

# **EXPOSICIÓN SOBRE EL ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA**

**Presentación del Ministro de Hacienda  
Sr. Nicolás Eyzaguirre Guzmán**

*Septiembre 2005*

## Exposición de la Hacienda Pública

### Índice

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>II. DESARROLLOS MACROECONÓMICOS.....</b>	<b>17</b>
II.1 ENTORNO INTERNACIONAL EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO.....	17
II.1.1 <i>Evolución de la economía mundial en el último año y perspectivas para 2005</i> .....	17
II.1.2 <i>Perspectivas para 2006</i> .....	18
II.1.3 <i>Riesgos y panorama de mediano plazo</i> .....	19
II.2 ECONOMÍA NACIONAL EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO.....	20
II.2.1 <i>Evolución de la economía chilena en el último año</i> .....	20
II.2.2 <i>Perspectivas para 2005 y 2006</i> .....	27
II.2.3 <i>Riesgos y panorama de mediano plazo</i> .....	29
II.2.4 <i>Balance 2000–2005</i> .....	30
II.3 EN LA SENDA HACIA EL DESARROLLO: CONSOLIDACIÓN DEL MARCO MACROECONÓMICO.....	33
II.3.1 <i>Introducción</i> .....	33
II.3.2 <i>Que hay detrás de la volatilidad económica en Chile, 1946–2005</i> .....	36
II.3.3 <i>La política fiscal como factor clave para la estabilidad macroeconómica</i> .....	44
II.3.4 <i>Conclusiones</i> .....	45
<b>III. ALGUNOS TEMAS DEL FUTURO .....</b>	<b>47</b>
III.1 LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN CHILE .....	47
III.1.1 <i>Introducción</i> .....	47
III.1.2 <i>Orígenes y persistencia de la desigualdad: de la Colonia a 1960</i> .....	48
III.1.3 <i>La desigualdad en el Chile contemporáneo: una mirada más cuantitativa</i> .....	56
III.1.4 <i>Políticas públicas e igualdad de oportunidades: donde estamos y a donde vamos</i> .....	68
III.2 ANÁLISIS DE LAS EXCEPCIONES TRIBUTARIAS COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA PÚBLICA .....	74
III.2.1 <i>Marco conceptual</i> .....	74
III.2.2 <i>Excepciones tributarias vigentes en Chile</i> .....	79
III.2.3 <i>Evaluación de excepciones tributarias: estudio preliminar de tres casos de interés</i> .....	82
III.2.4 <i>Conclusiones</i> .....	95
III.3 POLÍTICAS EFICIENTES DE APOYO A LAS PYMES.....	96
III.3.1 <i>Introducción</i> .....	96
III.3.2 <i>Caracterización de las PYMES</i> .....	97
III.3.3 <i>Fallas de mercado que afectan a las PYMES</i> .....	100
III.3.4 <i>Políticas públicas de apoyo a las PYMES</i> .....	101
III.3.5 <i>Conclusión y lineamientos de política para el futuro</i> .....	105
<b>IV. PRINCIPALES PRIORIDADES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS PARA 2006 107</b>	
IV.1 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.....	107
IV.1.1 <i>Invirtiendo en educación</i> .....	107
IV.1.2 <i>Financiamiento de la educación superior</i> .....	108
IV.1.3 <i>Empleo</i> .....	108
IV.1.4 <i>Capacitación</i> .....	109
IV.2 PROTECCIÓN SOCIAL .....	109
IV.2.1 <i>Más salud para los chilenos</i> .....	109
IV.2.2 <i>Soluciones reales para la vivienda</i> .....	111

IV.2.3	<i>Chile Solidario</i> .....	112
IV.2.4	<i>Avances en resguardo ciudadano</i> .....	112
IV.3	SOCIEDAD Y CALIDAD DE VIDA.....	113
IV.3.1	<i>Protegiendo a la familia chilena</i> .....	113
IV.3.2	<i>Transporte urbano de mejor calidad</i> .....	114
IV.3.3	<i>Cultura y desarrollo indígena</i> .....	115
IV.3.4	<i>Mejores espacios y calidad de vida</i> .....	115
IV.4	REFORMA DEL ESTADO.....	116
IV.4.1	<i>Justicia y Salud más rápida y accesible</i> .....	116
IV.4.2	<i>Descentralización y Agenda Digital</i> .....	117
IV.4.3	<i>Un nuevo marco legal</i> .....	118
IV.5	COMPETITIVIDAD.....	118
IV.5.1	<i>Nuevo Fondo de Innovación</i> .....	118
IV.5.2	<i>Chile Emprende, eficiencia e institucionalidad económica</i> .....	119
IV.5.3	<i>Desarrollo agrícola y pesquero</i> .....	119

## Recuadros

Recuadro N° II.3.1: Hiperinflaciones y cesaciones de pagos de deuda externa en Latinoamérica....	34
Recuadro N° II.3.2: Las tres más importantes crisis externas para Chile en los últimos treinta años .....	38
Recuadro N° II.3.3: Regla de balance estructural en Chile, aspectos técnicos.....	42

## Cuadros y Gráficos

Cuadro N° II.1.1.....	17
Proyecciones de Crecimiento Mundial, 2004–2006p.....	17
Gráfico N° II.1.1.....	18
Precio del Petróleo, enero 1997–agosto 2005.....	18
Gráfico N° II.1.2.....	19
Tasas de Interés de los Bonos de Gobierno a 10 años, enero 2000–agosto 2005.....	19
Gráfico N° II.2.1.....	22
Balance Fiscal Devengado, 2004–2005S1.....	22
Gráfico N° II.2.2.....	22
Tasa de Interés de Largo Plazo en Chile y EE.UU., enero 2003–julio2005.....	22
Gráfico N° II.2.3.....	23
Tipo de Cambio Real en Chile.....	23
Gráfico N° II.2.4.....	23
Tasa de Política Monetaria, enero 2003–agosto 2005.....	23
Gráfico N° II.2.5.....	24
Endeudamiento Interno y Externo del Sistema Corporativo No Financiero, 2000T1–2005T1 (1).....	24
Gráfico N° II.2.6.....	24
Colocaciones de Consumo e Hipotecarias, enero 2003–junio 2005.....	24
Gráfico N° II.2.7.....	25
Contribución al Crecimiento, 2003T1–2005T2.....	25
Gráfico N° II.2.8.....	25
Precio del Cobre, enero 2003–agosto 2005.....	25
Gráfico N° II.2.9.....	26
Volumen Exportado, 2003T1–2005T2.....	26
Gráfico N° II.2.10.....	26
Creación de Empleo, enero 2003–julio 2005.....	26
Gráfico N° II.2.11.....	26
Tasa de Participación Femenina y Masculina, enero 2003–julio 2005.....	26
Gráfico N° II.2.12.....	27
Tasa de Desempleo, enero 2000–julio 2005.....	27
Cuadro N° II.2.1.....	28
Proyecciones para Chile.....	28
Gráfico N° II.2.13.....	30
Crecimiento del PIB.....	30
Gráfico N° II.2.14.....	31
PIB por Habitante.....	31
Gráfico N° II.2.15.....	31
Tasa de Inversión y Ahorro.....	31
Gráfico N° II.2.16.....	31
Empleo y Desempleo.....	31
Gráfico N° II.2.17.....	32
Exportaciones.....	32
Gráfico N° II.2.18.....	32
Participación del Endeudamiento Interno y Externo en el Sector Corporativo (1).....	32
Gráfico N° II.2.19.....	33
Balance Gobierno Central (1).....	33
Gráfico N° II.2.20.....	33
Riesgo Soberano de Chile.....	33
Cuadro N° II.3.1.....	35
Crecimiento y Volatilidad del PIB en Chile y en el Mundo, 1946–2005p.....	35
Gráfico N° II.3.1.....	36

