadro N° VI.1.8: Crecimiento del Empleo por Sector Económico

VI.2 Precios

- Cuadro N° VI.2.1: Índice de Precios
- Cuadro N° VI.2.2: Índice de Remuneraciones por hora
- Cuadro N° VI.2.3: Mercado Cambiario
- Cuadro N° VI.2.4: Precios de Materias Primas

VI.3 Dinero, Crédito y Tasas de Interés

- Cuadro N° VI.3.1: Agregados Monetarios
- Cuadro N° VI.3.2: Tasas de Interés Promedio del Sistema Financiero
- Cuadro N° VI.3.3: Tasas de Interés de los Instrumentos del Banco Central de Chile

VI.4 Resultados del Gobierno Central

- Cuadro N° VI.4.1: Balance Gobierno Central, Clasificación económica, Moneda Nacional + Moneda extranjera
- Cuadro N° VI.4.2: Variación Real de Ingresos y Gastos del Gobierno Central
- Cuadro N° VI.4.3 Clasificación Funcional del Gasto del Gobierno Central
- Cuadro N° VI.4.4: Ingresos Tributarios Netos

VI.5 Sector Externo

- Cuadro N° VI.5.1: Balanza de Pagos
- Cuadro N° VI.5.2: Exportaciones de Bienes
- Cuadro N° VI.5.3: Importaciones de Bienes
- Cuadro N° VI.5.4: Variación Anual de Cantidad, Precio y Valor de las Exportaciones de Bienes
- Cuadro N° VI.5.5: Variación Anual de Cantidad, Precio y Valor de las Importaciones de Bienes
- Cuadro N° VI.5.6: Reservas Internacionales del Banco Central
- Cuadro N° VI.5.7: Deuda Externa de Chile

VI.6 Economía Internacional

- Cuadro N° VI.6.1: Tasa de Crecimiento del PIB
- Cuadro N° VI.6.2: Flujos de Capitales
- Cuadro N° VI.6.3: Tasas de Política Monetaria
- Cuadro N° VI.6.4: Tasas de Largo Plazo
- Cuadro N° VI.6.5: Paridades
- Cuadro N° VI.6.6: Índices Bursátiles
- Cuadro N° VI.6.7: Índices de Riesgo País (EMBI)



Cuadro VI.1.1: Indicador Mensual de Actividad Económica-IMACEC.

	Serie original		Desestacionalizada (1)		Tendencia cíclica		Serie a costo de factores(2)	
	Variación %		Variación %		Variación %		Variación %	
	Indice	Mes	Indice	Mes	Indice	Mes	Indice	Mes
1998 Prom.	110,1	-	110,0	-	110,0	-	109,6	-
1999 Prom.	109,2	-	109,2	-	109,4	-	109,1	-
2000 Prom.	114,1	-	114,2	-	114,0	-	113,7	-
2001 Prom.(4)	118,0	-	118,1	-	118,1	-	117,6	-
2002 Prom.(4)	120,6	-	120,8	-	120,7	-	120,3	-
2003 Prom.(5)	124,5	-	124,5	-	124,6	-	123,9	-
2003								
Enero	124,3	2,9	122,4	-1,0	122,6	0,2	123,6	2,4
Febrero	120,0	-3,4	124,4	1,6	122,9	0,2	119,8	-3,1
Marzo	130,8	9,0	123,3	-0,8	123,2	0,2	130,5	8,9
Abril	126,5	-3,3	122,9	-0,4	123,5	0,2	126,4	-3,1
Mayo	126,9	0,3	123,6	0,6	123,9	0,3	126,0	-0,3
Junio	124,7	-1,7	124,4	0,6	124,3	0,3	124,9	-0,9
Julio	124,7	0,0	124,6	0,2	124,7	0,3	124,0	-0,7
Agosto	122,2	-2,0	124,8	0,1	125,1	0,3	121,1	-2,3
Septiembre	120,7	-1,2	125,6	0,6	125,5	0,3	120,1	-0,8
Octubre	125,8	4,2	125,7	0,1	126,0	0,4	124,5	3,7
Noviembre	123,3	-2,0	126,4	0,6	126,5	0,4	122,4	-1,7
Diciembre	124,6	1,1	126,4	0,0	127,0	0,4	124,0	1,3
2004								
Enero	128,7	3,3	127,6	0,9	127,6	0,5	128,3	3,5
Febrero	125,4	-2,6	128,9	1,1	128,2	0,5	124,9	-2,7
Marzo	139,1	11,0	128,7	-0,1	128,8	0,5	137,9	10,4
Abril	133,2	-4,3	129,9	0,9	129,3	0,4	133,0	-3,6
Mayo	133,1	0,0	130,1	0,1	129,9	0,5	131,8	-0,9
Junio	130,9	-1,7	129,5	-0,4	130,5	0,5	130,6	-0,9
Julio	130,3	-0,4	131,4	1,4	131,1	0,5	129,0	-1,2

(1) Cálculo realizado según método X12-Arima.

(2) Serie excluyendo impuestos indirectos.

(3) Variación dic-dic.

(4) Cifras provisionales

(5) Cifras preliminares

Fuente: Banco Central de Chile.





Cuadro VI.1.2: Producto, Consumo, Inversión, Exportaciones e Importaciones.

Millones de pesos corrientes

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (2)	2002 (2)	2003 (3)	2004T1(3)	2004T2(3)
Gasto en Consumo Final de Hogares e I.P.S.F.L. (1)	19.785.013	21.972.021	23.703.560	23.927.922	25.897.217	27.743.043	29.184.721	31.123.584	-	-
Gasto en Consumo Final de Gobierno	3.426.055	3.860.476	4.197.122	4.603.828	5.053.861	5.480.766	5.942.128	6.287.992	-	-
Formación Bruta de Capital Fijo	8.240.744	9.414.196	9.545.744	7.740.114	8.410.720	9.382.290	9.846.853	10.543.929	2.719.250	2.941.025
Variación de Existencias	312.886	211.821	281.700	22.799	457.375	167.591	359.232	296.446	-	-
Total Demanda interna	31.764.699	35.458.515	37.728.127	36.294.663	39.819.174	42.773.692	45.332.934	48.251.951	12.172.982	13.301.936
Exportaciones de Bienes y Servicios	8.520.525	9.404.197	9.608.639	10.992.271	12.820.210	14.500.979	15.749.768	18.141.132	5.222.887	5.919.798
menos: Importaciones de Bienes y Servicios	9.047.935	10.140.076	10.801.894	10.148.392	12.064.064	13.833.253	14.671.439	16.573.780	3.924.506	4.370.517
Producto Interno Bruto	31.237.289	34.722.636	36.534.873	37.138.542	40.575.319	43.441.418	46.411.263	49.819.303	13.471.363	14.851.217

(1) Instituciones Privadas sin Fines de lucro.

(2) Cifras provisionales.

(3) Cifras preliminares.

Fuente: Banco Central de Chile.



Cuadro VI.1.3: Producto, Consumo, Inversión, Exportaciones e Importaciones.

Millones de pesos de 1996

	1996	1997	1998	1999	2000 (2)	2001 (2)	2002 (3)	2003 (3)	2004TI (3)	2004T2 (3)
Gasto en Consumo Final de Hogares e I.P.S.F.L. (1)	19.785.013	21.089.069	22.074.209	21.863.973	22.668.725	23.310.841	23.763.768	24.653.312		
Gasto en Consumo Final de Gobierno	3.426.055	3.623.764	3.705.289	3.805.594	3.918.009	4.032.952	4.140.794	4.228.322		
Formación Bruta de Capital Fijo	8.240.744	9.109.927	9.280.726	7.588.199	8.260.143	8.559.411	8.677.990	9.095.302	2.389.284	2.555.100
Variación de Existencias	312.886	243.983	274.975	44.343	437.616	185.389	406.969	310.437		
Total Demanda interna	31.764.699	34.066.743	35.335.200	33.302.109	35.284.493	36.088.592	36.989.521	38.287.372	9.776.798	10.343.772
Exportaciones de Bienes y Servicios	8.520.525	9.474.818	9.970.434	10.700.404	11.243.562	12.092.414	12.276.029	13.229.925	3.863.137	3.502.402
menos: Importaciones de Bienes y Servicios	9.047.935	10.240.868	10.929.036	9.887.471	10.881.562	11.376.087	11.595.395	12.616.863	3.404.912	3.506.814
Producto Interno Bruto	31.237.289	33.300.693	34.376.598	34.115.042	35.646.492	36.854.918	37.670.155	38.900.435	10.235.023	10.339.361
				Variación anual (%)						
Gasto en Consumo Final de Hogares e I.P.S.F.L. (1)	-	6,6	4,7	-1,0	3,7	2,8	1,9	3,7	-	-
Gasto en Consumo Final de Gobierno	-	5,8	2,2	2,7	3,0	2,9	2,7	2,1	-	-
Formación Bruta de Capital Fijo	-	10,5	1,9	-18,2	8,9	3,6	1,4	4,8	5,7	8,0
Variación de Existencias	-	-22,0	12,7	-83,9	886,9	-57,6	119,5	-23,7	-	-
Total Demanda interna	-	7,2	3,7	-5,8	6,0	2,3	2,5	3,5	5,3	5,7
Exportaciones de Bienes y Servicios	-	11,2	5,2	7,3	5,1	7,5	1,5	7,8	9,9	9,0
menos: Importaciones de Bienes y Servicios	-	13,2	6,7	-9,5	10,1	4,1	2,4	8,8	12,0	11,0
Producto Interno Bruto	-	6,6	3,2	-0,8	4,5	3,4	2,2	3,3	4,8	5,1

(1) Instituciones Privadas sin Fines de lucro.

(2) Cifras provisionales.

(3) Cifras preliminares.

Fuente: Banco Central de Chile.





Cuadro VI.1.4: Producto por clase de actividad económica.

Millones de pesos de 1996

Especificación	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)	2002 (1)	2003 (2)	2004T1(2)	2004T2(2)
Agropecuario -Silvícola	1.323.492	1.345.469	1.412.513	1.401.496	1.485.916	1.557.370	1.644.701	1.715.772	736.957	640.530
Pesca	382.931	419.419	393.492	418.841	454.477	510.578	563.130	511.332	176.140	131.103
Minería	2.089.442	2.325.065	2.517.712	2.784.348	2.873.613	3.082.644	2.963.340	3.123.688	744.215	813.002
Industria Manufacturera	5.468.314	5.727.067	5.595.383	5.566.725	5.840.248	5.892.380	6.052.873	6.199.794	1.624.359	1.657.374
Electricidad, Gas y Agua	889.376	962.995	1.005.482	957.735	1.048.781	1.060.291	1.083.833	1.128.239	285.716	282.116
Construcción	2.911.728	3.094.243	3.152.276	2.841.012	2.820.940	2.897.250	2.946.052	3.052.465	825.935	783.500
Comercio, Hoteles y restaurantes	3.477.173	3.739.872	3.872.556	3.700.779	3.862.791	3.942.619	4.009.210	4.173.773	1.167.093	1.079.765
Transporte y Comunicaciones	2.004.156	2.222.031	2.369.566	2.388.158	2.593.595	2.782.353	2.948.164	3.048.738	766.443	762.393
Servicios Financieros	3.785.812	4.054.474	4.296.392	4.253.915	4.467.864	4.635.899	4.746.999	4.889.105	1.291.216	1.303.332
Propiedad de Vivienda	2.352.585	2.443.387	2.527.677	2.602.572	2.662.848	2.720.232	2.783.930	2.839.608	717.346	722.769
Servicios Personales	3.312.917	3.515.182	3.626.197	3.696.599	3.825.552	3.951.299	4.059.868	4.167.520	849.515	1.099.695
Administración Pública	1.257.602	1.276.089	1.295.357	1.314.140	1.334.034	1.357.273	1.382.622	1.407.921	356.889	357.550
Sub-total	29.255.530	31.125.292	32.064.604	31.926.320	33.270.658	34.410.190	35.184.721	36.257.955	9.541.824	9.633.130
Menos: Imputaciones Bancarias	1.015.444	1.090.351	1.131.784	1.118.043	1.156.782	1.192.988	1.218.041	1.251.707	337.462	327.504
Más: IVA Neto de Recaudado	2.309.491	2.490.341	2.613.346	2.581.856	2.698.765	2.780.769	2.830.066	2.944.960	776.977	759.663
Más: Derechos de Importación	687.713	775.411	830.431	724.910	833.852	856.947	873.409	949.227	253.684	274.072
PRODUCTO INTERNO BRUTO	31.237.289	33.300.692	34.376.600	34.115.042	35.646.492	36.854.918	37.670.155	38.900.435	10.235.023	10.339.361
					Variación anual (%)					
	1996	1997	1998	1999(1)	2000	2001 (1)	2002 (1)	2003 (2)	2004T1(2)	2004T2(2)
Agropecuario -Silvícola	-	1,7	5,0	-0,8	6,0	6,2	4,3	4,3	6,9	4,6
Pesca	-	9,5	-6,2	6,4	8,5	12,3	10,3	-9,2	32,1	24,8
Minería	-	11,3	8,3	10,6	3,2	7,3	-3,9	5,4	-0,2	6,4
Industria Manufacturera	-	4,7	-2,3	-0,5	4,9	0,9	2,7	2,4	6,8	5,0
Electricidad, Gas y Agua	-	8,3	4,4	-4,7	9,5	1,1	2,2	4,1	1,2	2,3
Construcción	-	6,3	1,9	-9,9	-0,7	2,7	1,7	3,6	3,6	3,7
Comercio, Hoteles y restaurantes	-	7,6	3,5	-4,4	4,4	2,1	1,7	4,1	5,6	7,6
Transporte y Comunicaciones	-	10,9	6,6	0,8	8,6	7,3	6,0	3,4	4,0	3,9
Servicios Financieros	-	7,1	6,0	-1,0	5,0	3,8	2,4	3,0	4,4	4,7
Propiedad de Vivienda	-	3,9	3,4	3,0	2,3	2,2	2,3	2,0	2,2	2,3
Servicios Personales	-	6,1	3,2	1,9	3,5	3,3	2,7	2,7	3,2	3,5
Administración Pública	-	1,5	1,5	1,5	1,5	1,7	1,9	1,8	1,9	2,0
Sub-total	-	6,4	3,0	-0,4	4,2	3,4	2,3	3,1	4,6	4,8
Menos: Imputaciones Bancarias	-	7,4	3,8	-1,2	3,5	3,1	2,1	2,8	4,9	5,2
Más: IVA Neto de Recaudado	-	7,8	4,9	-1,2	4,5	3,0	1,8	4,1	5,2	5,9
Más: Derechos de Importación	-	12,8	7,1	-12,7	15,0	2,8	1,9	8,7	13,2	12,7
PRODUCTO INTERNO BRUTO	-	6,6	3,2	-0,8	4,5	3,4	2,2	3,3	4,8	5,1

(1) Cifras provisionales.