Razón entre el Crecimiento de Chile y el de las Economías Avanzadas, 1976–2006p (1) (2) .....	36
Gráfico N° II.3.2 .....	36
Razón entre el Crecimiento de Chile y el de las Economías Emergentes, 1976–2006p (1) .....	36
Gráfico N° II.3.3 .....	36
Razón entre el Crecimiento de Chile y el de las Economías del Asia 8, 1976–2006p (1) (2) .....	36
Cuadro N° II.3.2.....	41
Marco Macroeconómico, 2001–2003.....	41
Gráfico N° II.3.4 .....	42
Política Fiscal y Monetaria,2000–2004.....	42
Cuadro N° III.1.1 .....	52
Una Panorámica Económico–Social, 1833 a 1889.....	52
Cuadro N° III.1.2.....	54
Una Panorámica Económico–Social, 1920 a 1960.....	54
Cuadro N° III.1.3.....	57
Una Panorámica Económico–Social, 1960 a 2004.....	57
Gráfico N° III.1.1.....	58
Desigualdad en el Gran Santiago, 1957–2003.....	58
Cuadro N° III.1.4.....	60
Desigualdad en Diversas Medidas de Ingresos en 2003.....	60
Gráfico N° III.1.2.....	60
Años de Educación por Cohortes de Edad y Deciles de Ingreso .....	60
Cuadro N° III.1.5.....	60
Desigualdad en la Distribución de los Años de Educación 1990 y 2003 .....	60
Gráfico N° III.1.3.....	61
Curvas de Lorenz de Ingresos del Trabajo del Hogar y Años de Educación por Hogar 2003 .....	61
Cuadro N° III.1.6.....	61
Restricciones Estructurales a la Oferta Laboral de los Hogares por Quintil.....	61
Cuadro N° III.1.7.....	62
Tasas de Retorno Privadas a la Educación por Niveles Educativos, 1990–1998 .....	62
Cuadro N° III.1.8.....	62
Desembolso Promedio Mensual de Escolaridad y Otros Gastos Relacionados con Educación por Grupo Socioeconómico .....	62
Cuadro N° III.1.9.....	62
Acceso a Recursos Educativos no Monetarios por Quintil en 2003 .....	62
Cuadro N° III.1.10.....	63
Niños con Puntajes Superiores a 300 por Estrato de Ingreso: SIMCE 4° Básico 2002.....	63
Cuadro N° III.1.11 .....	63
Resultados PSU e Ingreso Familiar: Proceso de Admisión 2005 .....	63
Cuadro N° III.1.12.....	64
Remuneraciones y Origen Social .....	64
Cuadro N° III.1.13.....	65
Desigualdad en Chile y Países Desarrollados con Abundancia de Recursos Naturales.....	65
Cuadro N° III.1.14.....	65
Percepciones de Distribución del Poder por Parte de las Elites y la Población.....	65
Cuadro N° III.1.15.....	66
Patrones Intergeneracional de Transmisión de Poder.....	66
Cuadro N° III.1.16.....	66
Elasticidad Ingreso de Hijos versus Ingresos Padres .....	66
Cuadro N° III.1.17 .....	67
Matriz de Transición Padres–Hijos en Escala de Ingresos Relativos .....	67
Cuadro N° III.1.18.....	68
Probabilidad Condicional al Origen de Acceso a Categoría Ocupacionales.....	68

Cuadro N° III.2.1 .....	78
Ventajas y Desventajas Relativas de las Excepciones Tributarias como Herramienta de Política Pública.....	78
Cuadro N° III.2.2.....	82
Composición Gasto Tributario según Impuesto del que se Deriva, Ejecutado Año 2003 .....	82
Cuadro N° III.2.3 .....	82
Partidas más Relevantes de Gasto Tributario, Ejecutado Año 2003 .....	82
Cuadro N° III.2.4.....	85
Resumen de Excepciones Tributarias Vigentes en las Zonas Extremas .....	85
Cuadro N° III.2.5.....	91
Distribución de Venta de Viviendas y Gasto Tributario Asociado según Valor de la Vivienda e Ingreso del Hogar, 2003 .....	91
Cuadro N° III.2.6.....	93
Estimación del Beneficio Tributario Obtenido por Inversionistas Acogidos al 57bis.....	93
Cuadro N° III.3.1 .....	98
Participación de Empresas Formales según Tamaño, 2003 .....	98
Cuadro N° III.3.2.....	98
Participación Porcentual de las Empresas en las Ventas .....	98
Cuadro N° III.3.3.....	98
Participación Porcentual de las Empresas en el Empleo Productivo .....	98
Cuadro N° III.3.4.....	99
Nivel Educativo por Tipo de Empresa .....	99
Cuadro N° III.3.5.....	99
Matriz de Transición a Diez Años.....	99
Cuadro N° III.3.6.....	102
Deuda Bancaria por Tamaño de Empresa .....	102
Cuadro N° III.3.7.....	104
Impacto del Plan PYME en la Reprogramación de Deudas .....	104

## I. Introducción

En cumplimiento de las disposiciones vigentes, este documento examina el Estado de la Hacienda Pública en el año 2005 y el Proyecto de Presupuestos para el 2006.

A continuación se presenta un resumen de los capítulos que componen esta exposición.

### Desarrollos Macroeconómicos Internacionales y Nacionales, Balance y Perspectivas

Durante el último año, y de acuerdo a lo previsto en septiembre de 2004, la economía mundial como un todo ha evolucionando positivamente. Sin embargo, pese a que las proyecciones de crecimiento para 2005 se han materializado casi con exactitud, la dependencia de la expansión global del desempeño de las economías de EE.UU. y China ha tendido a acentuarse en el margen.

La particular composición en el crecimiento mundial, esto es, el marcado dinamismo de las economías intensivas en el uso de materias primas, hizo que el precio de las mismas se elevara significativamente, destacando la evolución del precio del petróleo. Lo anterior contribuyó a generar saldos de ahorro en las economías exportadoras de materias primas, lo que junto con el mayor ahorro excedente de las economías asiáticas incrementó la liquidez mundial. La mayor disponibilidad de ahorro financió principalmente el creciente déficit en cuenta corriente de EE.UU., al mismo tiempo que mantuvo las tasas de interés de largo plazo en niveles muy bajos.

Las perspectivas para el año 2006 se perfilan similares a las de 2005 y no se vislumbra un cambio significativo en la composición del crecimiento mundial. En este contexto, la probabilidad de caídas significativas en el precio de las materias primas o alzas abruptas en las tasas de interés de largo plazo son bajas. Así, el principal riesgo en el corto plazo se asocia a los potenciales efectos negativos de los altos y variables precios del petróleo sobre el crecimiento global. En particular,

dada la tensión en que se encuentra el mercado petrolero y la relativa rigidez al alza de la producción de crudo, este mercado es sumamente vulnerable a choques de oferta. Por ello, actos terroristas o desastres climáticos en instalaciones petroleras son altamente peligrosos. Un aumento significativo y sostenido del precio del petróleo derivado de problemas de ofertas tendría efectos claramente negativos sobre el crecimiento global, tanto por el aumento de los costos de producción como porque aumentaría la probabilidad de ajustes más acelerados en las tasas de interés mundiales.

El positivo panorama externo impactó favorablemente al desempeño de la economía chilena. Los indicadores de actividad, de inversión y empleo, entre otros, así lo demuestran. Sin embargo, y a diferencia de recuperaciones económicas anteriores, el esfuerzo contracíclico de las políticas fiscal y monetaria se tradujo en una mayor atenuación del ciclo económico. Ello ha hecho posible que la expansión económica transite una ruta sostenible sin presiones inflacionarias y desequilibrios externos a la vista.

Las perspectivas para la economía chilena en lo que queda del año 2005 son auspiciosas. El favorable entorno externo, llevaría a la economía a crecer en torno al 6,2%; la demanda interna en tanto, se expandiría en un 10%, destacando el comportamiento de la Formación Bruta de Capital Fijo, la que alcanzaría niveles máximos históricos de 28% del PIB. Por el lado de los equilibrios internos y externos, se prevé que la inflación se mantendrá dentro del rango meta del Banco Central y que la cuenta corriente de la balanza de pagos arroje un leve saldo positivo. En tanto, en línea con el cumplimiento de la regla fiscal, se proyecta que las cuentas fiscales alcancen un superávit de 3,4% del PIB.

El panorama para la economía chilena en 2006 también se vislumbra positivo aunque levemente menos dinámico que el de 2005. Así, se proyecta que el próximo año la economía desaceleraría suavemente para

crecer en torno al 5,5%, mientras que la demanda interna se expandiría en un ritmo cercano al 6% anual. La desaceleración de la demanda se explicaría principalmente por la menor expansión esperada de la inversión debido al alto nivel del stock de capital alcanzado en 2005 y a un ambiente de tasas de interés internas más restrictivo. En términos de los equilibrios macroeconómicos, en el escenario base no se vislumbran mayores amenazas. Asimismo, se espera que la política fiscal mantenga su comportamiento contracíclico al arrojar nuevamente un superávit efectivo de 2,3% del PIB.

No obstante, existen riesgos para el escenario económico base antes descrito. El actual marco de políticas vigente y los avances en términos del desarrollo del mercado de capitales sugieren que los riesgos internos no serán relevantes en el año entrante. Luego, el mayor riesgo que enfrenta la economía chilena en el corto y mediano plazo es el mismo que el de la economía mundial; a saber, un aumento significativo en el precio del petróleo producido por disrupciones en el suministro de crudo. Ante este escenario, el crecimiento de Chile presentaría una desaceleración; sin embargo, de mantenerse el marco de políticas macroeconómicas vigentes durante 2000 a 2005, es probable que los efectos negativos sobre la economía nacional sean limitados.

El año 2005, el último año de mandato del Presidente Lagos, será un año de positivos balances. Las cifras son elocuentes y hablan por sí solas. En primer lugar, en los últimos seis años el desempeño económico de Chile ha ido de menos a más, pasando desde una caída del producto de casi 1% en 1999 a un crecimiento por sobre el 6% en 2005. En segundo término, la mantención de una positiva aunque moderada tasa de expansión a lo largo de estos años, permitirá que el producto por habitante medido en dólares corrientes aumente entre 1999 y 2005 en un 45%, ubicándose cerca de los US\$7.000 en el último año. En tercer lugar, y como ya se señaló, en 2005 la tasa de inversión alcanzará máximos históricos, al mismo tiempo que se

observa que desde una destrucción anual de empleos de 200.000 puestos de trabajo en julio de 1999, en igual mes de 2005 se crearon 270.000 nuevos puestos de trabajo anuales. Los logros alcanzados han sido acompañados de un manejo fiscal responsable, en donde las finanzas públicas mostrarán un superávit de 3,4% del PIB en 2005; esto último no ha impedido que el gasto público haya podido crecer para dar cumplimiento al programa social del Presidente Lagos. Finalmente, durante estos años Chile se fue transformando en una economía más confiable, cuestión que queda reflejada en la buena percepción que tienen los inversionistas externos sobre la economía nacional.

La solidez que muestra hoy día la macroeconomía chilena es el resultado de un largo proceso de construcción de instituciones que comenzó hace tres décadas. Sin embargo, el país todavía exhibe una cierta vulnerabilidad a eventos externos adversos. Por lo mismo, especial énfasis merece el tema de la volatilidad económica como factor disuasivo del crecimiento. Esto porque Chile, y Latinoamérica en general, ha presentado una mayor inestabilidad en su tasa de crecimiento que las economías avanzadas.

Un conjunto de características estructurales, que se potencian entre sí, explica la mayor volatilidad en el crecimiento de Latinoamérica y Chile. Estas características son las bajas tasas de ahorro de estas economías; la elevada concentración de sus exportaciones en materias primas; y el comportamiento procíclico de los flujos de capitales externos. Sin embargo, resalta en forma especial la tendencia que han exhibido las políticas macroeconómicas internas a constituirse en factores amplificadores de los choques externos sobre sus economías.

En el caso de Chile, pese a que ha sido históricamente proclive a grandes variaciones en su tasa de crecimiento, en los últimos años, y a diferencia de la región Latinoamericana, el país ha podido reducir su volatilidad económica. Este nuevo logro contrasta con el pasado reciente; en efecto,

durante la crisis de principios de los 80s y la crisis asiática, el crecimiento fue inestable, lo que se explicó porque a los choques externos se sumó una crisis financiera endógena generada por el excesivo ritmo de gasto de la economía. En efecto, existía una tendencia al sobreendeudamiento en los períodos de auge que se originaba en parte en un comportamiento miope del sector privado que lo llevaba a considerar cualquier aumento en su ingreso como permanente, gastando, por tanto, por sobre su ingreso, y en parte a una insuficiente estabilización por parte de la política fiscal. A su vez, políticas monetario-cambiarías en tensión fomentaban el exceso de gasto de la economía. Cabe destacar que la propensión al endeudamiento externo en moneda extranjera hacía aún más vulnerable a la economía a los choques externos, ya que la depreciación de la moneda que normalmente ocurría ante choques externos adversos producía un aumento en la carga financiera de la deuda.

A diferencia de los otros episodios de recesión, en la crisis internacional de 2001–2003 el marco macroeconómico interno dio soporte a la actividad, logrando aislar relativamente bien a la economía chilena del choque externo. Por un lado, el nuevo diseño macroeconómico, en un contexto de una economía abierta y con tipo de cambio libre, permitió que la política monetaria, y no la política fiscal, fuera el instrumento efectivo para amortiguar el ciclo económico. Este rol estabilizador de la política monetaria fue potenciado por la regla de política fiscal, la que no sólo tuvo un comportamiento contracíclico, sino que al gozar de una alta credibilidad contribuyó a mantener bajos niveles de riesgo país, permitiendo mayores grados de libertad al Banco Central en el manejo de su tasa de interés. Por otro lado, durante la crisis, el libre movimiento del tipo de cambio permitió que éste mitigara el choque externo. De esta forma, la depreciación de la moneda impulsó el crecimiento de las exportaciones. El mayor dinamismo de las exportaciones junto con las bajas tasas de interés mantuvieron una expansión moderada de la inversión.

Pese al buen marco de políticas macroeconómicas y a que la economía chilena no mostraba desequilibrios internos ni externos en el año que comenzó la última crisis externa, entre 2001 y 2003 las tasas de crecimiento de Chile mostraron una desaceleración y el gasto interno cayó por debajo del producto. Lo anterior se debió a que la caída de ingresos transitorios no pudo ser compensada en su totalidad vía mayor financiamiento ya que el flujo de capitales hacia Chile se redujo significativamente producto del contagio del choque financiero que afectó a Latinoamérica.

Por ello, y como una forma de disminuir la vulnerabilidad de Chile a los eventos de contagio en el futuro, es necesario avanzar en la disminución de la propensión al endeudamiento externo en moneda extranjera de la economía. Dicha propensión se ha debido a la imposibilidad que, hasta ahora, ha tenido Chile de endeudarse externamente en su propia moneda y a tasa fija, imposibilidad conocida como el “pecado original”. De eliminarse este “pecado”, en los períodos de caída de precios de exportaciones no se produciría un aumento en la carga financiera derivada de la depreciación de la moneda y, por tanto, se observaría una reducción de las volatilidades de tasas de interés y/o tipo de cambio que los choques externos producen. Lo anterior tendría un efecto virtuoso sobre los flujos de capitales, los que, atraídos por una menor volatilidad esperada de los activos financieros internos, podrían ser más estables.

Varios factores que afectan el apetito de los inversionistas externos por documentos chilenos emitidos en moneda local se han ido eliminando a lo largo de los últimos treinta años. Sin embargo, uno de los factores que estaría afectando dicho apetito sería la expectativa de que en momentos de crisis las tasas de interés y/o el tipo de cambio presentarían altas volatilidades. Cabe señalar que ambos precios son cruciales en la evaluación ex ante que hacen los inversionistas al tomar sus decisiones de inversión, porque afectan directamente la rentabilidad y liquidez que para ellos ofrecen estos documentos.

La mantención de una política fiscal responsable y sostenible jugará un papel crucial en la superación de este “pecado”. Como lo muestra la experiencia chilena, la regla de superávit estructural de un 1% del PIB permitió mantener una combinación virtuosa de política fiscal y monetaria, reduciendo notablemente la volatilidad de la economía. Varias razones apoyan lo anterior. En primer lugar, su naturaleza contracíclica permite al gobierno ahorrar en los tiempos de auge y tomar deudas en los tiempos de recesión, suavizando de este modo el ciclo económico y garantizando la sostenibilidad de las finanzas y el gasto público. En segundo lugar, dado que la regla fiscal es conocida y transparente, reduce la incertidumbre que los agentes económicos puedan tener acerca del comportamiento futuro de las finanzas públicas, lo que ayuda a fortalecer la credibilidad fiscal. La mayor credibilidad fiscal refuerza el carácter contracíclico de la regla, ya que al dar soporte a la política monetaria, ésta no tiende a sobre-reaccionar en los períodos extremos del ciclo. En tercer lugar, el superávit de un 1% del PIB asegura una dinámica de acumulación de activos que permitirá hacer frente a compromisos futuros del sector público que crecen a una tasa mayor que los ingresos fiscales y a gastos por pasivos contingentes. En cuarto lugar, porque en economías deudoras, con bajo ahorro interno y cuyos precios de exportación son muy volátiles, como es el caso de Chile, es conveniente que las finanzas públicas estén sesgadas hacia el ahorro para disminuir la dependencia nacional del ahorro externo. En quinto lugar, el mayor ahorro nacional en los períodos de auge permite sostener un tipo de cambio real más alto, lo que incentiva el crecimiento nacional al impulsar el dinamismo del sector exportador. Por último, no es aconsejable abandonar la regla dado el positivo panorama externo previsto para 2006. En este escenario el gasto interno será estimulado, por lo que una política fiscal contracíclica ayudaría a evitar el sobrecalentamiento de la economía, dejándola en mejor pie para enfrentar el (bastante) probable próximo choque externo.

En suma, Chile se ha visto beneficiado en términos de la reducción de la volatilidad macroeconómica con la adopción de una regla de política fiscal en el marco de políticas macroeconómicas coherentes. Sin embargo, en su condición de economía emergente con necesidades de financiamiento externo, el lento desarrollo de un mercado de deuda externa en moneda nacional impide a la economía cubrirse de los efectos procíclicos del tipo de cambio, cuestión que amplifica los ciclos externos.

Vencer la barrera anterior implica, por un lado, continuar con la modernización del mercado de capitales, de forma de ofrecer instrumentos financieros atractivos para los inversionistas. Por otra parte, y tan importante como lo anterior, obliga a proseguir con los esfuerzos en la consolidación macroeconómica, donde la política fiscal juega un rol crucial. Así, en la medida que Chile demuestre que su desempeño económico será como el exhibido en el último ciclo, podrá convertirse en una economía menos volátil y ser reconocida como una economía confiable.

### *Algunos Temas del Futuro*

#### **La Desigualdad de Oportunidades en Chile**

En este capítulo se desarrolla un análisis de la desigualdad de oportunidades en la historia de Chile, de los mecanismos económicos, políticos y sociales por los que la misma se ha transmitido desde tiempos coloniales, y de su continuidad en el Chile actual, proponiendo los lineamientos de un marco de política destinado a revertir esta regularidad histórica.

El análisis histórico argumenta que las condiciones iniciales que encontraron los colonizadores, el efecto de las mismas en las instituciones económicas con que se organizaron inicialmente los procesos productivos, y el efecto político y social de esta estructura inicial, incidieron en una distribución muy inequitativa de las oportunidades en Chile. Así, la desigualdad de oportunidades estuvo definida desde sus inicios por la existencia de una elite con bases económicas en las rentas de la tierra y acceso privilegiado a voz política. Dicha elite tuvo la

capacidad de proteger históricamente las fuentes de esta desigualdad, abrirse selectivamente a nuevos sectores emergentes y asegurar su acceso preferente al poder político y a las fuentes de rentas económicas que caracterizaron a nuestra economía política en distintas etapas posteriores, entre ellas, los recursos minerales, educación, protección arancelaria y acceso a subsidios públicos.