(2) Cifras preliminares.

(3) Variación respecto igual trimestre año anterior.

Fuente: Banco Central de Chile.



Cuadro VI.1.5: Producto e Ingreso.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)	2002 (1)	2003 (2)	2004T1(2)	2004T2(2)
Millones de Pesos Corrientes										
Producto Interno Bruto	31.237.289	34.722.636	36.534.873	37.138.542	40.575.319	43.441.418	46.411.263	49.819.303	13.471.363	14.851.217
Ingreso Nacional Bruto Disponible	30.414.103	33.836.974	35.879.932	36.335.331	39.324.946	42.123.414	44.694.629	47.871.033	12.633.535	14.018.475
Ahorro Nacional Bruto	7.203.034	8.004.477	7.979.250	7.803.581	8.373.867	8.899.604	9.567.780	10.459.457	3.179.803	3.657.564
Ahorro Externo	1.350.596	1.621.541	1.848.195	-40.668	494.228	650.278	638.305	380.918	-460.553	-716.539
Formación Bruta de Capital Fijo	8.240.744	9.414.196	9.545.744	7.740.114	8.410.720	9.382.290	9.846.853	10.543.929	2.719.250	2.941.025
Como Porcentaje del PIB										
Ingreso Nacional Bruto Disponible	97,4	97,4	98,2	97,8	96,9	97,0	96,3	96,1	93,8	94,4
Ahorro Nacional Bruto	23,1	23,1	21,8	21,0	20,6	20,5	20,6	21,0	23,6	24,6
Ahorro Externo	4,3	4,7	5,1	-0,1	1,2	1,5	1,4	0,8	-3,4	-4,8
Formación Bruta de Capital Fijo	26,4	27,1	26,1	20,8	20,7	21,6	21,2	21,2	20,2	19,8
Indicadores de Bienestar (US\$ de cada año)										
PIB Millones de US\$	75.770	82.809	79.374	72.995	75.211	68.418	67.366	72.056	-	-
Ingreso Nacional Bruto Disponible Millones de US\$	73.773	80.697	77.951	71.417	72.893	66.342	64.874	69.238	-	-
PIB Per Cápita US\$	5.371	5.797	5.491	4.991	5.085	4.575	4.456	4.717	-	-
Ingreso Nacional Bruto Disponible Per Cápita en US\$	5.229	5.650	5.392	4.883	4.928	4.436	4.292	4.533	-	-
TCN	412,27	419,31	460,29	508,78	539,49	634,94	688,94	691,4	-	-
Pob	14.107.821	14.283.867	14.456.062	14.625.130	14.791.792	14.955.712	15.116.435	15.274.502	-	-

(1) Cifras provisionales.

(2) Cifras preliminares.

Fuente: Banco Central de Chile e INE.



**Cuadro VI.1.6: Fuerza de trabajo, empleo y población desocupada a nivel nacional.**

Miles de personas

	Fuerza de Trabajo	Var. % anual	Ocupados	Var. % anual	Población Desocupada	Tasa de Desocupación
1990	4.824	2,1	4.450	2,2	374	7,8
1991	4.919	2,0	4.518	1,5	401	8,2
1992	5.061	2,9	4.724	4,6	337	6,7
1993	5.342	5,6	4.992	5,7	350	6,6
1994	5.463	2,3	5.029	0,7	434	7,9
1995	5.497	0,6	5.095	1,3	402	7,3
1996	5.532	0,6	5.182	1,7	350	6,3
1997	5.625	1,7	5.281	1,9	344	6,1
1998	5.738	2,0	5.375	1,8	364	6,3
1999	5.827	1,5	5.255	-2,2	572	9,8
2000	5.847	0,3	5.311	1,1	536	9,2
2001	5.861	0,3	5.326	0,3	535	9,1
2002	5.914	0,9	5.385	1,1	529	8,9
2003	6.066	2,6	5.550	3,1	515	8,5
2003						
Enero	6.003	0,9	5.544	1,3	459	7,6
Febrero	6.025	1,9	5.551	2,5	474	7,9
Marzo	6.054	2,4	5.559	3,1	495	8,2
Abril	6.072	2,8	5.554	3,1	518	8,5
Mayo	6.094	3,6	5.559	4,0	534	8,8
Junio	6.066	3,4	5.517	3,9	549	9,1
Julio	6.033	3,0	5.484	3,3	548	9,1
Agosto	6.021	2,9	5.457	3,2	564	9,4
Septiembre	6.015	2,3	5.451	2,7	564	9,4
Octubre	6.036	1,7	5.503	2,6	533	8,8
Noviembre	6.084	1,8	5.593	2,6	491	8,1
Diciembre	6.128	2,1	5.675	2,6	453	7,4
2004						
Enero	6.132	2,2	5.679	2,4	453	7,4
Febrero	6.121	1,6	5.665	2,1	455	7,4
Marzo	6.139	1,4	5.640	1,5	500	8,1
Abril	6.161	1,5	5.623	1,2	538	8,7
Mayo	6.159	1,1	5.578	0,3	581	9,4
Junio	6.140	1,2	5.550	0,6	590	9,6
Julio	6.097	1,1	5.508	0,4	589	9,7
Agosto	6.136	1,9	5.530	1,3	605	9,9

(1) Para los años 1990 a 2001 las cifras corresponden a la Encuesta Nacional del Empleo promedio de los trimestres enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre y octubre-diciembre de cada año.

Fuente: INE.

Cuadro VI.1.7: Tasa de desempleo por Región.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total País
1990	8,5	9,4	10,7	9,7	8,5	5,2	6,6	6,7	4,0	4,0	2,6	5,7	8,3	7,4
1991	6,0	8,4	13,1	9,2	8,9	4,2	6,2	7,7	3,7	3,1	2,5	4,8	7,7	7,1
1992	5,7	6,0	11,2	10,2	7,9	3,5	4,4	6,9	5,0	2,5	3,5	2,7	6,5	6,2
1993	6,7	5,6	10,3	10,3	6,2	4,9	5,3	9,6	5,1	2,9	3,9	3,1	6,2	6,4
1994	7,8	6,5	9,9	10,5	10,5	5,2	5,8	9,3	4,3	3,7	2,2	3,0	8,2	7,8
1995	6,0	5,7	9,6	8,2	9,2	4,6	6,2	8,8	5,1	3,0	1,8	4,9	6,3	6,6
1996	4,5	3,2	3,5	3,5	6,0	5,0	5,2	6,3	4,1	2,8	0,9	3,1	6,2	5,4
1997	4,4	2,5	5,0	4,6	7,0	3,6	4,6	5,9	5,1	3,0	1,5	3,7	5,9	5,3
1998	5,9	5,0	7,6	5,6	9,6	3,2	5,5	8,1	7,7	4,6	2,6	7,6	7,8	7,2
1999	8,5	8,3	7,9	6,8	10,5	4,8	7,1	8,9	6,2	4,8	3,5	6,2	10,7	8,9
2000	10,6	9,4	10,0	7,0	10,3	4,0	7,3	9,9	5,5	5	3,7	6,4	8,9	8,3
2001	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	7,9
2002	8,4	7,8	9,0	6,4	12,1	6,0	9,6	9,3	4,5	6,5	4,6	6,5	7,1	7,8
2003	8,9	7,5	8,8	6,6	10,5	3,0	9,2	7,2	4,3	5,4	4,5	6,5	7,7	7,4
2003														
Enero	9,2	8,4	9,7	6,7	11,7	5,1	8,8	8,8	5,4	6,0	4,9	6,4	7,0	7,6
Febrero	10,1	8,5	11,2	6,6	11,6	4,6	7,6	9,0	5,9	5,9	6,1	6,1	7,5	7,9
Marzo	10,3	9,7	12,6	7,8	11,5	4,1	7,3	9,1	5,1	6,1	6,7	5,8	8,2	8,2
Abril	10,5	9,4	13,1	7,8	11,6	4,3	7,0	8,9	6,0	6,1	6,4	5,9	8,9	8,5
Mayo	9,8	8,6	12,2	8,4	11,6	5,4	9,1	8,9	7,0	6,4	6,1	6,1	9,0	8,8
Junio	10,0	8,3	10,2	7,2	11,9	7,1	11,7	9,0	7,1	7,3	5,5	7,3	9,0	9,1
Julio	10,0	8,6	10,0	7,2	11,8	7,9	13,2	9,2	6,6	7,8	5,2	7,6	8,7	9,1
Agosto	10,0	9,0	9,6	8,1	12,5	8,4	13,9	9,5	6,4	8,2	5,0	8,4	8,9	9,4
Septiembre	9,2	9,0	9,4	7,6	11,9	8,7	13,9	9,4	6,6	7,6	5,2	6,8	9,2	9,4
Octubre	9,4	8,6	8,0	7,9	11,6	7,2	13,1	8,8	6,0	7,0	5,1	7,0	8,7	8,8
Noviembre	9,1	7,9	8,5	7,0	11,0	5,4	11,2	8,1	4,8	6,0	4,9	6,3	8,1	8,1
Diciembre	8,9	7,5	8,8	6,6	10,5	3,0	9,2	7,2	4,3	5,4	4,5	6,5	7,7	7,4
2004														
Enero	8,4	7,4	9,8	6,5	10,2	3,4	8,7	7,1	4,5	5,1	4,2	5,9	7,9	7,4
Febrero	8,2	8,4	10,6	6,4	9,5	4,6	8,6	6,9	4,9	4,5	3,0	5,6	8,0	7,4
Marzo	8,4	8,8	11,6	8,4	9,9	5,4	8,7	8,5	5,6	4,8	3,4	5,7	8,6	8,1
Abril	9,3	8,5	12,2	9,5	11,0	5,9	8,3	9,1	6,5	5,4	4,8	6,5	9,2	8,7
Mayo	9,7	9,3	11,4	11,2	12,1	6,2	9,3	9,5	6,7	6,1	6,3	6,1	9,9	9,4
Junio	9,4	9,8	11,4	10,7	11,9	7,7	10,6	9,2	6,5	6,8	6,4	6,6	10,1	9,6
Julio	8,4	11,2	9,9	11,0	12,3	8,5	11,5	9,3	6,4	6,9	6,5	7,9	9,8	9,7
Agosto	8,8	10,5	10,1	10,3	12,0	9,6	10,7	9,5	6,6	7,0	8,2	8,7	10,3	9,9

(1) Para los años 1990 a 2003 las cifras corresponden a la Encuesta Nacional del Empleo del trimestre octubre-diciembre de cada año.
Fuente: INE.





Cuadro VI.1.8: Crecimiento del Empleo por Sector Económico (I).

Porcentajes

	Empleo Total	Agricultura, Caza y Pesca	Minas y Canteras	Industria Manufacturera	Electricidad, Gas y Agua	Construcción	Comercio	Transporte, Almac. y Comunicaciones	Servicios Financieros	Servicios Sociales, Personales
1990	2,2	1,3	5,8	2,0	-10,1	-1,9	2,4	3,4	6,6	3,0
1991	1,5	0,6	-5,0	2,0	5,8	7,2	1,2	-0,1	9,9	0,1
1992	4,6	1,8	-10,5	5,4	3,3	10,8	6,8	5,6	4,5	3,8
1993	5,7	-1,9	-2,6	6,2	14,4	18,3	9,4	7,6	16,7	2,4
1994	0,7	-2,8	3,7	-0,6	15,0	-6,0	2,5	3,9	14,1	1,2
1995	1,3	-2,2	1,4	-0,1	-3,5	2,7	0,1	3,4	5,1	3,1
1996	1,7	-2,0	3,4	1,2	21,3	3,4	-0,6	0,0	8,6	3,8
1997	1,9	-4,8	0,1	1,8	-6,9	11,3	3,1	5,2	3,0	1,5
1998	1,8	0,7	-6,8	-1,9	-7,6	5,6	2,9	4,9	6,2	1,4
1999	-2,2	-2,2	-12,0	-9,6	-4,0	-20,1	2,1	-3,7	2,7	5,2
2000	1,1	-0,4	-3,7	-0,6	-5,0	2,0	-0,4	3,2	2,5	2,8
2001	0,3	-4,4	-1,2	-0,2	-2,9	6,2	1,3	0,6	1,8	0,2
2002	1,1	0,3	0,5	1,3	4,1	3,4	3,1	4,6	1,6	-1,7
2003	3,1	3,6	-6,3	3,8	1,2	0,5	1,0	6,2	5,5	3,5
2003										
Enero	1,3	1,6	-6,5	-1,6	-5,2	4,9	4,6	0,8	1,4	0,2
Febrero	2,5	4,0	-10,0	-0,7	-11,0	3,3	5,4	3,0	2,7	1,7
Marzo	3,1	4,6	-12,6	2,3	-8,7	3,2	3,1	5,8	5,4	2,1
Abril	3,1	3,7	-15,6	3,3	1,2	2,7	2,6	6,3	8,8	1,5
Mayo	4,0	3,4	-14,8	6,7	-1,4	3,2	2,3	8,7	9,4	2,6
Junio	3,9	3,8	-11,2	6,8	-1,2	2,3	0,6	6,5	9,1	3,9
Julio	3,3	4,4	-3,8	6,3	-6,7	1,8	0,7	5,4	4,9	3,1
Agosto	3,2	3,8	-1,1	4,4	2,5	-0,8	1,7	4,4	5,3	3,6
Septiembre	2,7	2,5	-3,6	4,1	10,6	-0,6	0,9	3,9	2,3	4,3
Octubre	2,6	3,0	0,2	3,2	2,7	1,3	-0,5	3,3	3,1	4,3
Noviembre	2,6	2,5	5,6	2,5	-4,6	0,2	-0,4	5,8	4,1	4,2
Diciembre	2,6	3,4	3,1	2,2	5,8	-2,8	-0,6	8,7	5,2	3,7
2004										
Enero	2,4	1,4	7,8	3,2	0,2	-3,5	0,1	8,6	6,7	2,8
Febrero	2,1	2,3	13,1	3,5	3,7	-4,9	-0,7	5,2	11,1	1,2
Marzo	1,5	0,3	18,9	1,4	1,2	4,2	-1,1	1,9	10,1	2,3
Abril	1,2	1,0	16,6	-0,8	-0,2	-3,5	-0,6	-0,8	6,4	3,7
Mayo	0,3	-1,5	8,3	-3,0	13,2	-4,4	-0,5	-3,1	4,0	4,5
Junio	0,6	-1,4	2,6	-2,3	18,2	-1,7	-0,1	-1,6	5,0	3,2
Julio	0,4	-2,9	5,0	-0,5	18,7	-0,2	-1,3	-2,9	7,0	2,3
Agosto	1,3	-0,8	7,5	0,5	5,5	3,8	0,4	-4,5	6,5	2,7

(1) Para los años 1990 a 2003 las cifras reportadas son las variaciones en doce meses de los promedios de los trimestres enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre y octubre-diciembre de cada año. A partir de 2003 corresponde a la variación 12 meses.

Fuente: INE.

Cuadro VI.2.1: Índice de Precios.

Diciembre 1998=100

	IPC (1)		IPC menos combustibles y perecibles (2)	
	Índice	Variación % anual	Índice	Variación % anual
dici-90	47,76	27,3	-	-
dici-91	56,67	18,7	-	-
dici-92	63,87	12,7	-	-
dici-93	71,68	12,2	-	-
dici-94	78,09	8,9	-	-
dici-95	84,49	8,2	-	-
dici-96	90,10	6,6	-	-
dici-97	95,54	6,0	-	-
dici-98	100,00	4,7	100,00	-
dici-99	102,31	2,3	102,07	2,1
dici-00	106,94	4,5	105,60	3,5
dici-01	109,76	2,6	109,01	3,2
dici-02	112,86	2,8	111,02	1,8
dici-03	114,07	1,1	112,80	1,6
2003				
Enero	112,97	3,0	111,02	1,7
Febrero	113,88	3,8	111,62	2,1
Marzo	115,21	4,5	112,54	2,4
Abril	115,10	4,0	113,22	3,1
Mayo	114,66	3,5	113,10	2,8
Junio	114,66	3,6	112,91	2,7
Julio	114,56	3,1	112,84	2,5
Agosto	114,75	2,9	112,78	2,3
Septiembre	114,97	2,2	113,07	2,3
Octubre	114,79	1,2	113,28	2,1
Noviembre	114,44	1,0	112,92	1,8
Diciembre	114,07	1,1	112,80	1,6
2004				
Enero	113,86	0,8	112,63	1,5
Febrero	113,87	0,0	112,44	0,7
Marzo	114,35	-0,7	112,83	0,3
Abril	114,77	-0,3	113,10	-0,1
Mayo	115,37	0,6	113,17	0,1
Junio	115,87	1,1	113,56	0,6
Julio	116,14	1,4	114,01	1,0
Agosto	116,58	1,6	114,21	1,3

(1) Índice de precios al consumidor (IPC)

(2) Índice de precios al consumidor menos frutas y verduras frescas y combustibles. Este índice es utilizado por el Banco Central como indicador de inflación subyacente.

Fuente:INE.

Cuadro VI.2.2: Índice de Remuneraciones por hora.

Abril de 1993=100

	Nominal		Real	
	Índice	Variación % anual	Índice	Variación % anual
dici-93	115,06		105,14	
dici-94	131,88	14,6	110,61	5,2
dici-95	149,98	13,7	116,26	5,1
dici-96	164,23	9,5	119,39	2,7
dici-97	176,40	7,4	120,93	1,3
dici-98	190,00	7,7	124,45	2,9
dici-99	198,99	4,7	127,40	2,4
dici-00	209,46	5,3	128,29	0,7
dici-01	220,48	5,3	131,57	2,6
dici-02	229,40	4,0	133,14	1,2
dici-03	237,09	3,4	136,14	2,3
2003				
Enero	230,53	4,0	133,66	1,0
Febrero	231,29	4,0	133,03	0,2
Marzo	232,14	4,0	131,98	-0,5
Abril	232,04	3,9	132,05	-0,1
Mayo	231,99	3,7	132,53	0,2
Junio	232,55	3,6	132,85	0,0
Julio	233,16	3,8	133,31	0,7
Agosto	233,77	3,9	133,44	1,0
Septiembre	234,32	3,7	133,50	1,4
Octubre	234,63	3,7	133,88	2,5
Noviembre	235,24	3,7	134,64	2,7
Diciembre	237,09	3,4	136,14	2,3
2004				
Enero	238,08	3,3	136,96	2,5
Febrero	238,43	3,1	137,15	3,1
Marzo	238,76	2,9	136,76	3,6
Abril	238,94	3,0	136,36	3,3
Mayo	238,84	3,0	135,60	2,3
Junio	239,62	3,0	135,45	2,0
Julio	239,95	2,9	135,33	1,5

Fuente: INE.



Cuadro VI.2.3: Mercado cambiario.

	Observado		Tipo de Cambio Real Total		Tipo de Cambio Real - 5 (1)	
	Variación %		Variación %		Variación %	
	Valor	Mes	Valor	Mes	Valor	Mes
		12 meses		12 meses		12 meses
dici-90	334,98	-	115,15	-	103,09	-
dici-91	371,93	13,7	104,97	-	95,47	-0,1
dici-92	380,22	11,0	95,30	-8,8	85,82	-7,4
dici-93	425,73	2,2	95,65	-9,2	85,20	-10,1
dici-94	402,23	12,0	90,64	0,4	78,28	-0,7
dici-95	408,98	-5,5	87,68	-5,2	76,42	-8,1
dici-96	422,41	1,7	84,00	-3,3	72,84	-2,4
dici-97	438,29	3,3	76,97	-4,2	67,14	-4,7
dici-98	472,39	3,8	79,10	-8,4	69,55	-7,8
dici-99	538,22	7,8	87,54	2,8	77,57	3,6
dici-00	574,63	13,9	90,20	10,7	84,24	11,5
dici-01	669,14	6,8	98,31	3,0	92,66	1,1
dici-02	701,95	16,4	100,12	9,0	88,42	7,4
dici-03	602,90	4,9	95,37	1,8	98,23	10,0
		-14,1		-4,7		-4,6
2003						
Enero	722,45	2,9	105,44	5,3	98,23	6,0
Febrero	745,21	3,2	108,74	3,1	101,94	3,8
Marzo	743,28	-0,3	108,80	0,0	101,91	0,0
Abril	718,25	-3,4	106,15	-2,4	97,07	-4,8
Mayo	703,58	-2,0	106,51	0,3	97,73	0,7
Junio	709,18	0,8	108,44	1,8	99,36	1,7
Julio	701,14	-1,1	106,92	-1,4	97,28	-2,1
Agosto	703,78	0,4	106,07	-0,8	96,86	-0,4
Septiembre	675,44	-4,0	102,33	-3,5	93,71	-3,2
Octubre	646,07	-4,3	100,13	-2,2	92,22	-1,6
Noviembre	625,47	-3,2	97,27	-2,9	89,49	-3,0
Diciembre	602,90	-3,6	95,39	-1,9	88,42	-1,2
2004						
Enero	573,64	-4,9	92,22	-3,3	85,86	-2,9
Febrero	584,31	1,9	94,39	2,4	88,11	2,6
Marzo	603,91	3,4	96,97	2,7	89,81	1,9
Abril	608,19	0,7	98,23	1,3	90,21	0,4
Mayo	635,76	4,5	101,36	3,2	93,81	4,0
Junio	643,50	1,2	102,78	1,4	95,61	1,9
Julio	632,39	-1,7	101,62	-1,1	94,27	-1,4
Agosto	635,93	0,6	-	-	-	-
Septiembre (2)	621,19	-2,3	-	-	-	-

(1) Agrupa a las monedas de: EE.UU., Japón, Reino Unido, Canadá y las de la zona del Euro.

(2) Cifras del 15 al 15 de septiembre
Fuente: Banco Central de Chile.





Cuadro VI.2.4: Precios de Materias Primas.

	Cobre (1)		Petróleo Brent		Celulosa NBSK (3)	
	US\$/Libra	Var. % anual (2)	US\$/ Barril	Var. % anual (2)	US\$/ Ton.	Var. % anual (2)
1990	1,21	-6,6	23,7	29,8	-	-
1991	1,06	-12,0	20,0	-15,7	-	-
1992	1,03	-2,4	19,4	-2,8	-	-
1993	0,87	-16,3	17,0	-12,4	-	-
1994	1,05	21,0	15,8	-7,0	-	-
1995	1,33	27,3	17,1	7,8	-	-
1996	1,04	-21,9	20,5	19,9	560,6	1,1
1997	1,03	-0,9	19,1	-6,6	566,9	-8,7
1998	0,75	-27,2	12,7	-33,4	517,5	0,7
1999	0,71	-5,0	17,8	40,0	521,3	30,6
2000	0,82	15,4	28,3	59,0	680,9	-20,6
2001	0,72	-13,2	24,4	-13,9	540,5	-14,4
2002	0,71	-1,2	25,0	2,4	462,8	13,1
2003	0,81	14,2	28,9	15,5	523,6	-5,4
2003						
Enero	0,75	10,3	31,3	60,5	441,7	5,1
Febrero	0,76	7,0	32,7	61,1	474,3	16,4
Marzo	0,75	2,7	30,3	27,8	511,3	25,6
Abril	0,72	0,0	25,0	-2,7	544,8	23,2
Mayo	0,75	4,2	25,8	1,6	558,4	15,7
Junio	0,76	1,3	27,6	14,5	545,7	7,6
Julio	0,78	8,3	28,4	10,1	523,3	4,1
Agosto	0,80	19,4	29,8	11,6	511,0	7,4
Septiembre	0,81	20,9	27,1	-4,2	522,4	14,1
Octubre	0,87	29,9	29,6	7,2	539,8	20,3
Noviembre	0,93	29,2	28,8	19,0	551,2	26,1
Diciembre	1,00	38,9	29,9	4,9	559,0	26,8
2004						
Enero	1,10	46,7	31,2	-0,3	560,0	21,5
Febrero	1,25	64,5	30,9	-5,5	576,2	18,8
Marzo	1,36	81,3	33,8	11,6	607,6	16,4
Abril	1,34	86,1	33,4	33,6	634,1	14,6
Mayo	1,24	65,3	37,9	46,9	639,8	19,6
Junio	1,22	60,5	35,2	27,5	652,8	25,9
Julio	1,27	63,3	38,4	35,2	658,6	26,1
Agosto	1,29	61,4	43,0	44,3	644,6	

(1) Bolsa de metales de Londres: cotización del cobre grado "A" Settlement.

(2) En datos anuales, es variación promedio anual; En datos mensuales, es variación 12 meses.

(3) Los precios corresponden a celulosa blanqueada y de fibra larga, Northern Bleached Softwood Kraft Pulp (NBSK).

Fuente: Bloomberg

Cuadro VI.3.1: Agregados Monetarios.

Promedios mensuales, en miles de millones de pesos de cada año

	Emisión		M1A		M2A		M7	
	Monto	Variación % anual	Monto	Variación % anual	Monto	Variación % anual	Monto	Variación % anual
dici-90	381	26,1	692	19,8	2.440	26,8	5.874	39,4
dici-91	574	50,7	988	42,7	3.355	37,5	7.940	35,2
dici-92	646	12,6	1.282	29,9	4.472	33,3	10.274	29,4
dici-93	758	17,4	1.574	22,7	5.652	26,4	13.020	26,7
dici-94	859	13,3	1.920	22,0	6.713	18,8	15.502	19,1
dici-95	1.039	21,0	2.292	19,4	8.454	25,9	18.920	22,1
dici-96	1.204	15,9	2.589	13,0	10.583	25,2	22.865	20,8
dici-97	1.432	18,9	3.108	20,0	12.936	22,2	27.790	21,5
dici-98	1.483	3,6	2.851	-8,3	14.501	12,1	29.880	7,5
dici-99	1.652	11,4	3.426	20,2	16.031	10,6	32.942	10,
dici-00	1.683	1,8	3.518	2,7	17.374	8,4	36.113	9,6
dici-01	1.831	8,8	4.010	14,0	18.584	7,0	38.144	5,6
dici-02	1.939	5,9	4.670	16,5	20.285	9,2	39.560	3,7
dici-03	2.081	7,3	5.492	17,6	19.953	-1,6	39.621	0,2
2003								
Enero	1.928	7,1	4.887	18,1	20.383	8,3	39.867	3,6
Febrero	1.929	5,8	4.863	19,7	20.504	8,3	40.378	4,7
Marzo	1.949	7,6	5.245	29,7	21.026	10,7	40.764	5,6
Abril	1.916	8,5	5.105	26,4	20.756	8,1	40.886	5,9
Mayo	1.910	5,1	5.124	24,5	20.084	5,0	40.621	5,9
Junio	1.945	8,1	5.044	21,2	19.872	3,2	40.156	4,1
Julio	1.901	4,6	4.857	18,1	19.588	0,7	39.832	2,9
Agosto	1.894	5,6	4.810	14,6	19.376	0,1	39.951	2,9
Septiembre	1.945	3,5	4.988	16,4	19.631	0,4	40.125	3,0
Octubre	1.891	4,7	4.920	14,9	19.731	0,4	39.709	1,8
Noviembre	1.959	9,5	5.009	12,3	19.620	-2,5	39.543	-0,7
Diciembre	2.081	7,3	5.492	17,6	19.953	-1,6	39.621	0,2
2004								
Enero	2.118	9,9	5.654	15,7	20.290	-0,5	39.405	-1,2
Febrero	2.129	10,4	5.591	15,0	20.439	-0,3	39.459	-2,3
Marzo	2.096	7,6	5.952	13,5	21.064	0,2	40.462	-0,7
Abril	2.106	9,9	5.716	12,0	21.089	1,6	40.573	-0,8
Mayo	2.156	12,9	5.981	16,7	21.176	5,4	40.913	0,7
Junio	2.140	10,0	6.088	20,7	21.359	7,5	41.215	2,6
Julio (1)	2.226	17,1	6.085	25,3	21.864	11,6	41.523	4,2
Agosto (1)	2.147	13,4	6.121	27,3	22.440	15,8	42.061	5,3
Septiembre (2)	2.218	14,0	6.399	28,3	23.112	17,7	42.813	6,7

Relaciones: M1 = Circulante + Cuentas Corrientes Sector Privado no financiero neto de canje.