La segunda sección analiza la situación contemporánea a este respecto en base a una combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos acerca de la distribución de oportunidades, y de su impacto en la distribución de los ingresos. Este análisis muestra que la reproducción de la desigualdad en Chile durante las últimas décadas ha continuado siendo determinada por una combinación de factores económicos, políticos y sociales. Entre los factores económicos, el diferencial más significativo en términos de resultados que se observa ocurre en la distribución de los ingresos del trabajo, el que está parcialmente determinado, a su vez, por el acceso diferencial a capital humano en lo que se refiere a los años de estudio que alcanzan distintos segmentos de la población, al impacto que genera el acceso diferencial a educación superior, y a diferencias en la calidad de la educación a la que acceden las personas de distinto origen socioeconómico.

Sin embargo, se argumenta, estos factores no explican la totalidad de la desigualdad en los ingresos del trabajo, la que también está influida por el capital social de las personas, el que se asocia a factores tales como la descendencia, contactos sociales y origen territorial, e inhibe el surgimiento de una verdadera meritocracia. La evidencia acerca de una alta correlación intergeneracional en el acceso a posiciones de influencia económica, política y social tiende a confirmar el carácter multidimensional de los canales por los que se trasmite intertemporalmente la desigualdad de oportunidades.

En base a estos elementos, por último, se analiza el marco de políticas desarrollado desde la década de los noventa y se proponen algunas bases para una agenda de políticas

públicas que profundice el esfuerzo por la igualdad de oportunidades hacia el futuro. Reconociendo que este es un fenómeno multicausado, se sugiere profundizar en un proceso que: i) compense las desigualdades de origen en la educación y exija mayor rendición de cuentas a los agentes educativos; ii) asegure a los más pobres los activos y bienes públicos que requieren para integrarse productivamente, incluyendo la innovación; iii) potencie la incorporación de los más pobres al mercado de trabajo formal y a la seguridad social, asegurando que esta cubra efectivamente a los trabajadores en su vejez; iv) asegure la mantención de un marco macroeconómico y fiscal sustentable, que genere los recursos para este esfuerzo y proteja a los pobres de las crisis y; v) mantenga el esfuerzo de focalización del gasto público y asegure la progresividad de los impuestos directos.

Esto requiere complementarse, se argumenta, con reformas políticas y sociales que: i) aseguren una mejor representación ciudadana en el parlamento; ii) incentiven y faciliten la participación más activa de los jóvenes en las decisiones públicas; iii) profundice la transparencia y participación ciudadana en la gestión pública; iv) facilite el acceso de los más pobres a los recursos organizacionales que requieren para ejercer esta participación y; v) combatan firmemente la discriminación social en el acceso a la educación, el trabajo y la relación de los ciudadanos con el Estado, entre otros ámbitos.

Una agenda de este tipo, se argumenta finalmente, puede ayudar a disminuir algunas de las principales fuentes históricas de nuestra desigualdad y, simultáneamente, sentar las bases para una incorporación más efectiva del país a la economía del conocimiento. Así, estamos frente a una oportunidad única de avanzar cualitativamente en nuestro proceso de desarrollo y crear, en el mismo proceso, las bases de una sociedad menos desigual.

#### **Análisis de las Excepciones Tributarias como Herramienta de Política Pública**

En la literatura especializada hay consenso respecto a que los sistemas tributarios deben

cumplir con cuatro requisitos: ser suficientes, equitativos, eficientes y simples. Sin embargo, en la práctica muchas veces se producen disyuntivas que implican sacrificar una característica deseable en función de las otras. Así, puede ocurrir que en función de la equidad se opte por complejizar el sistema tributario, o que en función de la eficiencia se sacrifiquen elementos de equidad. Empíricamente, se verifica que en la mayoría de los países se introducen elementos de excepción en los sistemas impositivos en función de alguno de estos objetivos.

Más allá de su fin último, estas excepciones pueden operar ya sea generando una mayor o menor recaudación respecto a si se aplicase la regla general. Cuando resultan en una menor recaudación, se definen como generadoras de “gasto tributario” o “renuncia fiscal”.

En este contexto, el capítulo III.2.2 centra su análisis en aquellas excepciones tributarias generadoras de gasto tributario, en particular, en su uso como herramienta de política pública. Como tal, es importante recalcar que estas excepciones son comparables con otros instrumentos disponibles por la autoridad que puedan generar resultados similares en términos de bienestar social<sup>1</sup>, por lo que es preciso identificar qué instrumento alcanza de mejor manera el objetivo buscado en cada caso. Ciertamente, la conclusión respecto al instrumento más idóneo varía dependiendo tanto del contexto y las circunstancias, como de los diseños específicos de los instrumentos a considerar. No obstante, es posible identificar una serie de ventajas y desventajas relativas de las franquicias generadoras de gasto tributario respecto a un instrumento de uso común por parte de los gobiernos, como lo son los subsidios directos. Para estos fines se comparan, para ocho dimensiones relevantes, dos instrumentos en su estado puro: franquicias tributarias que operan de manera automática

por un lado, y subsidios discrecionales por el otro<sup>2</sup>.

Se verifica que en cuanto a la accesibilidad de los beneficiarios, las franquicias tributarias son más simples por su automaticidad. En cuanto a sus costos administrativos, éstos son relativamente más bajos por no requerir sistemas de selección y asignación, pero en términos agregados encarecen la administración y fiscalización del sistema tributario como un todo, al complejizarlo y abrir ventanas para la elusión. Si bien las franquicias abren espacios para posibles malos usos, incluyendo elusión, evasión y búsqueda de rentas, en el caso de los subsidios también hay espacios para arbitrariedades del ente asignador. Con respecto a su flexibilidad, las franquicias usualmente operan en base a leyes permanentes, generando estabilidad pero también inercia, lo que contrasta con la mayoría de los subsidios que corresponden a gastos presupuestarios sujetos a evaluaciones y reasignaciones periódicas. En esta misma línea, los subsidios se destacan por su mayor transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior también influye en lo referido al control de gastos, ya que mientras los subsidios implican gastos programados, controlados y acotados a la Ley de Presupuestos, las franquicias implican gastos que sólo son determinados de manera ex post, son inciertos y no acotables, pudiendo incluso generar desequilibrios fiscales. En cuanto a su efectividad, existe el riesgo de que las franquicias no impliquen adicionalidad en las acciones que se desean fomentar, y si bien con los subsidios existe el riesgo de desplazar accionar del sector privado, éste es minimizable mediante la asignación discrecional de los mismos. Finalmente, con respecto a su equidad, se verifica que a las franquicias acceden mucho más intensivamente quienes tienen mayores

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, para disminuir el hacinamiento habitacional en los sectores de menores ingresos se puede disminuir el costo en que incurren las familias al adquirir una vivienda tanto a través de una franquicia tributaria como de subsidios directos focalizados en las familias más carentes.

---

<sup>2</sup> Con todo, en la práctica existe un cierto continuo entre ambos extremos que permite diseñar instrumentos híbridos que potencialmente maximicen las ventajas de ambos. Por ejemplo, subsidios que operan de manera relativamente automática se acercan a la operatoria de las franquicias; mientras que franquicias sujetas a aprobación de algún organismo público se acercan a la operatoria de los subsidios.

ingresos, mientras que en el caso de los subsidios, la discrecionalidad en su asignación posibilita su focalización<sup>3</sup>.

La discusión sobre los instrumentos más idóneos es importante, puesto que el gasto tributario que generan los regímenes tributarios excepcionales ya asciende a casi un 3% del PIB<sup>4</sup>.

Por lo anterior, el capítulo III.2.3 propone un marco para la evaluación de las franquicias, para lo cual plantea que deben responderse dos preguntas. Primero, verificar si existe una razón que justifique una intervención estatal de excepción. Y segundo, comprobar si la franquicia tributaria es eficaz y eficiente en el cumplimiento del objetivo deseado y la evolución en el tiempo de dicho objetivo. A la luz de lo anterior, la pertinencia de las excepciones tributarias debe ser revisada periódicamente.

De manera preliminar, se aplica la metodología señalada a franquicias que operan en tres ámbitos de interés: i) incentivos tributarios a favor de las zonas extremas; ii) tratamiento del IVA en el sector construcción; y iii) la recientemente abolida franquicia a favor de las inversiones en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas y otros instrumentos (conocida como el ex 57 bis).

Respecto a los incentivos tributarios a favor de las zonas extremas, se verifica que en los últimos 20 años se ha seguido una dinámica incrementalista. Ello ha generado una frondosa gama de beneficios, algunos de dudosa efectividad y eficiencia, con costo fiscal significativo y con objetivos diversos no necesariamente consistentes. Adicionalmente, se constata que Chile ha experimentado cambios relevantes desde que estas políticas comenzaron a ser instauradas (como por ejemplo, la apertura e

internacionalización de la economía), los que han alterado las condiciones que eventualmente las justificaban. Por lo anterior se recomienda reemplazar el concepto de “zona extrema” por el de “zona estratégica” y aplicarlo a todas las regiones del país, tomando en consideración las particularidades de cada región, especialmente sus ventajas competitivas.