M1A = M1 + Depósitos a la vista distintos de cuentas corrientes + depósitos de ahorro a la vista.

M2A = M1A + Depósitos a plazo del Sector Privado.

M7 = M2A + Depósitos de ahorro a plazo incluidos los de la Vivienda + Documentos del Banco Central en poder del público (sector privado no financiero) + Pagarés de Tesorería en poder del público (sector privado no financiero) + Letras de crédito en poder del público (sector privado no financiero) + Depósitos en monedas extranjera del sector privado.

(1) Cifras provisionales a base de antecedentes proporcionados por el sistema financiero.

(2) Cifras desde el 1 al 15 de septiembre.

Fuente: Banco Central de Chile.



Cuadro VI.3.2: Tasas de Interés Promedio del Sistema Financiero (1).

Porcentajes

	Tasa 30 a 89 días				Tasa 90 a 365 días				Operaciones en dólares (4)					
	No reajutable (2)		Reajustables por tipo de cambio (3)		No reajutable (2)		Reajustables por tipo de cambio (3)		Reajustables por UF					
	Capta- ciones	Coloca- ciones	Capta- ciones	Coloca- ciones	Capta- ciones	Coloca- ciones	Capta- ciones	Coloca- ciones	Capta- ciones	Coloca- ciones				
dici-90	15,96	22,20	6,42	10,21	9,97	22,80	36,00	6,56	9,97	6,00	9,18	4,43	7,21	
dici-91	15,12	20,64	6,45	9,42	8,09	16,56	34,44	6,49	8,43	4,78	7,65	4,43	7,21	
dici-92	16,92	22,56	5,78	9,19	8,82	18,24	33,12	6,08	7,93	6,02	8,79	3,83	7,16	
dici-93	7,44	13,92	3,54	6,50	9,33	8,04	27,84	4,87	6,73	6,41	9,31	5,60	10,97	
dici-94	10,80	15,24	6,15	10,76	8,76	9,36	24,36	6,52	11,55	5,92	8,81	5,89	9,19	
dici-95	8,04	12,60	7,79	11,21	8,65	9,48	21,96	8,31	10,55	6,88	9,18	5,60	9,54	
dici-96	11,04	14,64	7,47	8,94	8,94	11,76	20,28	7,77	9,67	6,83	9,16	5,70	9,88	
dici-97	7,32	11,16	5,75	10,12	8,12	10,32	19,56	5,79	9,79	6,47	8,65	4,64	8,09	
dici-98	10,44	14,64	2,18	8,51	10,04	14,40	24,12	4,43	7,15	7,88	10,28	4,64	8,09	
dici-99	7,80	12,00	7,11	9,90	7,33	8,76	15,60	4,06	8,54	5,46	7,86	5,40	7,86	
dici-00	7,32	14,04	4,55	9,04	8,38	7,20	18,84	5,90	8,26	4,81	6,97	6,31	7,97	
dici-01	6,12	10,32	7,07	5,32	8,04	6,84	15,72	0,98	4,37	5,24	7,53	1,92	3,54	
dici-02	2,76	6,12	3,75	4,25	5,30	3,12	11,76	1,56	3,51	3,46	5,45	1,70	3,56	
dici-03	2,52	5,64	-	2,57	6,97	3,00	12,96	3,00	2,99	4,59	5,89	1,89	2,91	
2003														
Enero	2,64	5,76	3,62	4,83	5,61	3,12	13,32	1,70	-	2,29	5,26	1,63	3,26	
Febrero	2,64	6,00	1,07	5,21	4,80	3,12	13,80	1,50	-	0,47	5,11	1,61	3,07	
Marzo	2,52	5,52	1,49	2,30	2,64	3,12	12,84	2,65	5,88	0,06	3,06	1,52	3,37	
Abril	2,52	5,64	1,78	3,33	2,63	3,12	12,60	-	2,90	0,58	3,06	1,48	2,88	
Mayo	2,76	6,12	-	4,01	5,19	3,24	12,00	0,92	2,95	3,46	5,19	1,45	3,14	
Junio	2,76	6,00	-	3,17	5,97	3,36	12,84	-	0,28	2,66	4,74	1,36	2,88	
Julio	2,88	6,36	-	3,97	5,29	3,36	12,36	-	0,32	1,31	4,03	1,42	2,93	
Agosto	2,88	6,48	1,54	6,80	4,64	3,36	13,68	1,00	5,00	0,49	3,31	1,66	3,04	
Septiembre	2,76	6,12	3,06	3,03	4,00	3,48	13,08	1,00	3,31	0,26	2,39	1,59	3,16	
Octubre	2,76	6,12	2,21	-	3,04	3,36	13,20	-	4,04	1,40	3,98	1,72	2,91	
Noviembre	2,76	6,36	1,64	3,23	5,49	3,24	12,84	1,00	3,82	3,54	5,62	1,70	2,93	
Diciembre	2,52	5,64	-	2,57	6,97	3,00	12,96	3,00	2,99	4,59	5,89	1,89	2,91	
2004														
Enero	2,04	5,40	-	3,47	6,42	2,52	12,00	-	1,69	4,50	5,68	2,12	2,96	
Febrero	1,68	4,92	-	2,95	5,21	2,16	10,80	-	2,88	2,00	4,63	1,96	2,60	
Marzo	1,68	5,40	-	3,82	4,24	2,04	10,32	1,31	2,86	0,47	2,74	1,89	2,61	
Abril	1,68	4,68	-	2,99	2,54	2,04	10,08	-	2,45	0,05	2,39	1,73	2,11	
Mayo	1,68	5,04	-	2,71	2,33	2,16	10,92	-	1,89	0,06	1,87	1,71	2,98	
Junio	1,80	4,92	-	2,75	2,84	2,28	10,92	1,01	2,14	0,39	2,36	1,66	3,30	
Julio	1,80	5,04	-	2,79	3,10	2,28	11,04	-	3,01	0,56	2,43	1,76	3,39	
Agosto	1,68	5,16	-	4,09	2,67	2,16	11,40	-	3,29	0,22	2,56	1,76	3,11	
Septiembre (2)	1,92	5,52	-	2,33	2,32	2,28	12,12	1,01	6,81	0,39	2,03	1,81	3,59	

(1) Tasas promedio ponderadas de todas las operaciones efectuadas en el mes por bancos y sociedades financieras.-A contar de enero de 2003, el sistema financiero lo integran solo bancos.

(2) Las tasas de interés están anualizadas (base 360 días) usando la conversión de interés simple.

(3) Tasa anualizada sobre la variación del tipo de cambio

(4) Tasa anual incluye sólo bancos.

(2) Cifras desde el 1 al 15 de septiembre.

Fuente: Banco Central de Chile.



Cuadro VI.3.3: Tasas de interés de los instrumentos del Banco Central de Chile (1).

	TPM(2)		PDBC(3)		PRBC(4)		PRD(5)		PRC(4)			BCP(3)			BCU(4)			BCD(5)		BCX(6)				
	30 días	60 días	90 días	1 año	2 años	360 días	2 años	3 años	4 años	8 años	10 años	12 años	14 años	20 años	2 años	5 años	10 años	5 años	10 años	20 años	2 años	5 años	1 año	
dici-90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-91	-	-	-	-	-	5,40	-	-	-	7,41	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-92	-	-	-	-	-	7,36	-	-	-	6,40	6,41	6,39	6,36	6,30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-93	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,85	5,87	5,85	5,85	5,81	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,86	6,87	6,84	6,82	6,63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-95	6,68	-	-	-	-	-	-	-	-	6,08	6,09	6,05	6,01	5,85	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-96	7,50	-	-	-	-	-	-	-	-	6,82	6,83	6,82	6,82	6,75	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-97	6,50	-	-	-	-	-	-	7,01	6,85	7,22	7,19	7,16	7,10	7,01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-98	8,33	-	-	-	-	-	-	-	-	6,66	6,73	6,72	6,74	6,72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-99	5,00	-	-	-	-	-	-	-	-	5,89	5,94	5,96	5,99	5,99	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-00	5,00	-	-	-	-	-	-	-	-	4,85	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-01	6,50	6,35	6,52	6,51	7,03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-02	3,00	2,80	-	2,88	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
dici-03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Enero	2,82	2,93	-	2,97	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Febrero	2,75	-	2,94	-	-	-	-	-	-	4,15	5,88	-	-	-	4,15	5,88	-	-	-	-	2,79	3,83	4,77	4,46
Marzo	2,75	-	2,65	-	-	-	-	-	-	4,17	5,73	-	-	-	4,17	5,73	-	-	-	-	2,78	3,93	4,83	4,83
Abril	2,75	2,48	2,48	-	-	-	-	-	-	4,24	5,75	-	-	-	4,24	5,75	-	-	-	-	2,50	3,78	4,87	4,87
Mayo	2,75	2,43	2,59	-	-	-	-	-	-	3,97	5,57	-	-	-	3,97	5,57	-	-	-	-	2,68	3,81	4,81	2,78
Junio	2,75	2,62	2,78	-	-	-	-	-	-	4,03	5,70	-	-	-	4,03	5,70	-	-	-	-	2,94	3,91	4,90	2,57
Julio	2,75	2,91	2,97	-	-	-	-	-	-	4,01	5,71	-	-	-	4,01	5,71	-	-	-	-	2,81	3,81	4,81	2,46
Agosto	2,75	2,89	2,94	-	-	-	-	-	-	4,04	5,98	-	-	-	4,04	5,98	-	-	-	-	2,76	3,87	4,78	2,63
Septiembre	2,75	2,68	2,84	-	-	-	-	-	-	4,26	6,02	-	-	-	4,26	6,02	-	-	-	-	2,69	3,87	4,74	3,10
Octubre	2,75	2,66	2,75	-	-	-	-	-	-	4,51	6,23	-	-	-	4,51	6,23	-	-	-	-	2,98	4,19	4,96	3,19
Noviembre	2,45	2,70	2,72	-	-	-	-	-	-	4,21	5,97	-	-	-	4,21	5,97	-	-	-	-	3,11	4,14	5,16	4,29
Diciembre	2,45	2,45	2,58	-	-	-	-	-	-	3,44	4,98	-	-	-	3,44	4,98	-	-	-	-	3,11	4,05	4,33	4,33
2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Enero	1,87	1,81	-	1,80	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Febrero	1,75	1,66	-	1,58	-	-	-	-	-	3,08	4,31	-	-	-	3,08	4,31	-	-	-	-	2,94	3,92	-	-
Marzo	1,75	1,61	-	1,57	-	-	-	-	-	2,82	4,32	-	-	-	2,82	4,32	-	-	-	-	2,66	3,79	-	-
Abril	1,75	1,47	-	1,49	-	-	-	-	-	2,69	4,16	-	-	-	2,69	4,16	-	-	-	-	2,34	3,50	-	-
Mayo	1,75	1,20	-	1,31	-	-	-	-	-	2,90	4,53	-	-	-	2,90	4,53	-	-	-	-	2,50	3,82	-	-
Junio	1,75	1,48	-	1,53	-	-	-	-	-	3,29	4,87	-	-	-	3,29	4,87	-	-	-	-	2,25	3,72	-	-
Julio	1,75	1,57	-	1,66	-	-	-	-	-	3,13	4,45	-	-	-	3,13	4,45	-	-	-	-	2,43	3,79	-	-
Agosto	1,75	1,67	-	1,68	-	-	-	-	-	3,17	4,67	-	-	-	3,17	4,67	-	-	-	-	2,35	3,64	-	-
Septiembre (7)	1,89	2,08	-	2,32	-	-	-	-	-	3,19	4,80	-	-	-	3,19	4,80	-	-	-	-	3,25	4,27	-	-

(1) Promedio Ponderado del mes de los pasajes ventrílicos por licitación.
(2) Corresponde a la Tasa de Política Monetaria. Hasta el 8 de agosto del 2001 se consideran la tasa de interés anualizada sobre la variación de la UF. Desde el 9 de agosto corresponde a una tasa nominal.
(3) Tasa de interés nominal con base anual de las licitaciones del BCCJ.
(4) Tasa de interés anualizada sobre la variación de la UF de las licitaciones del BCCJ.
(5) Tasa de interés anualizada sobre la variación del tipo de cambio observado.
(6) Tasa de interés anual, base 360 días.
(7) Promedio del 1 al 15 de septiembre.
Fuente: Banco Central de Chile.



Cuadro VI.4.1: Variación Real de Ingresos y Gastos del Gobierno Central.