En cuanto al crédito tributario especial para la construcción, se concluye que existen razones válidas de política pública para incentivar la adquisición de viviendas. Estas se refieren tanto a las externalidades positivas que genera el acceso a una vivienda de calidad en términos de mejor salud pública y mayor aprovechamiento de la educación formal, como al aumento de ahorro, individual y agregado, que significa el incentivo a invertir en bienes inmuebles. Sin embargo, se verifica que existen otros instrumentos que cumplen iguales objetivos de manera más eficiente que las franquicias tributarias vigentes. Ello, por cuanto se considera que la validez de las justificaciones de política pública son actualmente pertinentes sólo para las familias de menores recursos, que presentan altos niveles de hacinamiento y bajos niveles de ahorro. Por lo tanto, se concluye que hoy se requieren instrumentos que permitan focalizar los beneficios en este segmento, como lo son por ejemplo los subsidios para la adquisición de primeras viviendas.

Finalmente, la recientemente abolida franquicia a favor de las inversiones en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas, genera como principal conclusión que no deben establecerse franquicias bajo condiciones económicas especiales sin limitar su duración en el tiempo ni contemplar instancias periódicas de evaluación de su efectividad. Ello, por cuanto esta franquicia claramente persistió más allá de su vida útil, en parte por presiones de grupos de interés incumbentes que buscaban mantener sus privilegios. Más en particular, se concluye también que las políticas que busquen fomentar el ahorro deben centrarse en incentivar la sustitución de consumo por

<sup>3</sup> También debe agregarse como desventaja de las franquicias el que al coexistir muchas de ellas, aunque eficientes individualmente, sus incentivos pueden anularse. Por ejemplo, una franquicia que incentive la capacitación de trabajadores en las empresas se debilita si se la hace competir con otra que incentive la inversión en activos fijos.

<sup>4</sup> Para mayores detalles ver el Informe de Gasto Tributario 2004 del SII.

ahorro, en vez de la sustitución entre instrumentos de ahorro.

Con todo, más allá de las evaluaciones puntuales presentadas, se propone aplicar la metodología propuesta a la totalidad de las franquicias vigentes en Chile. Al respecto, cabe mencionar que si bien los resultados de estas evaluaciones puedan sugerir la dismantelación de muchas de las franquicias, en ningún caso debe saltarse a la conclusión de que los US\$2.783 millones de gasto tributario que hoy existen son de “libre disposición”, pues las evaluaciones también pueden resultar en que muchas franquicias sean adecuadas y eficientes. Más aún, muchas de ellas pueden no ser eficientes en términos relativos, pero pueden tener un objetivo de política pública justificado detrás de ellas. En estos casos, debiesen dismantelarse las franquicias, pero simultáneamente reemplazarse por otros instrumentos que cumplan fines similares.

### **Políticas Eficientes de Apoyo a las PYMEs**

Conscientes de su importancia tanto como generadoras de empleo e ingresos para los sectores menos aventajados como por su rol en las cadenas productivas, los gobiernos de la Concertación han dado gran prioridad al desarrollo de las PYMEs, implementando políticas públicas tendientes a facilitar su acceso al crédito, mejorar su gestión empresarial y su encadenamiento productivo. Las políticas públicas de apoyo a las PYMEs se han centrado en las tres áreas mencionadas buscando corregir fallas de mercado que afectan a este sector, evitando distorsionar la asignación eficiente de recursos.

La caracterización de las PYMEs nos muestra que estas empresas representan el 18% del total de empresas formales, el 17% de las ventas y el 44% del empleo, lo que muestra su mayor intensidad de mano de obra pero también se relaciona con una menor productividad del trabajo, dado que disponen de menor capital humano y presentan mayor incertidumbre a la hora de utilizar los

mecanismos de capacitación<sup>5</sup>. Por otra parte, se muestra que la dinámica de creación, desarrollo y cierre de las PYMEs en Chile son similares a las de los países de la OCDE, concluyendo que la rotación de empresas en el mercado no es nociva cuando es parte natural del proceso de creación de competitividad aunque sí lo es cuando resulta de un ciclo económico transitoriamente negativo.

Esta caracterización es de suma relevancia para identificar las principales fallas de mercado que las afectan y que justifican la política pública. A este respecto se señalan, además, las asimetrías de información y las deficiencias tanto en los mecanismos de gestión como en la asociatividad, como elementos que restringen el acceso al financiamiento, la expansión y la innovación o la transferencia tecnológica.

A continuación se analizan las políticas públicas implementadas a la fecha y su consistencia con las fallas de mercado planteadas. Estas políticas se han encaminado principalmente a facilitar el acceso al crédito, mejorando la información disponible sobre las capacidades de pago de las PYMEs, reduciendo los costos de transacción que ellas enfrentan en el momento de acceder y/o reprogramar un crédito y facilitando la disponibilidad de garantías así como intermediando fondos a través de la banca. Asimismo, se han realizado esfuerzos para mejorar la situación de endeudamiento de las PYMEs viables que enfrentan situaciones financieras transitorias, incorporando al sistema financiero en el proceso.

Finalmente, a modo de conclusión, se presentan directrices para enmarcar futuros apoyos a las PYMEs, en la misma línea de abordar con determinación la corrección de las fallas de mercado que afectan de manera más aguda a las empresas de menor tamaño.

---

<sup>5</sup> Tal como lo demuestran los cuadros incluidos en el texto, en el debate suele incluirse a las microempresas en el concepto de PYME, lo que redundaría en cifras mucho mayores que las señaladas para la participación de estas en el empleo. Tal como se argumenta en el texto, ello es erróneo, por cuanto la naturaleza de las microempresas es muy distinta de la de las PYME y los problemas que enfrentan son diferentes.

Se enfatiza la necesidad de evitar apoyos indiscriminados que no atacan en su raíz el origen de las dificultades que enfrentan estas empresas y sólo conducen a incentivar comportamientos de excesiva toma de riesgos a la espera de futuros perdonazos. Ese tipo de política errada implica una utilización ineficiente de escasos recursos públicos que debieran estar disponibles para los usos prioritarios a favor de la reducción de la pobreza y la creación de capacidades para el crecimiento y el bienestar futuro.

**Principales Prioridades del Proyecto de Presupuestos para el año 2006**

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 mantiene el esfuerzo de construir una nación donde prevalezca la igualdad de oportunidades, una mejor calidad de vida y una mayor participación de todos los Chilenos. Para ello se contemplan recursos para cumplir la meta de incrementar en 120.000 los cupos educación prebásica, incorporar al 66% de los alumnos elegibles en Jornada Escolar Completa (JEC), aplicar anualmente a partir del próximo año la prueba SIMCE a los alumnos de 4to Básico, financiar los estudios superiores de aquellos alumnos talentosos pertenecientes al 60% más pobre de la población que ingresen a la universidad en 2006, la creación de 90.000 nuevos empleos con apoyo fiscal y más de \$20.000 millones para aplicar directamente en la capacitación de las personas para que puedan enfrentar competitivamente los mayores desafíos de nuestro mundo globalizado, lo que permitirá cubrir a un total de 140 mil beneficiarios, cifra que si se suma los trabajadores que utilizarán la franquicia tributaria en 2006 alcanzaría a los 1.200.000 trabajadores capacitados.

El Proyecto de Presupuestos 2006 permitirá seguir avanzando y cumplir con los compromisos asumidos para garantizar la calidad de vida de las familias más desprotegidas y de la ciudadanía en general. Los recursos asignados en esta área permitirán incorporar 15 nuevas patologías AUGE, llegando así a 40 prestaciones, lo que representa más de un 70% de la meta, continuar con el plan de inversiones en salud, lo que permitirá la entrada en operaciones de

30 consultorios; incrementar en un 15,8% el gasto en atención primaria respecto a 2005; cumplir el compromiso presidencial de entregar 676.262 soluciones habitacionales entre 2000 y 2006; lograr el egreso de campamentos del 100% de las familias catastradas en 1996; financiar la cobertura en régimen de Chile Solidario, al alcanzar la meta de incorporar a las 225 mil familias más pobres del país; implementar el Plan Cuadrante de Carabineros en 71 ciudades y contar con 1632 Carabineros adicionales en funciones policiales y 170 nuevos detectives de investigaciones, entre otros.

El desarrollo integral de todos los chilenos en los diferentes ámbitos de la sociedad y su vida personal han sido motivo de especial preocupación para el actual gobierno. En este contexto, durante 2006 se propone destinar importantes recursos para la implementación de la Ley de Matrimonio Civil, los Tribunales de Familia y la recién aprobada Ley de Violencia Intrafamiliar. Asimismo, se incrementan los fondos para la cultura y el desarrollo indígena, además de continuar con los planes de transporte urbano, a través de la puesta en marcha de la segunda y última etapa del Transantiago, la entrega de nuevos tramos de las líneas 4, 4A y 2 del Metro de Santiago y el funcionamiento pleno del Metro de Valparaíso.

Durante el gobierno del Presidente Lagos se han dado importantes pasos en la modernización de la gestión pública en Chile, tanto en materia de transparencia y eficiencia, como de recursos humanos. Dentro de ese marco, el Proyecto de Presupuestos para 2006 continuará apoyando el financiamiento de las reformas Procesal Penal y de Salud, así como también el proceso de descentralización y el fortalecimiento de la Estrategia Digital de Chile. Lo anterior se complementa con la actual tramitación en el Congreso de los proyectos de Transparencia y de Responsabilidad Fiscal, entre otros.