Millones de pesos de cada año

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)	2004(I)(3)	2004(I)(2)(5)
TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO																
INGRESOS	2.200.881	2.843.636	3.604.739	4.215.850	4.947.033	6.150.649	6.807.638	7.494.785	7.703.378	7.569.874	8.779.632	9.473.032	9.770.772	10.604.378	2.864.581	3.299.953
Ingresos Tributarios Neros	1.343.567	2.016.898	2.631.303	3.263.155	3.754.270	4.404.511	5.203.887	5.673.200	6.006.676	5.834.816	6.697.023	7.224.485	7.727.855	8.121.735	2.261.660	2.326.815
Cobro Bruto	450.593	298.098	311.986	163.200	336.661	67.612	402.227	465.925	1.499.516	1.364.480	377.077	290.667	214.749	450.364	215.965	482.342
Ingresos Previsionales	159.559	188.483	246.146	312.913	349.124	349.124	403.054	449.471	496.839	527.042	576.758	628.052	678.900	727.979	200.685	206.483
Donaciones (Transferencias)	21.124	15.784	19.618	30.231	35.317	51.701	58.481	61.215	68.981	73.721	79.460	131.980	87.418	94.400	9.538	13.008
Revenus de la Propiedad	66.497	89.559	86.961	112.715	118.604	175.292	176.821	182.489	237.530	245.543	207.766	296.224	282.508	285.987	17.455	94.235
Ingresos de Operación	73.966	108.860	148.969	171.891	198.079	224.257	263.623	288.421	321.986	329.245	344.818	356.652	348.781	392.975	85.954	87.295
Otros Ingresos	95.575	125.954	159.756	198.309	201.189	269.603	299.545	374.063	421.850	423.027	496.750	604.992	430.560	530.938	113.327	89.774
GASTOS	1.780.393	2.336.220	2.842.272	3.386.020	3.901.199	4.478.986	5.119.107	5.686.845	6.140.065	7.011.174	7.748.355	8.236.226	8.761.089	9.167.156	2.284.468	2.405.845
Personal	336.251	449.188	570.548	713.292	854.245	1.000.251	1.159.289	1.324.958	1.490.979	1.645.354	1.778.062	1.891.460	2.011.052	2.131.318	558.449	570.781
Bienes y Servicios de Consumo y Producción	202.272	260.380	324.095	370.254	431.394	493.844	586.895	634.019	717.477	666.890	743.411	814.670	831.516	834.896	184.569	229.479
Intereses de la Deuda	308.344	369.561	591.577	450.255	497.709	468.674	442.324	428.809	440.026	465.928	488.409	513.450	538.938	587.968	146.108	138.553
Subsidios y Donaciones (Transferencias)	387.317	557.540	703.604	846.382	988.796	1.197.997	1.410.207	1.759.544	1.759.544	2.103.603	2.402.182	2.503.273	2.718.199	2.824.914	678.674	747.261
Prestaciones Previsionales	535.214	685.277	833.679	994.979	1.139.179	1.286.024	1.487.967	1.637.796	1.840.976	2.073.196	2.268.012	2.432.305	2.570.570	2.705.545	669.735	695.727
Otros	10.995	14.284	18.769	30.658	29.877	27.196	42.427	49.595	65.063	56.204	68.280	81.099	91.414	82.516	46.932	24.044
RESULTADO OPERATIVO BRUTO	400.488	507.406	762.467	829.830	1.045.834	1.671.663	1.688.531	1.807.940	1.389.313	558.700	1.031.297	1.236.826	1.009.683	1.437.222	580.114	894.108
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS																
ADQUISICIÓN NETA																
DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	196.149	280.682	419.525	551.934	695.058	790.284	1.001.532	1.094.942	1.231.912	1.346.110	1.287.790	1.452.061	1.582.409	1.654.977	353.463	430.819
Venta de Activos Físicos	14.271	24.081	18.627	16.154	18.770	15.586	9.158	24.516	19.223	7.139	9.665	11.982	19.231	11.314	4.300	3.574
Inversión	186.200	278.941	386.513	535.564	633.770	729.634	884.474	992.294	1.074.247	1.037.655	905.489	979.028	1.032.511	1.013.139	175.632	253.787
Transferencias de Capital	24.220	25.822	51.659	32.524	60.038	76.236	126.215	127.165	176.889	315.594	391.965	485.015	569.130	653.152	172.220	189.606
TOTAL INGRESOS	2.225.152	2.867.718	3.623.366	4.232.004	4.965.003	6.166.235	6.816.796	7.519.301	7.722.601	8.764.423	9.789.317	10.485.034	10.970.003	10.615.692	2.868.881	3.303.527
TOTAL GASTOS	1.990.813	2.640.994	3.280.424	3.954.108	4.615.007	5.284.856	6.129.796	6.806.303	7.565.200	8.347.423	9.045.810	9.700.269	10.363.329	10.833.447	2.632.330	2.849.238
PRÉSTAMO NETO EN DEUDA NETA	234.339	226.724	342.942	277.806	350.796	881.380	687.000	712.998	157.401	-787.409	-256.493	-215.235	-573.326	-217.755	236.551	454.289
TRANSACCIONES EN ACTIVOS FINANCIEROS (FINANCIAMIENTO)																
ADQUISICIÓN NETA																
DE ACTIVOS FINANCIEROS	22.871	250.024	337.931	5.064	178.451	154.705	84.397	342.337	-332.142	-969.492	-544.973	-359.904	-747.894	-202.184	445.125	156.268
Préstamos	8.707	-7.053	4.392	-26.086	-14.440	-35.953	-14.895	17.635	34.403	52.741	39.619	-27.565	-18.050	-36.497	-19.302	-9.373
Organismo de Préstamos	58.794	71.171	113.071	105.219	120.293	111.740	137.060	173.202	190.721	207.029	167.635	136.641	158.436	159.216	24.938	38.862
Recuperación de Préstamos	50.087	78.224	108.679	131.255	134.733	147.698	155.367	155.367	156.317	154.289	128.016	164.206	176.486	193.714	44.240	48.236
Títulos y Valores	-40.152	-45.922	-40.768	-24.011	-19.682	-49.322	-22.724	-51.118	-72.995	-194.238	-323.686	105.718	-112.221	124.733	546.154	66.698
Inversión Financiera (Compra de títulos y valores)	31.111	73.378	90.872	98.241	148.061	154.131	134.956	163.881	100.878	130.839	338.320	561.739	1.009.416	638.752	872.632	116.647
Venta de Activos Financieros	71.243	119.300	131.640	122.252	167.743	203.453	157.680	214.999	173.473	325.078	661.956	456.021	1.121.637	514.019	326.478	49.989
Operación de Cambio (ligo contrato a futuro)	-84.091	-5.558	2.102	-5.040	-4.306	-2.760	-7.694	-14.120	-14.120	-11.739	-18.956	6.862	6.862	-16.847	-4.451	157
Caja (uso de caja)	-30.720	274.005	317.383	56.857	-120.891	12.779	12.663	351.672	-298.954	-479.817	-68.999	-341.647	-308.408	-114.455	-79.495	95.270
Foros Especiales (Fondo Compensación-Cuba)	215.445	130.043	44.282	-23.102	47.274	27.607	59.136	26.417	-112.748	-261.940	-248.678	-259.786	-283.423	-108.218	118.357	198.400
Fondo Especial (Ajuste por rezagos y Imbalance)	-46.359	-142.206	8.174	23.697	-59.457	-149.907	52.978	39.656	-34.064	-7.935	23.837	51.571	-50.899	-116.138	-194.844	0
Anticipo de Gastos	0	44.716	2.367	2.700	-21.947	-29.603	0	0	92.235	-40.434	75.475	-55.505	-84.224	0	0	0
PASIVOS NETOS INCURRIDOS	-211.468	23.302	-5.010	-272.833	-172.347	-726.674	-602.602	-370.660	-489.540	-182.082	-288.477	-144.669	-174.570	15.574	208.574	-298.021
Endeudamiento Externo Neto	67.051	-44.831	-31.379	-155.085	-689.863	-337.541	-215.846	-99.839	-99.839	167.339	-119.567	256.992	392.957	487.965	222.207	-88.308
Endeudamiento	148.338	347.792	312.393	95.204	92.674	65.214	59.756	50.624	50.624	328.851	53.705	456.672	786.444	786.389	462.447	24.048
Amortizaciones	-210.679	-280.741	-357.224	-408.996	-247.759	-753.077	-389.441	-150.462	-150.462	-171.510	-173.273	-199.680	-393.486	-298.424	-240.240	-145.936
Endeudamiento Interno Neto	-225.615	-189.760	-189.662	-59.963	-48.687	-101.419	-316.903	-174.825	-377.839	-267.677	-60.111	-218.514	-392.860	-209.433	73.794	-132.358
Endeudamiento	6.686	9.194	2.691	310	40	1.100	0	0	1.279	0	461	0	0	206.141	74.788	414.38
Amortizaciones	232.304	148.856	62.654	48.997	96.170	102.519	316.903	174.825	379.118	277.677	60.572	218.514	392.860	415.574	994	185.376
Bono Reconocimiento (seg. electrónica financiera)	76.501	95.913	99.785	89.646	78.868	64.608	51.842	20.011	-11.862	-71.744	-108.799	-183.147	-174.668	-262.957	-87.427	-65.776
FINANCIAMIENTO	234.339	226.722	342.940	277.897	350.798	881.380	686.999	712.997	157.998	-787.410	-256.496	-215.235	-573.323	-217.758	236.551	454.289

(1) Otros Ingresos^(a) y Prestaciones Previsionales^(b) incluyen \$15.284 millones por concepto de Compra Electrónica de Bonos a Fonsa.^(c)

Fuente: Dirección de Presupuesto.



Cuadro VI.4.2: Estado de Operaciones del Gobierno Central Total, Moneda Nacional + Moneda extranjera.

Variación real anual, porcentajes

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003(1)	2004T1(3)	2004T2(3)
TRANSACCION QUE AFECTA EL PATRIMONIO NETO																
INGRESO	-11,1	5,6	9,8	3,7	5,3	14,9	3,1	3,7	-2,2	-4,9	11,7	-40,9	-9,2	104,0	200,3	403,0
Cobre Bruto	-31,1	-45,7	-9,3	-53,6	79,6	91,2	-44,6	9,1	-69,5	-11,7	166,1	-40,9	-9,2	104,0	200,3	403,0
Imposiciones Previsionales	-0,9	-3,0	13,1	-0,4	1,6	3,1	7,5	5,1	5,2	2,7	5,4	5,1	5,5	4,3	12,4	16,4
Donaciones (Transferencias)	22,3	-38,6	7,7	36,7	4,8	35,3	5,4	-1,4	7,2	3,4	3,8	60,4	-35,4	5,0	-55,1	-44,5
Rentas de la Propiedad	-22,5	10,6	-15,9	15,0	-5,6	36,6	-6,0	-2,8	23,8	0,0	-18,5	37,7	-6,9	-1,5	-4,8	-9,5
Ingresos de Operación	-5,9	20,8	18,6	2,4	3,4	4,6	9,5	3,1	6,2	-1,0	0,9	-0,1	-4,6	9,6	-5,1	-3,6
Otros Ingresos	7,3	8,2	9,9	10,1	-9,0	23,8	3,5	17,7	7,3	-3,0	13,1	17,6	-30,6	19,9	0,9	-5,3
GASTOS	-4,1	7,7	5,4	5,7	3,4	6,1	6,5	4,7	5,6	7,5	6,4	2,6	3,8	1,8	6,4	5,0
Personal	-2,5	9,7	10,0	10,9	7,5	8,2	8,0	7,7	7,1	6,8	4,1	2,7	3,7	3,1	9,4	7,5
Bienes y Servicios de Consumo y Producción	-10,2	5,7	7,8	1,3	4,5	6,8	9,6	1,8	7,7	-10,1	7,3	5,8	-0,4	-2,3	45,1	8,1
Intereses de la Deuda	8,8	-1,6	-8,2	-2,5	-4,5	-5,4	-14,1	-6,5	-2,4	2,5	0,9	1,5	2,4	6,1	-7,1	-8,9
Subsidios y Donaciones (Transferencias)	-12,7	18,2	9,3	6,7	4,8	11,9	9,6	7,7	3,9	15,7	10,0	0,6	5,9	1,1	1,5	8,3
Prestaciones Previsionales	-2,7	5,1	5,4	5,9	2,7	4,3	7,8	3,7	6,9	9,0	5,3	3,5	3,1	2,4	4,7	3,0
Otros	13,9	6,7	13,8	44,9	-12,6	-15,9	45,3	10,1	24,8	-16,4	17,0	14,7	10,0	-12,2	4,7	-19,6
RESULTADO OPERATIVO BRUTO	-31,7	-3,2	30,2	-3,5	13,1	47,7	-5,9	0,9	-26,9	-61,1	77,8	15,8	-20,4	38,5	32,8	388,7
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS																
ADQUISICION NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	-16,7	17,5	29,5	16,7	13,0	5,1	18,0	3,0	7,0	5,7	-7,9	8,9	6,3	1,7	5,8	3,3
Venta de Activos Físicos	-25,1	38,6	-33,0	-23,1	4,3	-23,3	-45,3	152,2	-25,4	-64,1	30,4	19,7	56,6	-42,8	174,1	63,6
Inversión	-6,6	23,0	20,0	22,9	9,5	3,1	12,9	5,7	3,0	-6,5	-16,0	4,4	2,9	-4,6	-9,7	3,3
Transferencias de Capital	-55,9	-12,5	73,3	-44,1	65,6	17,3	54,2	-5,1	32,3	72,7	19,6	19,5	14,5	11,6	30,6	4,1
TOTAL INGRESOS	-11,2	5,8	9,5	3,6	5,3	14,7	3,0	3,9	-2,3	-5,1	11,7	4,2	0,7	5,5	10,9	33,5
TOTAL GASTOS	-5,7	8,9	7,6	6,9	4,7	5,8	8,0	4,6	5,7	7,0	4,1	3,5	4,2	1,7	6,4	4,8

Fuente: Dirección de Presupuesto.



**Cuadro VI.4.3: Clasificación Funcional del gasto del Gobierno Central.**Moneda nacional + moneda extranjera
Millones de pesos de cada año

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
GASTO TOTAL	1.990.812	2.640.995	3.280.424	3.954.107	4.615.010	5.284.854	6.129.796	6.806.305	7.565.200	8.364.423	9.045.814	9.700.272	10.363.325	10.833.017
Servicios Públicos Generales	272.861	331.866	358.815	410.685	440.151	458.062	438.695	441.459	480.341	531.949	547.647	627.678	703.638	743.316
Org. Ejecutivos y Legislat., Asuntos Financ., Fiscales y Ext.	65.264	90.966	118.332	144.150	160.110	185.034	208.650	229.960	260.920	282.762	292.346	333.663	377.719	361.417
Servicios Generales	20.779	12.814	15.517	18.550	23.196	26.056	29.445	35.352	37.675	37.375	39.371	46.355	54.074	54.399
Investigación Básica	4.949	7.275	8.238	16.563	20.995	20.726	23.238	28.224	31.821	37.939	32.801	37.276	42.148	44.332
Servicios Públicos Generales n.e.p.	2.441	5.171	3.487	5.387	3.005	4.281	11.423	7.146	8.934	12.727	8.154	10.679	10.386	13.171
Transacciones de la Deuda Pública	179.428	215.640	213.240	226.036	232.844	221.965	165.939	140.777	140.990	161.146	174.975	199.705	219.311	269.996
Defensa	221.767	259.503	305.508	340.182	359.091	405.913	478.189	531.971	594.124	647.440	685.133	739.094	742.481	693.184
Defensa Militar	221.767	259.503	304.598	339.149	357.581	404.086	476.116	529.712	591.575	644.597	682.329	736.423	739.550	690.219
Investigación y Desarrollo relacionados con la Defensa	0	0	910	1.033	1.510	1.827	2.073	2.259	2.549	2.843	2.804	2.671	2.931	2.964
Orden Público y Seguridad	83.402	115.398	154.173	192.715	220.784	259.870	315.643	368.873	417.224	465.293	499.010	558.268	611.177	670.155
Servicios de Policía	57.893	80.237	103.969	123.109	140.704	160.467	196.593	217.249	252.399	285.886	300.182	309.364	329.038	340.878
Servicios de Protección contra Incendios	1.663	1.978	2.158	2.400	3.051	3.069	5.111	7.602	7.914	8.485	8.821	6.423	9.991	10.373
Tribunales de Justicia	14.798	20.228	29.226	43.574	47.282	59.279	70.795	96.228	97.603	101.021	115.496	157.368	182.820	215.030
Prisiones	9.048	12.955	18.821	23.632	29.747	37.055	43.144	47.794	59.309	69.901	74.511	85.113	89.329	103.874
Asuntos Económicos	194.120	307.366	412.838	498.410	631.002	740.772	870.747	1.014.257	1.070.913	1.142.988	1.233.016	1.161.452	1.277.308	1.349.908
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	7.440	10.366	15.084	22.076	24.386	31.541	36.292	41.580	34.097	42.603	44.091	47.498	50.124	55.715
Agricultura, Silvicultura, Pesca y Caza	12.964	18.229	26.055	35.268	41.181	55.658	71.478	90.377	92.592	107.833	121.818	137.645	147.453	149.145
Combustibles y Energía	3.505	30.338	10.999	8.322	8.909	20.862	33.835	40.358	22.493	81.933	207.144	24.398	32.480	47.250
Minería, Manufacturas y Construcción	1.563	3.061	3.623	13.853	13.658	14.535	12.646	15.661	15.210	14.739	11.906	13.442	18.061	17.215
Transporte	78.168	137.427	174.821	232.020	322.188	396.644	488.456	561.272	618.676	582.486	602.336	673.668	760.896	850.519
Comunicaciones	343	562	736	1.105	1.789	1.626	2.329	2.461	4.797	8.884	4.982	6.813	4.993	5.504
Otras Industrias	538	709	841	1.056	1.241	1.600	2.074	2.098	2.562	3.136	2.604	3.453	4.908	5.226
Investigación y Desarrollo relacionados con Asuntos Económicos	14.259	18.099	44.239	46.494	55.741	57.537	65.017	69.472	79.388	88.360	74.601	91.841	90.999	81.858
Asuntos Económicos n.e.p.	75.341	88.575	136.442	138.218	161.909	160.770	158.621	190.978	201.099	213.014	163.533	162.694	167.394	137.476
Protección del Medio Ambiente	4.304	4.998	8.023	9.537	13.020	17.050	20.577	24.455	29.163	31.637	30.815	45.063	39.393	35.929
Reducción de la Contaminación	0	142	460	1.043	1.995	3.425	4.853	6.374	8.880	9.396	8.964	9.304	9.359	9.494
Protección a la diversidad Biológica y del Paisaje	4.304	4.856	7.563	8.494	11.025	13.625	15.038	16.681	18.910	20.595	19.793	33.179	27.727	26.044
Protección del Medio Ambiente n.e.p.	0	0	0	0	0	0	686	1.400	1.373	1.646	2.058	2.580	2.307	391
Vivienda y Servicios Comunitarios	22.078	17.323	31.434	40.852	43.188	52.889	63.799	75.117	78.224	125.769	117.767	90.453	90.935	93.757
Urbanización	19.266	12.644	22.695	25.103	25.755	32.406	37.531	46.598	50.833	95.607	87.304	55.482	58.514	57.999
Abastecimiento de Agua	2.812	4.679	8.739	14.656	15.725	18.170	24.364	26.627	25.687	28.569	28.915	33.515	31.064	34.554
Vivienda y Servicios Comunitarios n.e.p.	0	0	0	1.093	1.708	2.313	1.904	1.892	1.704	1.593	1.548	1.457	1.357	1.203
Salud	180.389	258.098	349.554	440.250	565.320	642.360	751.109	844.590	953.245	1.033.911	1.153.447	1.293.112	1.390.412	1.515.249
Servicios Hospitalarios	132.038	192.994	267.157	342.464	453.307	513.273	596.540	669.805	739.743	803.012	880.350	976.930	1.047.307	1.135.268
Servicios de Salud Pública	16.910	21.964	25.623	29.206	30.490	34.004	39.795	42.888	45.523	47.655	53.351	57.427	54.847	57.639
Salud n.e.p.	31.441	43.140	56.774	68.580	81.523	95.083	114.774	131.897	167.979	183.244	219.746	258.755	288.258	322.343
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	10.529	10.015	13.931	18.257	21.390	24.634	34.121	35.705	37.764	46.359	50.634	50.419	66.794	82.570
Servicios Recreativos y Deportivos	8.506	7.727	8.940	11.707	14.621	16.197	24.272	24.184	23.929	30.368	32.870	30.693	40.072	42.575
Servicios Culturales	2.023	2.288	4.991	6.550	6.769	8.437	9.849	11.521	13.835	15.991	17.764	19.727	26.722	39.995
Educación	221.021	296.855	383.614	484.227	585.002	712.711	884.172	1.023.918	1.214.573	1.398.806	1.513.646	1.690.888	1.849.304	1.915.819
Enseñanza Preescolar, Primaria y Secundaria	148.600	192.350	248.331	313.864	395.083	498.191	618.455	730.256	853.999	980.901	1.122.185	1.269.109	1.406.002	1.472.895
Enseñanza Terciaria	37.127	56.177	69.545	82.702	91.140	104.990	122.837	136.589	158.018	173.052	185.935	198.722	213.883	215.367
Enseñanza no atribuible a ningun nivel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.375	3.394	9.205
Servicios Auxiliares de la Educación	17.193	26.223	36.102	43.275	47.713	52.651	64.196	68.985	73.213	83.271	90.600	98.522	106.385	115.417
Enseñanza n.e.p.	18.101	22.105	29.636	44.386	51.066	56.879	78.684	88.089	129.343	161.581	114.926	123.161	119.640	102.936
Protección Social	780.342	1.039.572	1.262.533	1.518.993	1.736.063	1.970.592	2.272.742	2.445.961	2.689.629	2.940.271	3.214.698	3.443.844	3.591.884	3.733.131
Edad Avanzada	640.549	832.364	1.000.985	1.189.625	1.346.692	1.518.695	1.733.245	1.871.848	2.054.852	2.272.055	2.473.004	2.604.169	2.712.759	2.843.940
Familia e Hijos	62.885	80.942	95.093	111.562	127.039	148.638	171.419	196.447	223.214	228.143	264.896	275.553	288.046	298.662
Desempleo	2.504	3.007	3.416	3.939	4.563	5.311	16.104	18.611	22.268	26.755	39.310	58.222	59.230	46.269
Vivienda	68.270	106.980	137.622	177.588	214.722	241.713	289.632	285.752	305.211	313.706	327.355	359.425	383.798	384.300
Investigación y Desarrollo relacionados con Protección social	2.025	3.149	4.568	6.430	5.877	7.895	9.135	10.410	11.113	12.880	15.362	24.948	22.722	19.301
Protección Social n.e.p.	4.109	13.130	20.849	29.849	37.170	48.340	53.207	62.893	72.971	86.732	94.771	121.528	125.329	140.659

Fuente: Dirección de Presupuesto.



Cuadro VI.4.4. Ingresos Tributarios Netos.

Clasificación por Tipo de Impuestos

Millones de pesos de cada año

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001(1)	2002	2003
1. Impuestos a la Renta	237.805	494.257	631.983	759.205	880.979	998.180	1.227.490	1.302.365	1.431.404	1.312.195	1.651.522	1.940.194	2.138.487	2.197.082
Declaración Anual	-101.828	-64.276	-78.273	-114.762	-159.839	-177.343	-170.689	-243.557	-259.598	-382.486	-301.872	-193.295	-271.593	-471.546
Declaración y Pago Mensual	132.274	196.620	251.443	302.738	370.331	399.389	497.300	536.201	654.243	674.495	838.435	896.823	1.001.158	1.037.479
Pagos Provisionales Mensuales	207.360	361.913	458.813	571.229	670.488	776.135	900.879	1.009.721	1.036.759	1.020.186	1.114.959	1.236.666	1.408.922	1.631.149
2. Impuestos al Valor Agregado	649.828	932.832	1.268.372	1.558.401	1.831.175	2.128.190	2.492.117	2.726.764	2.845.357	2.811.585	3.205.865	3.423.839	3.728.472	4.096.768
I.V.A. Bruto	1.013.750	1.378.220	1.758.529	2.179.928	2.548.009	3.027.860	3.485.390	3.866.153	4.107.688	4.015.674	4.510.714	4.903.180	5.363.051	5.936.514
Crédito Especial Empresas	-19.192	-30.262	-46.244	-66.116	-76.838	-89.953	-104.868	-117.208	-123.608	-97.397	-84.130	-88.360	-101.944	-111.184
Constructoras	344.729	415.126	443.914	555.411	639.996	809.717	888.405	1.022.181	1.138.723	1.106.693	1.220.720	1.390.982	1.532.635	1.728.562
3. Impuestos a Productos Específicos	177.738	245.169	299.964	355.222	405.046	480.537	575.574	669.386	794.454	846.792	918.596	1.014.162	1.073.030	1.093.006
Tabaco, Cigarrillos y Cigarrillos	60.604	78.229	91.680	108.620	127.143	149.122	168.615	184.231	208.239	246.936	283.275	303.410	322.913	333.194
Combustibles	117.134	166.940	208.283	246.602	277.903	331.416	406.959	485.155	586.216	599.856	635.322	710.752	750.117	759.812
4. Impuestos a los Actos Jurídicos	45.868	54.420	77.226	111.247	135.153	155.076	197.744	234.282	229.430	245.417	240.875	298.301	338.379	362.219
5. Impuestos al Comercio Exterior	222.486	276.257	334.826	413.108	429.273	535.549	616.666	615.723	612.817	535.490	548.567	510.245	436.599	317.393
6. Otros	9.841	13.962	18.932	65.973	72.643	106.977	94.296	124.680	93.214	83.337	61.484	96.307	12.889	55.267
Ingresos Tributarios Netos	1.343.567	2.016.898	2.631.303	3.263.156	3.754.270	4.404.511	5.203.887	5.673.200	6.006.676	5.834.816	6.626.908	7.283.047	7.727.855	8.121.735

(1) La Declaración Anual incluye mayores devoluciones por \$70.114,7 millones correspondientes a la devolución anticipada del Impuesto a la Renta.
Fuente: Dirección de Presupuesto.





Cuadro VI.5.1. Balanza de Pagos.
Millones de dólares de cada año

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004T1	2004T2
I Cuenta Corriente										
A.- Bienes y Servicios	-3.083	-3.660	-3.918	99	-897	-1.100	-885	-594	784	1.139
Bienes	-1.073	-1.563	-2.492	1.690	1.400	999	1.600	2.249	2.211	2.462
Exportaciones Fob	-1.072	-1.428	-2.040	2.427	2.119	1.843	2.256	3.015	2.344	2.634
Importaciones Fob	16.627	17.870	16.323	17.162	19.210	18.272	18.177	21.046	7.332	7.944
Servicios	-17.699	-19.298	-18.363	-14.735	-17.091	-16.428	-15.921	-18.031	-4.989	-5.310
	-1	-136	-452	-737	-719	-844	-656	-767	-133	-172
B.- Renta	-2.518	-2.617	-1.889	-2.233	-2.856	-2.526	-2.915	-3.277	-1.537	-1.675
Remuneración empleados	-14	-21	-16	-15	-2	-4	-4	-4	-1	-4
Renta de la inversión	-2.504	-2.597	-1.873	-2.219	-2.853	-2.522	-2.911	-3.276	-1.536	-1.671
C.- Transferencias corrientes	508	520	462	643	558	427	430	438	110	351
II Cuenta de Capital y Financiera										
A.- Cuenta de Capital	3.064	3.422	4.160	975	451	1.958	1.898	-265	-663	-1.213
B.- Cuenta Financiera	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0
Inversión Directa	3.064	3.422	4.160	975	451	1.958	1.898	-265	-668	-1.213
Inversión de Carrera	3.681	3.809	3.144	6.203	873	2.590	1.594	1.587	1.408	1.62
Instrumentos Financieros Derivados	1.134	1.625	-2.469	-3.217	639	139	-2.084	-3.626	-587	-1.772
Otra Inversión	-22	165	-59	-6	2	-86	-124	118	141	-49
Activos de Reserva	-608	1.143	1.350	-2.743	-727	-1.282	2.711	1.291	-1.539	471
	-1.122	-3.320	2.194	737	-337	596	-199	366	-91	-25
III Errores y Omisiones	19	238	-242	-1.074	447	-858	-1.013	858	-122	74
Saldo de Balanza de Pagos	1.122	3.320	-2.194	-737	337	-596	199	-365	91	25
Cuenta Financiera Excluyendo Activos de Reserva	4.186	6.742	1.966	237	787	1.362	2.097	-630	-577	-1.188

Fuente: Banco Central de Chile.