Para que un país se inserte exitosamente en una economía cada día más globalizada resulta fundamental contar con mecanismos que fomenten la innovación y la mayor competitividad en los mercados internos y externos. En esta línea el Proyecto de

Presupuestos 2006 consolida el Fondo de Innovación para la Competitividad, a partir de los recursos que entrega el nuevo impuesto a la minería —conocido como royalty—, amplía el Programa Chile Emprende, apoya el desarrollo de la institucionalidad económica y regulatoria e incrementa en 25 millones de dólares el presupuesto para agricultura.

## II. Desarrollos Macroeconómicos

### II.1 Entorno Internacional en el Corto y Mediano Plazo

#### II.1.1 Evolución de la economía mundial en el último año y perspectivas para 2005

La economía mundial como un todo ha evolucionando como se proyectó en septiembre de 2004. En ese entonces se estimaba que el crecimiento global, luego de ubicarse en 5% en 2004, desaceleraría suavemente en 2005, para crecer un 4,3%. Estimaciones recientes del Fondo Monetario Internacional confirman dicha desaceleración y mantienen el pronóstico de crecimiento mundial de 4,3% para este año (Cuadro N° II.1.1).

A nivel de las grandes zonas económicas, sin embargo, existen algunas diferencias con respecto a lo proyectado hace un año.

En el caso de EE.UU., se espera que su tasa de crecimiento disminuya desde un 4,2% en 2004 a un 3,6% en 2005, cifra levemente superior a la esperada hace doce meses.

Las demás economías industrializadas, por el contrario, crecerían en 2005 a una tasa menor a la pronosticada en septiembre de 2004. Estimaciones preliminares del desempeño previsto en los países de la Unión Europea (UE) indican que en conjunto se expandirían casi un punto porcentual por debajo de lo proyectado hace doce meses, debido al menor crecimiento de Alemania y la inesperada recesión en Italia. Cabe señalar que las autoridades de las economías europeas han tenido poco margen para implementar políticas reactivadoras dadas las bajas tasas de interés y los altos déficits fiscales y niveles deuda pública, que en varios casos exceden los límites acordados al crear la moneda común. A su vez, la esperada reactivación de la economía japonesa también ha resultado menor a lo esperado, tanto para 2004 como para 2005,

estimándose un crecimiento de 1,6% en éste último año.

**Cuadro N° II.1.1**  
**Proyecciones de Crecimiento Mundial, 2004–2006p**  
%

	Hacienda Pública 2004				Hacienda Pública 2005		
	FMI		Consensus Forecast		Consensus Forecast		
	2004 p	2005 p	2004 p	2005 p	2004	2005 p	2006 p
Mundo (1)	5,0	4,3	4,0	3,1	5,1*	4,3*	4,4*
Países Avanzados							
EE.UU.	4,3	3,5	4,3	3,5	4,2	3,6	3,3
Unión Europea	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	1,5	1,9
Japón	4,4	2,3	4,3	1,8	2,6	1,6	1,5
Economías Emergentes							
Asia industrializada (2)	5,5	4,0	5,7	4,7	5,5	3,8	4,4
Asia emergente (3)	7,6	6,9	8,3	7,3	8,8	8,4	7,7
China	9,0	7,5	8,9	7,7	9,5	9,1	8,1
Latinoamérica	4,6	3,6	4,8	3,7	6,3	4,2	3,7

p: proyecciones.

(1) Crecimiento ponderado por Paridad del Poder de Compra (PPC) en el caso de las cifras del FMI.

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

(3) En el caso de las cifras del FMI 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. En el caso de las cifras de Consensus Forecast incluye China, Indonesia, Malasia y Tailandia.

\*: Crecimiento ponderado por Paridad del Poder de Compra (PPC) del FMI.

Fuente: Consensus Forecast y FMI.

La mayor desaceleración de las economías industrializadas ha sido compensada por el crecimiento superior al proyectado de las economías emergentes del Asia y de América Latina. El Asia emergente crecería en 2005 en un 8,4%, casi un punto porcentual más de lo esperado hace un año. Resalta en particular el comportamiento de la economía china, la que crecería durante este año en un 9,1%, cifra levemente inferior al crecimiento de 9,5% experimentado en 2004, y 1,4 puntos porcentuales mayor a la esperada hace un año. En tanto, el dinamismo de China y las

buenas condiciones externas también han beneficiado a Latinoamérica, cuyas proyecciones de crecimiento para este año se han revisado al alza. Así, luego de crecer un 6,3% en 2004, se estima que el crecimiento de la región estaría por sobre el 4% en 2005.

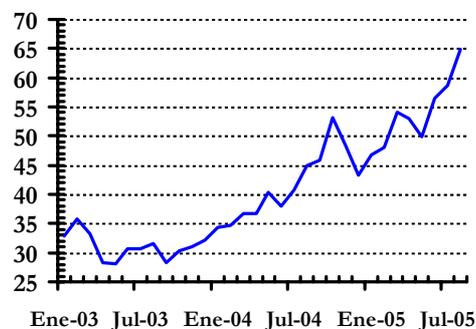
### II.1.2 Perspectivas para 2006

El año 2006 se perfila similar al actual, con un crecimiento mundial del 4,4%. Al igual que lo ocurrido en 2004 y 2005, se espera que durante el próximo año los motores del crecimiento mundial continúen siendo EE.UU. y China.

Cabe señalar que la particular composición en la expansión mundial ha hecho que el precio de las materias primas se haya elevado significativamente y que las tasas de interés mundial de largo plazo hayan alcanzado niveles mínimos.

En efecto, las altas tasas de crecimiento de China han llevado a un alza importante en el precio de las materias primas. Con tasas de expansión en torno a 9% anual, las importaciones chinas siguen creciendo en volumen y las necesidades de insumos, sumadas a la relativa ineficiencia en el uso de materias primas, han disparado los precios de las mismas en los mercados mundiales. Es así como el precio del petróleo pasó de menos de US\$40 por barril en junio de 2004 a niveles que rozaban los US\$70 a fines de agosto de 2005 (Gráfico N° II.1.1). Algo similar ocurre con el precio del cobre, el que llegó a niveles máximos en julio último al superar la barrera de los US\$1,7 por libra.

**Gráfico N° II.1.1**  
**Precio del Petróleo, enero 1997–agosto 2005**  
**US\$ WTI**



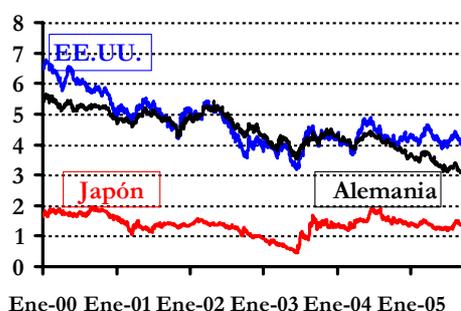
Fuente: Bloomberg.

Los mejores precios de las materias primas han tenido un impacto positivo sobre la disponibilidad de financiamiento para EE.UU. y las demás economías emergentes. El incremento en los precios de las materias primas, en especial del petróleo, ha generado importantes excedentes de ahorro en las economías exportadoras de crudo y de otras materias primas. Como la capacidad de absorción de esas economías es en muchos casos limitada y en otros casos el marco de políticas macroeconómicas los lleva a ahorrar una parte del aumento del valor de sus exportaciones, se han generado excedentes financieros temporales. Estos fondos se han invertido en los mercados financieros, expandiendo la base de financiamiento, o se han destinado a prepagar deudas, lo que ha liberado recursos prestables.

La liquidez mundial, a su vez, se ha visto incrementada por el mayor ahorro financiero proveniente de las economías asiáticas. Las economías de Japón, China, India y las economías recientemente industrializadas de Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán presentan una menor propensión al consumo que el resto de las economías del mundo. De este modo, la mayor riqueza que el creciente dinamismo ha generado en estas economías se ha destinado en mayor proporción al ahorro, dando origen a enormes superávits en las cuentas corrientes de sus balanzas de pagos.

El exceso de liquidez mundial se ha reflejado en tasas de interés a largo plazo de las más bajas en décadas. Es así como las tasas de interés de los bonos a 10 años del Tesoro de EE.UU. se han mantenido estables en torno a 4% anual desde hace ya un par de años, mientras que en Alemania y Japón la tendencia ha sido levemente descendente desde mediados del año 2004 (Gráfico N° II.1.2).

**Gráfico N° II.1.2**  
**Tasas de Interés de los Bonos de Gobierno a 10 años, enero 2000–agosto 2005**  
 % anual



Fuente: Bloomberg.

El exceso de ahorro de las economías superavitarias, tanto asiáticas como petroleras, ha permitido y permitirá financiar los déficits en cuenta corriente de los EE.UU., los que han alcanzado los más altos niveles que registran sus estadísticas. Asimismo, se espera que los flujos privados de capitales hacia las economías emergentes, en particular Latinoamérica, aumenten en 2005, salvo en las regiones con exceso de ahorro que son exportadoras de capital.

En el futuro cercano no se vislumbra un cambio significativo en la composición del crecimiento mundial. Se prevé que el crecimiento en EE.UU. continúe sólido gracias a enormes ganancias en productividad, en tanto que China proseguiría recogiendo los beneficios de su apertura comercial. En contraste, la expansión de las economías de la Unión Europea y de Japón seguiría rezagada en

tanto no se adopten las reformas estructurales necesarias para elevar sus tasas de crecimiento.

En este contexto, la probabilidad de caídas significativas en el precio de las materias primas o alzas abruptas en las tasas de interés de largo plazo son bajas. Por lo mismo, las economías emergentes, en particular Latinoamérica, continuarían beneficiándose del favorable panorama externo.

### II.1.3 Riesgos y panorama de mediano plazo

Las perspectivas para la economía mundial en los próximos 12 a 18 meses son positivas. Sin embargo, los riesgos de corto y mediano plazo son a la baja.

En el corto plazo el principal riesgo se refiere a los efectos negativos de los altos y variables precios del petróleo sobre el crecimiento global. En efecto, el mercado petrolero está en tensión, la que no será fácil eliminar. La oferta de crudo es relativamente inelástica y esta restricción se ve agudizada en el caso de EE.UU. y la Unión Europea por las limitaciones que existen en refinación como resultado de las políticas ambientales. Eso ayuda a explicar en parte la creciente demanda por gas natural de estos países. Dada la inelasticidad de corto plazo en la oferta de petróleo, el mercado energético es sumamente vulnerable a choques de oferta, como se evidenció en el episodio reciente del huracán Katrina.

En este contexto, los actos terroristas en instalaciones petroleras son altamente peligrosos. El caso de Irak es sintomático en este sentido. Las fuerzas de ocupación no han podido garantizar la seguridad de las instalaciones petroleras por lo que Irak no ha sido capaz de lograr niveles de producción y exportación acorde con su posición como el segundo país del mundo en términos de reservas petroleras. A su vez, los países petroleros enfrentan diversas dificultades para aumentar la oferta. Una de ellas es la desconfianza política que generan los gobiernos de importantes productores, lo que limita la inversión. Venezuela, por ejemplo, ha sido incapaz de llenar su cuota de

producción OPEP y se estima que produce unos 500.000 barriles diarios por debajo de dicha cuota.

Un aumento significativo y sostenido del precio del petróleo originado por un choque de oferta tendría efectos negativos sobre la demanda global. Si bien las economías industrializadas han reducido enormemente su consumo de energía por unidad de producción, éste también es relativamente inelástico, por lo que alzas en los precios de la energía repercuten directamente sobre la capacidad de consumo de las familias, tanto directa como indirectamente. Además, China e India, a medida que aumentan su producción industrial, demandan cada vez más energía a la vez que son mucho más ineficientes en su uso que los países industrializados. Por tanto, cualquier interrupción en el flujo de crudo podría desestabilizar la economía mundial ya que afecta directamente la producción de bienes manufacturados. Según el FMI, de mantenerse el precio del crudo en los niveles observados hasta antes del huracán Katrina, el ingreso disponible de los consumidores a nivel mundial podría reducirse en alrededor de  $\frac{3}{4}\%$ .

Asimismo, elevados precios del crudo debido a factores de oferta también podrían afectar las expectativas de inflación, aumentando la probabilidad de ajustes mayores y más acelerados a las tasas de interés. Las consecuencias de políticas monetarias más restrictivas podrían ser serias para las economías de la zona del euro y las emergentes más endeudadas, especialmente en el caso de las economías más endeudadas de Latinoamérica. Al mismo tiempo, altas tasas de interés tendrían repercusiones negativas sobre el mercado de bienes raíces en EE.UU. y tenderían a reducir el consumo de las familias, debilitando a una de las principales locomotoras de la economía mundial. Los efectos adversos sobre la demanda en EE.UU. afectarían las exportaciones de la segunda locomotora, China, y el resto de la economía mundial.

Los riesgos asociados a un choque petrolero han aumentado significativamente después del huracán que afectó la Costa del Golfo de

México. Un escenario de potencial inestabilidad del mercado energético, que parecía manejable hasta antes de este evento, hoy parece tener mayor probabilidad y, demostrada la debilidad del mercado, puede provocar tentaciones político-terroristas que hoy verían mayores posibilidades de éxito.

Otro riesgo de corto plazo, también señalado en años anteriores, es el creciente sentimiento proteccionista. En EE.UU. el Congreso estuvo a punto de imponer tarifas discriminatorias en contra de las importaciones provenientes de China. En la zona del euro se han tomado medidas especiales para protegerse del supuesto *dumping* social de las economías de Europa del Este. La eliminación de las cuotas especiales sobre los textiles y vestimentas en los países industriales, un gran triunfo de la liberalización del comercio mundial, ha generado un movimiento proteccionista tanto en Europa como en EE.UU. Chile no ha estado exento de estas presiones como lo atestiguan las medidas para limitar las exportaciones de salmón hacia Europa.

En el mediano plazo, el crecimiento de la economía mundial se apoya principalmente en EE.UU. y China, países que enfrentan importantes desafíos para ajustar sus economías. Lo que ocurra en más largo plazo dependerá en gran medida de cómo las autoridades de estos dos países manejen esos procesos de ajuste y del tiempo que tengan para hacerlo.

## II.2 Economía Nacional en el Corto y Mediano Plazo

### II.2.1 Evolución de la economía chilena en el último año

En el transcurso del último año la economía chilena ha exhibido una total recuperación. Los indicadores de actividad, de inversión y de empleo, entre otros, muestran que han desaparecido la mayoría de los efectos cíclicos negativos de la pasada desaceleración mundial.

El panorama externo para la economía nacional durante 2005 ha sido muy positivo. El alto crecimiento de la economía mundial,

el alto precio del cobre y las favorables condiciones financieras externas impactaron positivamente a Chile. El elevado precio alcanzado por el petróleo no tuvo mayores efectos adversos sobre la economía nacional. Dos motivos explican lo anterior. Por un lado, el aumento observado en el precio del crudo fue más que compensado por los mejores precios de nuestras exportaciones. Por otro lado, la incorporación de China al comercio mundial permitió la entrada de productos chinos de bajo precio a los mercados internacionales, lo que más que contrarrestó los efectos inflacionarios del petróleo. Así, la inflación externa se mantuvo controlada —ayudando con ello a mantener baja la inflación interna—, lo que desincentivó el aumento de tasas de interés a nivel mundial que normalmente se observaba en el pasado cuando el precio del petróleo aumentaba significativamente.

En el ámbito de las políticas internas, y a diferencia de recuperaciones económicas anteriores, el esfuerzo contracíclico de las políticas fiscal y monetaria se tradujo en una mayor atenuación del ciclo económico. Ello hizo posible que la expansión económica no se tradujera en presiones inflacionarias y desequilibrios externos.

Desde el punto de vista de la política fiscal, la regla de balance estructural, aplicada desde 2001, se ha traducido en una mayor acción contracíclica que en el pasado (para más detalle de la regla de balance estructural ver Recuadro N° II.3.3). Tres elementos se conjugan para lograr lo anterior. En primer lugar, la actual regla de balance estructural utiliza como referencia para la determinación del límite máximo de gasto público los ingresos fiscales depurados de los efectos cíclicos del producto. En contraste, en los presupuestos elaborados con anterioridad al 2001, se utilizaban los ingresos públicos proyectados según la variación esperada del producto, sin considerar que esos ingresos podían incluir componentes transitorios y no necesariamente sostenibles. En consecuencia, los niveles de gasto se incrementaban al mismo tiempo que la actividad económica y viceversa. Ello conducía a una ampliación de la magnitud de los ciclos, profundizando las

recesiones o, a la inversa, induciendo períodos de auge más intensos.

En segundo lugar, la operación de la regla de balance estructural realiza un mayor ajuste cíclico de los ingresos provenientes de Codelco que los que se realizaban con la operación del Fondo de Compensación de los Ingresos del Cobre (FCC) entre 1987 y 2000. En efecto, mientras la regla del balance estructural establece que el 100% de la diferencia entre el precio efectivo y el precio de referencia de largo plazo debe ahorrarse, el mecanismo del FCC establecía una banda de 10 centavos, dentro de la cual sólo se ahorraban 3 centavos de la diferencia, y por sobre la cual se ahorraba el 100%<sup>6 7</sup>.

Por último, en 2005 se comenzó a realizar un ajuste cíclico por precio del cobre a los ingresos fiscales provenientes de la minería privada —por impuestos a la renta y por royalty desde 2006—, lo que otorgará una capacidad contracíclica aún mayor a la política fiscal.

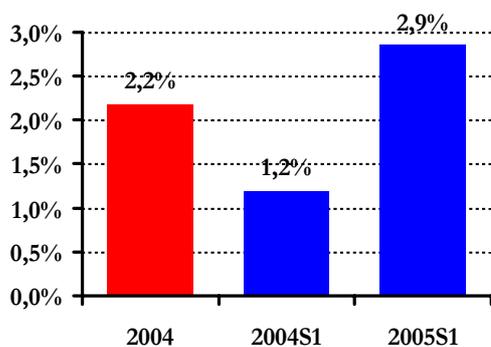
El cumplimiento de la regla de superávit estructural de un 1% del PIB en un contexto de notoria mejoría de los ingresos fiscales —como resultado de la reducción de la brecha

<sup>6</sup> Cabe señalar que ambos mecanismos son simétricos. En el caso del balance estructural si el precio efectivo del cobre es mayor al precio de largo plazo del metal rojo, la diferencia es ahorrada en un 100%. En caso contrario, si el precio efectivo es menor al precio de largo plazo, la diferencia es financiada en un 100%. Por su parte, el FCC establecía que si el precio efectivo del cobre era mayor que el precio de referencia se gastara los 4 primeros centavos de dólar de la diferencia, se ahorrara el 50% de los 6 siguientes centavos y se ahorrara el 100% de la diferencia por encima de los 10 centavos. Por el contrario, si el precio de referencia era mayor al precio efectivo del cobre, el FCC establecía que se dejaran de gastar los 4 primeros centavos de dólar de la diferencia, se financiara el 50% de los 6 siguientes centavos —por tanto se dejaran de gastar 3 centavos— y se financiara el 100% de la diferencia por encima de los 10 centavos.