Cuadro VI.5.2: Exportaciones de Bienes (1).
Millones de dólares de cada año

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004T1	2004T2
Total Exportaciones	16.627	17.870	16.323	17.162	19.210	18.272	18.177	21.046	7.332	7.944
Mercancías Generales	16.052	17.326	15.913	16.735	18.679	17.840	17.790	20.653	7.179	7.816
Régimen General	14.816	15.955	14.457	15.663	17.682	16.964	17.052	19.807	6.971	7.601
Minería	6.843	7.486	6.052	1.778	8.021	7.256	7.074	8.461	3.397	4.068
Cobre	6.029	6.647	5.197	6.026	7.285	6.537	6.282	7.503	3.047	3.654
Agropecuaria-silvícola y pesquero	1.594	1.630	1.709	1.720	1.693	1.727	1.764	1.977	954	741
Industriales	6.379	6.840	6.696	7.165	7.968	7.980	8.214	9.370	2.620	2.791
Zona Franca	1.236	1.370	1.456	1.072	997	876	739	845	208	216
Bienes adquiridos en puerto	94	127	131	124	188	169	131	92	65	56
Oro No monetario	481	418	279	304	343	264	256	302	89	72

(1) Cifras provisionales
Fuente: Banco Central.





Cuadro VI.5.3: Importaciones de Bienes (1).

Millones de dólares de cada año

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004T1	2004T2
Total Importaciones CIF	19,097	20,800	19,853	15,962	18,465	17,799	17,196	19,413	5,403	5,719
Oro No monetario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B. A. P. (2)	328	332	329	247	286	296	269	330	86	87
Mercancías generales	18,769	20,468	19,524	15,715	18,179	17,503	16,927	19,082	5,317	5,632
Zona Franca	1,496	1,858	1,998	1,277	1,153	1,104	987	1,292	293	396
Régimen general	17,273	18,610	17,526	14,439	17,026	16,399	15,941	17,791	5,024	5,236
Bienes de Consumo	3,148	3,356	3,125	2,587	3,076	1,898	2,836	3,167	870	883
Bienes Intermedios	9,460	10,071	9,593	8,776	10,520	9,951	9,634	10,956	3,186	3,217
Petróleo	1,187	1,169	861	1,248	1,994	1,727	1,615	2,126	683	560
Bienes de Capital	4,666	5,184	4,808	3,076	3,430	4,549	3,470	3,668	967	1,119
Total Importaciones FOB	17,699	19,298	18,363	14,735	17,091	16,428	15,921	18,031	4,989	5,310

(1) Cifras provisionales.

(2) Corresponde a bienes adquiridos en puerto por medios de transporte y otros bienes.
Fuente: Banco Central.

Cuadro VI.5.4: Variación anual de cantidad, precio y valor de las exportaciones de bienes (1).

	1999			2000			2001			2002			2003			2004T1			2004T2			
	Cantidad	Precio	Valor																			
Exportaciones de																						
Bienes	5,4	-0,3	5,1	4,9	6,7	11,9	8,2	-12,1	-4,9	0,4	-0,9	-0,5	7,2	8,0	15,8	11,3	24,8	39,0	9,9	37,1	50,7	
Mercancías generales	5,3	-0,2	5,2	4,6	6,7	11,6	8,9	-12,3	-4,5	0,9	-1,2	-0,3	7,6	7,9	16,1	10,9	25,1	38,7	9,6	37,6	50,9	
Régimen general	8,3	0,0	8,3	5,5	7,0	12,9	10,2	-12,9	-4,1	1,6	-1,0	0,5	7,5	8,1	16,2	11,0	25,5	39,3	10,2	38,6	52,6	
Minería	13,0	-0,9	12,0	5,0	12,7	18,3	4,2	-13,3	-9,5	-4,1	1,6	-2,5	5,8	13,1	19,6	7,2	59,1	70,6	14,8	76,9	103,1	
Cobre	15,4	0,5	16,0	5,3	14,8	20,9	4,3	-14,0	-10,3	-4,3	0,4	-3,9	5,8	12,9	19,4	5,9	62,4	72,0	14,7	77,4	103,5	
Agropecuaria- sibícola y pesquero	2,3	-1,6	0,6	9,4	-10,0	-1,5	5,9	-3,7	2,0	11,3	-8,2	2,1	10,1	1,8	12,1	11,9	3,0	15,2	-1,4	11,3	9,7	
Industriales	5,7	1,3	7,0	5,0	5,9	11,2	17,1	-14,5	0,1	4,6	-1,6	2,9	8,3	5,3	14,1	14,1	5,1	19,9	9,5	10,8	21,3	
Zona Franca	-24,2	-2,8	-26,4	-7,6	0,7	-7,0	-12,7	0,6	-12,2	-12,0	-4,2	-15,7	10,0	4,0	14,4	7,7	11,4	20,0	-3,1	10,7	7,2	
Bienes adquiridos en puerto	1,7	-7,4	-5,8	18,0	28,9	52,1	-10,6	0,6	-10,1	-19,0	-4,2	-22,4	-32,4	4,0	-29,7	108,5	11,4	132,3	138,1	10,7		
Otro no monetario	11,6	-2,2	9,1	12,7	0,1	12,8	-19,8	-4,2	-23,2	-21,8	24,3	-2,8	-0,3	18,0	17,7	6,7	18,1	26,0	-10,1	15,5	3,8	
Régimen general (no cobre)	4,3	-0,3	4,1	5,6	2,2	7,9	14,3	-12,2	0,3	5,2	-1,8	3,3	8,4	5,4	14,3	13,8	6,7	21,4	7,6	15,2	23,9	

(1) Variaciones porcentuales de precios corresponden al índice de Paasche, y las variaciones porcentuales de cantidad corresponden al índice de Laspeyres.
Fuente: Banco Central de Chile.





Cuadro VI.5.5: Variación anual de cantidad, precio y valor de las importaciones de bienes (1).

	1999		2000		2001		2002		2003		2004T1		2004T2		
	Cantidad	Precio													
Importaciones de Bienes (2)	-14,8	-5,6	13,9	1,5	1,6	-5,2	-3,7	1,4	-4,6	9,5	3,1	14,1	3,4	10,1	7,0
Mercancías generales	-14,5	-5,8	14,4	1,1	1,5	-5,1	-3,7	1,4	-4,7	9,6	2,9	14,3	3,4	10,4	6,8
Regimen general	-12,7	-5,7	16,2	1,5	1,6	-5,2	-3,7	1,9	-4,6	8,3	3,1	13,8	3,4	10,4	7,0
Consumo	-16,6	-0,8	30,5	-8,9	-0,2	-5,6	-5,8	3,2	-5,1	16,8	-4,4	13,6	1,2	20,6	1,5
Intermedios	-2,0	-6,6	10,3	8,7	-0,2	-5,2	-5,4	1,8	-4,9	6,1	7,1	15,0	4,4	6,1	12,1
Combustible	16,0	16,5	35,2	3,7	1,0	-10,5	-9,6	-5,3	0,5	1,9	23,6	18,9	3,9	-6,6	25,4
Petróleo	10,0	31,8	44,9	68,7	2,3	-15,3	-13,4	-9,9	3,8	0,7	30,7	15,9	4,4	-17,0	27,2
Resto Intermedio	-5,2	-11,6	14,2	-2,1	-0,7	-3,2	-3,8	4,3	-6,6	7,6	1,8	13,3	4,7	11,3	7,5
Capital	-31,4	-6,8	20,9	-7,8	9,0	-5,0	3,5	1,3	-3,5	7,2	-1,4	10,3	2,3	14,8	-1,7
Zona Franca	-30,9	-7,5	-5,6	-4,4	0,4	-3,9	-4,2	-5,5	-5,5	30,6	0,2	24,7	3,3	9,6	5,0
Bienes adquiridos en puerto	-34,5	16,2	-25,1	54,4	11,9	-10,5	0,1	-3,7	0,5	3,5	23,6	-0,3	3,9	-11,1	25,4

(1) Cifras provisionales. El índice de precios corresponde al de Paasche, e índice de cantidad corresponde al de Laspeyres. Ambos índices están calculados con base igual periodo de año anterior.

(2) En estos cálculos se excluye la reparación de bienes.

Fuente: Banco Central de Chile.



Cuadro V.5.6: Reservas Internacionales del Banco Central (1).

A fin de cada periodo
Millones de dólares de cada año

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (3)
Activos de Reserva	15.804,8	18.273,5	16.292,0	14.946,3	15.110,3	14.400,0	15.351,1	15.851,0	15.818,7
Oro Monetario	640,2	533,0	321,9	316,9	17,9	18,6	2,3	2,7	2,8
DEG	1,9	1,3	8,3	18,6	24,8	29,0	36,5	45,6	48,5
Posición de reservas en el E.M.I.	50,3	313,9	605,0	404,8	320,5	299,0	490,2	582,2	428,9
Activos en divisas	14.920,3	17.258,9	15.256,1	14.187,1	14.686,1	14.041,3	14.813,9	15.211,0	15.330,9
Monedas y depósitos	7.562,8	8.554,4	7.796,1	7.501,9	7.852,0	7.279,3	7.534,8	7.927,1	7.532,4
Valores	7.357,5	8.704,5	7.460,0	6.685,2	6.834,2	6.762,1	7.279,1	7.283,9	7.798,5
Otros activos (2)	192,1	166,4	100,7	18,9	61,0	12,1	8,2	0,0	0,0

(1) A partir del 15 de mayo de 2002, se ha incorporado un cambio metodológico a la definición de reservas internacionales, en conformidad con lo establecido en el 5° Manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional. Para mayor información véase el informe Económico y Financiero al 15 de mayo de 2002.

(2) Otros activos (Convenios de crédito recíproco).

(3) Cifras al 15 de septiembre.

Fuente: Banco Central.



**Cuadro VI.5.7: Deuda Externa de Chile (1) (2)**

Millones de dólares

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(4)
I. Gobierno Central	2669	2.284	2.183	2.594	2.420	2.887	3.565	4.551	4.714
1. Corto Plazo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instrumentos del mercado monetario	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Créditos comerciales	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras deudas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Largo plazo	2669	2.284	2.183	2.594	2.420	2.887	3.565	4.551	4.714
Bonos y pagarés (3)	0	0	0	500	500	1.145	2.098	3.159	3.553
Préstamos	2669	2.284	2.183	2.094	1.920	1.742	1.467	1.392	1.161
Créditos comerciales	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras deudas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II. Autoridades monetarias	189	165	92	26	62	15	12	10	8
1. Corto plazo	186	162	89	24	60	13	11	9	7
Instrumentos del mercado monetario	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Monedas y depósitos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras deudas	186	162	89	24	60	13	11	9	7
2. Largo plazo	3	3	3	2	2	2	1	1	1
Bonos y pagarés (3)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos	3	3	3	2	2	2	1	1	1
Monedas y depósitos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras deudas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III. Bancos	3619	2.506	2.785	2.038	1.758	2.527	3.825	5.421	5.192
1. Corto plazo	2392	752	878	266	435	1.085	1.289	2.425	2.320
Instrumentos del mercado monetario	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos	2384	746	870	260	428	1.043	1.234	2.251	2.182
Monedas y depósitos	8	6	8	6	7	42	55	174	138
Otras deudas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Largo plazo	1227	1.754	1.907	1.772	1.323	1.442	2.536	2.996	2.872
Bonos y pagarés (3)	0	400	600	600	600	600	595	587	587
Préstamos	1227	1.354	1.307	1.172	723	842	1.941	2.409	2.285
Monedas y depósitos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras deudas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV. Otros sectores	16438	20.372	23.216	25.781	27.640	28.161	28.451	29.174	29.489
1. Corto plazo	4466	4.608	4.155	4.018	5.276	4.059	4.101	4.913	5.646
Instrumentos del mercado monetario	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos	438	692	834	929	1.865	875	668	1.219	1.239
Moneda y depósitos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Créditos comerciales	4028	3.916	3.321	3.089	3.411	3.184	3.433	3.694	4.407
Otras deudas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Largo plazo	11972	15.764	19.061	21.763	22.364	24.102	24.350	24.261	23.843
Bonos y pagarés (3)	1194	1.648	1.683	3.217	3.503	4.582	5.023	5.522	5.774
Préstamos	9862	12.440	14.950	16.271	16.644	17.332	17.283	16.828	16.216
Moneda y depósitos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Créditos comerciales	916	1.676	2.428	2.275	2.217	2.188	2.044	1.911	1.853
Otras deudas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
V. Inversiones directa:									
Préstamos entre empresas	3357	3.707	4.315	4.319	5.297	4.948	4.822	4.240	4.946
1. Corto plazo	1	0	8	9	401	133	422	157	606
2. Largo plazo	3356	3.707	4.307	4.310	4.896	4.815	4.400	4.083	4.340
VI. Deuda externa bruta	26272	29.034	32.591	34.758	37.177	38.538	40.675	43.396	44.349

(1) Valor Nominal, plazo original.

(2) Excluye intereses devengados

(3) Excluye bonos de emisores residentes en poder de nacionales.

(4) Cifras preliminares a junio

Fuente: Banco Central.

Cuadro VI.6.1: Tasa de crecimiento del PIB.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(2)	2005(3)
PIB Mundo (1)	4,1	4,2	2,8	3,7	4,7	2,4	3,0	3,9	5,0	4,3
EEUU	3,7	4,5	4,2	4,4	3,7	0,8	1,9	3,0	4,3	3,5
Japón	3,5	1,8	-1,2	0,2	2,8	0,4	-0,3	2,5	4,4	2,3
Unión Europea	1,9	2,8	3,1	2,9	3,7	1,8	1,2	1,1	2,6	2,5
Euro Area	1,4	2,3	2,9	2,8	3,5	1,6	0,8	0,5	2,2	2,2
América Latina	3,7	5,2	2,3	0,4	3,9	0,5	-0,1	1,8	4,6	3,6
Asia en desarrollo	8,2	6,5	4,1	6,2	6,7	5,5	6,6	7,7	7,6	6,9

(1) Ponderado a PPP.

(2) Estimado.

(3) Proyectado.

Fuente: WEO Septiembre 2004.



Cuadro VI.6.2: Flujos de Capitales.
Miles de Millones de dólares de cada año

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(2)	2005(3)
Economías Emergentes (1)										
Flujos de Capitales Privados Netos	226,5	132,6	77,8	86,7	47,1	42,7	80,3	113,1	93,8	
Inversión Directa Neta	116,2	143,9	156,0	175,4	165,7	180,9	142,9	144,0	145,2	
Inversión de Portafolio Privada Neta	83,2	63,3	11,0	19,5	-3,8	-51,2	-52,9	-22,9	-16,8	
Otros Flujos de Capitales Privados Netos	27,1	-74,6	-89,2	-108,2	-114,9	-87,1	-9,7	-8,0	-34,6	
Flujos Oficiales Netos	-1,8	42,6	57,6	7,6	-12,8	21,1	7,1	10,1	-16,0	
Cambios en Reservas	-104,6	-71,1	-49,7	-88,4	-117,2	-122,4	-211,6	-255,1	-148,5	
Cuenta Corriente	-89,0	-71,1	-51,1	34,5	126,7	79,1	133,2	128,9	82,3	
América Latina										
Flujos de Capitales Privados Netos	54,8	97,4	66,6	37,3	39,6	22,2	1,4	-	-3,3	14,2
Inversión Directa Neta	39,6	57,7	61,9	65,8	69,0	70,2	41,7	31,8	38,0	39,3
Inversión de Portafolio Privada Neta	48,2	29,4	25,8	1,5	1,3	-9,4	-17,1	-1,7	-2,8	3,0
Otros Flujos de Capitales Privados Netos	-33,0	10,4	-21,1	-30,0	-30,6	-38,6	-23,2	-30,1	-38,1	-28,2
Flujos Oficiales Netos	-7,4	7,1	18,8	6,5	-6,1	26,5	22,0	22,7	7,8	0,2
Cambios en Reservas	-15,0	-26,3	7,3	11,3	4,7	4,9	-1,6	-35,7	-12,7	-13,2
Cuenta Corriente										
Chile										
Saldo Cuenta Financiera	3,1	3,4	4,2	1,0	0,5	2,0	1,9	-0,3	2004T1	2005T2
Inversión Directa Neta	3,7	3,8	3,1	6,2	0,9	2,6	1,6	1,6	-0,7	-1,2
Inversión de Carrera	1,1	1,6	-2,5	-3,2	0,6	0,1	-2,1	-3,6	1,4	0,2
Instrumentos financieros derivados	0,0	0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,1	-0,6	-1,8
Otra Inversión	-0,6	1,1	1,3	-2,7	-0,7	-1,3	2,7	1,3	0,1	0,0
Activos de reserva	-1,1	-3,3	2,2	0,7	-0,3	0,6	-0,2	0,4	-1,5	0,5
Cuenta Corriente	-3,1	-3,7	-3,9	0,1	-0,9	-1,1	-0,9	-0,6	-0,1	0,0
									0,8	1,1

(1) Excluye Hong Kong.
Fuente: WEO Septiembre 2003 y Balanza de Pagos, Banco Central de Chile.

Cuadro V.6.3: Tasas de Política Monetaria.

	EEUU (Federal Funds rate)	Japón (Overnight call rate)	EMU (Refi rate)
dici-90	7,20	-	-
dici-91	4,38	-	-
dici-92	3,00	3,90	-
dici-93	3,00	2,44	-
dici-94	5,50	2,29	-
dici-95	5,64	0,46	-
dici-96	5,25	0,49	-
dici-97	5,50	0,39	-
dici-98	4,75	0,25	3,00
dici-99	5,50	0,02	3,00
dici-00	6,50	0,24	4,75
dici-01	1,83	0,00	3,25
dici-02	1,25	0,00	2,83
dici-03	1,25	0,00	2,82
2003			
Enero	1,25	0,00	2,75
Febrero	1,25	0,00	2,75
Marzo	1,25	0,00	2,54
Abril	1,25	0,00	2,50
Mayo	1,25	0,00	2,50
Junio	1,20	0,00	2,07
Julio	1,00	0,00	2,00
Agosto	1,00	0,00	2,00
Septiembre	1,00	0,00	2,00
Octubre	1,00	0,00	2,00
Noviembre	1,00	0,00	2,00
Diciembre	1,00	0,00	2,00
2004			
Enero	1,00	0,00	2,00
Febrero	1,00	0,00	2,00
Marzo	1,00	0,00	2,00
Abril	1,00	0,00	2,00
Mayo	1,00	0,00	2,00
Junio	1,00	0,00	2,00
Julio	1,25	0,00	2,00
Agosto	1,430	0,00	2,00

Fuente: Bloomberg.

Cuadro V.6.4: Tasas de Largo Plazo.

	EEUU (Bono a más de 10 años)	Zona Euro	Japón
dici-90	8,06		6,57
dici-91	7,07		5,65
dici-92	6,75		4,83
dici-93	5,74	6,12	3,37
dici-94	7,81	8,46	4,59
dici-95	5,71	6,99	2,91
dici-96	6,29	6,12	2,61
dici-97	5,80	5,46	1,91
dici-98	4,64	3,97	1,51
dici-99	6,27	5,15	1,73
dici-00	5,22	4,91	1,62
dici-01	5,05	4,78	1,35
dici-02	4,02	4,34	0,98
dici-03	4,25	4,33	1,35
2003			
Enero	4,01	4,19	0,85
Febrero	3,90	3,96	0,84
Marzo	3,79	4,03	0,75
Abril	3,94	4,16	0,67
Mayo	3,54	3,85	0,58
Junio	3,32	3,65	0,57
Julio	3,94	4,01	1,00
Agosto	4,42	4,16	1,16
Septiembre	4,27	4,20	1,46
Octubre	4,27	4,25	1,41
Noviembre	4,29	4,41	1,39
Diciembre	4,25	4,33	1,35
2004			
Enero	4,13	4,19	1,34
Febrero	4,06	4,12	1,25
Marzo	3,81	3,94	1,36
Abril	4,32	4,13	1,51
Mayo	4,70	4,29	1,50
Junio	4,72	4,37	1,78
Julio	4,48	4,25	1,80
Agosto	4,27	4,10	1,65

Fuente: Bloomberg

Cuadro V.6.5: Paridades.

Promedios del período

	Unión Europea (Euro/US\$)	Japón (Yen /US\$)	Argentina (Peso argentino /US\$)	Brasil (Reales /US\$)	Chile (Peso Chileno /US\$)	México (Peso Mexicano /US\$)
1990	-	144,79	0,49	0,000025	304,90	2,81
1991	-	134,71	0,95	0,000148	349,22	3,02
1992	-	126,65	0,99	0,001641	362,58	3,09
1993	-	111,20	1,00	0,0322	404,17	3,12
1994	-	102,21	1,00	0,639	420,18	3,38
1995	-	94,06	1,00	0,92	396,77	6,42
1996	-	108,78	1,00	1,01	412,27	7,60
1997	-	120,99	1,00	1,08	419,31	7,92
1998	-	130,91	1,00	1,16	460,29	9,14
1999	0,94	113,91	1,00	1,81	508,78	9,56
2000	1,08	107,77	1,00	1,83	539,49	9,46
2001	1,12	121,53	1,00	2,36	634,94	9,34
2002	1,06	125,25	3,12	2,92	688,94	9,67
2003	0,89	115,92	2,95	3,08	691,40	10,80
2003						
Enero	0,94	118,75	3,25	3,44	722,48	10,63
Febrero	0,93	119,42	3,16	3,59	745,21	10,94
Marzo	0,93	118,75	3,06	3,45	743,28	10,89
Abril	0,92	119,82	2,90	3,10	718,25	10,58
Mayo	0,86	117,41	2,83	2,96	703,58	10,26
Junio	0,86	118,32	2,81	2,88	709,18	10,51
Julio	0,88	118,65	2,80	2,88	701,14	10,46
Agosto	0,90	118,62	2,93	3,00	703,77	10,80
Septiembre	0,89	114,96	2,92	2,92	675,44	10,93
Octubre	0,85	109,51	2,86	2,86	646,07	11,17
Noviembre	0,85	109,17	2,88	2,91	625,47	11,15
Diciembre	0,81	107,71	2,96	2,92	602,90	11,25
2004						
Enero	0,79	106,45	2,90	2,85	573,64	10,94
Febrero	0,79	106,68	2,93	2,93	584,31	11,04
Marzo	0,82	108,51	2,90	2,91	603,91	11,02
Abril	0,83	107,59	2,83	2,91	608,19	11,27
Mayo	0,83	112,05	2,92	3,11	635,76	11,51
Junio	0,82	109,41	2,96	3,13	643,50	11,39
Julio	0,82	109,47	2,96	3,04	632,39	11,46
Agosto	0,82	110,25	3,01	3,00	635,93	11,39

“Fuente: Banco Central de Chile; FMI y Bloomberg.”

**Cuadro V.6.6: Índices Bursátiles**

Valores Nominales
Enero de 2002=100

	Alemania (DAX)	EEUU (S&P500)	Reino Unido (FT-100)	Argentina (Merval)	Brasil (Bovespa)	Chile (IPSA)	México IPC
dici-90	50,3	36,7	57,0	15,3	0,0	12,6	10,4
dici-91	53,3	43,4	63,5	129,3	0,0	33,9	21,9
dici-92	51,8	48,6	73,2	73,8	0,0	41,0	28,1
dici-93	74,2	52,0	87,4	93,4	2,8	64,2	39,7
dici-94	70,7	50,8	79,8	88,6	40,0	102,2	38,6
dici-95	77,7	68,6	96,1	87,0	37,3	99,9	44,0
dici-96	97,6	83,0	106,5	111,6	59,8	90,2	53,7
dici-97	141,5	107,4	134,1	119,7	84,7	100,3	82,2
dici-98	162,7	132,9	150,1	78,2	63,2	76,9	62,3
dici-99	217,6	159,5	177,1	97,5	132,5	108,3	109,7
dici-00	221,9	148,6	164,6	73,3	128,4	107,7	90,8
dici-01	173,6	128,0	136,6	48,0	116,2	117,8	100,9
dici-02	105,9	100,4	104,1	90,0	95,1	97,2	99,6
dici-03							
2003							
Enero	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Febrero	89,4	93,4	96,1	102,6	90,2	100,0	95,3
Marzo	85,3	94,5	95,9	101,6	94,6	100,7	96,4
Abril	95,9	99,4	101,9	106,7	105,6	106,0	101,6
Mayo	100,1	104,5	105,1	114,5	113,9	118,8	106,2
Junio	108,9	110,3	108,6	133,6	117,6	124,1	113,3
Julio	114,2	110,8	107,5	129,9	118,1	125,6	116,3
Agosto	118,0	110,5	110,2	127,1	122,1	134,9	120,2
Septiembre	120,1	114,3	111,6	137,6	140,2	136,5	126,0
Octubre	119,8	116,8	113,1	156,4	154,9	151,7	128,0
Noviembre	127,5	119,4	114,7	168,8	165,7	142,4	136,2
Diciembre	132,7	121,9	115,9	181,3	185,2	145,4	138,6
2004							
Enero	139,4	124,4	117,9	209,5	203,5	144,6	149,9
Febrero	139,2	124,5	117,1	199,2	190,9	145,8	160,3
Marzo	134,3	124,6	117,2	217,2	191,0	147,0	163,9
Abril	138,2	124,7	119,0	205,2	190,1	145,4	171,8
Mayo	132,5	124,9	117,4	169,3	164,5	140,5	160,3
Junio	136,5	125,0	118,1	164,9	176,1	143,5	164,8
Julio	133,0	125,1	115,0	171,8	189,1	148,5	162,8
Agosto	128,8	125,2	115,7	169,2	194,0	155,2	163,1

Fuente: Bloomberg.

Cuadro V.6.7: Índices de Riesgo País (EMBI)

Promedios del período
Puntos Base

	Argentina	Brasil	Chile (1)	México
1998	600	799	-	576
1999	722	1039	176	609
2000	671	728	197	371
2001	1539	887	192	366
2002	5724	1358	177	317
2003	5568	3203	126	244
2003				
Enero	6060	1324	168	312
Febrero	6294	1292	164	321
Marzo	6696	1089	167	301
Abril	5500	897	141	258
Mayo	5276	783	127	227
Junio	4705	752	129	228
Julio	4798	780	121	234
Agosto	5032	776	119	228
Septiembre	5015	672	108	208
Octubre	5484	626	97	207
Noviembre	6192	566	88	200
Diciembre	5769	487	86	204
2004				
Enero	5573	435	88	189
Febrero	5687	543	93	192
Marzo	5616	554	92	184
Abril	4647	589	86	178
Mayo	4850	718	97	214
Junio	4983	665	86	211
Julio	5010	613	85	204
Agosto	5183	556	73	192

Fuente: J.P.Morgan