<sup>7</sup> Cabe señalar que en junio de este año se asimiló la operación del FCC a la regla de Balance Estructural. Esto es que: (1) el precio de referencia del cobre para el FCC corresponderá al precio de largo plazo calculado por el comité de expertos independientes convocado cada año para tal efecto; y (2) que se acumulará o desacumulará el 100% de la diferencia entre el precio de referencia de largo plazo y el precio efectivo del cobre.

entre el producto tendencial y el efectivo y de un precio efectivo del cobre superior a su precio estimado de largo plazo— significó que las cuentas del gobierno central arrojaran un superávit efectivo de 2,2% del PIB en 2004. Durante el primer semestre de 2005 la brecha productiva continuó cerrándose y el precio del cobre alcanzó niveles muy elevados, por lo que la acción contracíclica de la política fiscal fue aún más marcada. Como consecuencia, durante el primer semestre del año el superávit efectivo acumulado ascendió a un 2,9% del PIB anual estimado (Gráfico N° II.2.1).

**Gráfico N° II.2.1**  
**Balance Fiscal Devengado, 2004–2005S1**  
 % del PIB anual



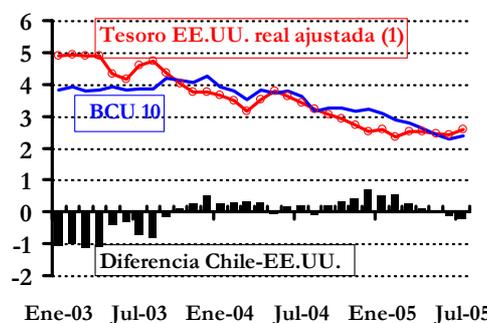
Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los recursos fiscales que el cumplimiento de la regla permitió ahorrar fueron utilizados tanto en la inversión en activos financieros como en el prepago de deuda principalmente externa en 2004 e interna en 2005. En particular, el prepago de deuda durante este año permitió cancelar obligaciones que el fisco mantiene con el Banco Central. Durante el primer semestre de 2005 estos prepagos alcanzaron los US\$1.220 millones.

Cabe hacer notar que la reducción en el endeudamiento público contribuyó a mantener las tasas de interés de largo plazo en niveles bajos, lo que podría haber contrarrestado en parte la contraciclicidad de las políticas fiscal y monetaria. Sin embargo, las bajas tasas de interés de largo plazo a nivel mundial se constituyeron en un factor de

mayor influencia para mantener deprimidas las tasas largas en Chile. En efecto, dado que Chile es una economía abierta financieramente, en la que no existen restricciones al movimiento de capitales y que el riesgo soberano se mantuvo relativamente estable durante el primer semestre de 2005, las tasas de interés en Chile se movieron proporcionalmente con las tasas de interés externas, tal como se muestra en el Gráfico N° II.2.2.

**Gráfico N° II.2.2**  
**Tasa de Interés de Largo Plazo en Chile y EE.UU., enero 2003–julio 2005**  
 % real anual



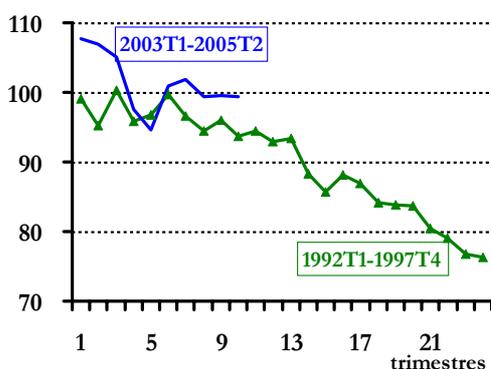
(1) Corresponde a la tasa del bono del Tesoro reajutable a 10 años, ajustada por impuestos y riesgo soberano.

Fuente: Banco Central y Bloomberg.

La suavización del ciclo económico por parte de la regla de política fiscal no se agotó en el comportamiento contracíclico del gasto fiscal. Su efecto sobre el tipo de cambio real dio un importante soporte a la política monetaria para que ésta también pudiera comportarse de manera contracíclica. En efecto, tanto la contraciclicidad de la regla como la meta de superávit fiscal de 1% del PIB disminuyeron la tendencia a la apreciación real de la moneda que se observaba comúnmente en el pasado en los períodos de auge. En efecto, el ahorro de recursos fiscales, de no producirse equivalencia ricardiana, aumenta el ahorro nacional, disminuyendo con ello los niveles de gasto de la economía. Lo anterior reduce las presiones inflacionarias y, por tanto, la tendencia a la baja del tipo de cambio real.

Así, tal como se muestra en el Gráfico N° II.2.3, el tipo de cambio real durante el último ciclo se mantuvo estable en los niveles observados en 1996. A modo de contraste, en el ciclo de expansión entre 1992 y 1997 se observó una sostenida apreciación real del peso.

**Gráfico N° II.2.3**  
**Tipo de Cambio Real en Chile**  
1996=100



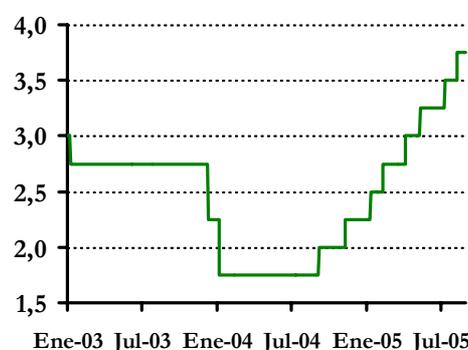
Fuente: Banco Central.

Por su parte, el cumplimiento de la regla fiscal reiteró el compromiso del gobierno con la disciplina fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas. Lo anterior contribuyó a mantener baja la percepción de riesgo por parte de los inversionistas externos respecto de la economía nacional. De este modo, el riesgo soberano de Chile alcanzó a fines de julio un nivel mínimo histórico de 56 puntos base, similar al alcanzado por economías emergentes como China y Polonia.

En este contexto, el Banco Central pudo actuar con mayor flexibilidad para el logro de su principal objetivo: la estabilidad de los precios. Así, el instituto emisor actuó en forma oportuna y sin restricciones —y por tanto, sin sobreacciones— ante señales de presiones inflacionarias. Si bien la inflación permaneció dentro de los límites de la banda objetivo del Banco Central, el cierre de la brecha entre el producto efectivo y el tendencial más los efectos de los altos precios del petróleo llevaron a una aceleración de la inflación subyacente desde mediados de 2004. Ante este escenario, y para evitar el

desalineamiento de las expectativas de inflación respecto de la evolución prevista por la autoridad, el instituto emisor inició a mediados de 2004 un proceso de disminución gradual de la expansividad de la política monetaria. Ello se expresó en un aumento de 200 puntos base en la tasa de política monetaria, la que se incrementó desde 1,75% en septiembre de 2004 a 3,75% en agosto de este año (Gráfico N° II.2.4).

**Gráfico N° II.2.4**  
**Tasa de Política Monetaria, enero 2003– agosto 2005**  
% anual nominal



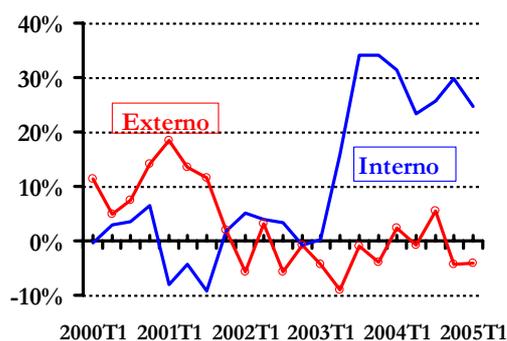
Fuente: Banco Central.

Ahora bien, no obstante la reducción en la expansividad de la política monetaria y el incremento en las tasas de interés de mercado que ello implicó, las condiciones crediticias para las empresas y familias continuaron siendo muy favorables. De este modo, la conjunción de un marco de políticas macroeconómicas orientadas a la recuperación en un contexto de estabilidad, en conjunto con la solidez del sistema bancario y la existencia de un mercado de capitales interno profundo, permitieron financiar adecuadamente las crecientes necesidades de inversión y de consumo que acompañaron la reactivación.

En el caso de las empresas, se observó un fuerte aumento del financiamiento bancario y una aceleración en la emisión de bonos en desmedro del financiamiento externo. Cabe señalar que este patrón de sustitución desde financiamiento externo hacia financiamiento

interno se venía observando desde el año 2000, lo que ha redundado en una menor exposición de nuestra economía a los choques externos (Gráfico N° II.2.5).

**Gráfico N° II.2.5**  
**Endeudamiento Interno y Externo del Sistema Corporativo No Financiero, 2000T1–2005T1 (1)**  
 Flujo anual como % del PIB



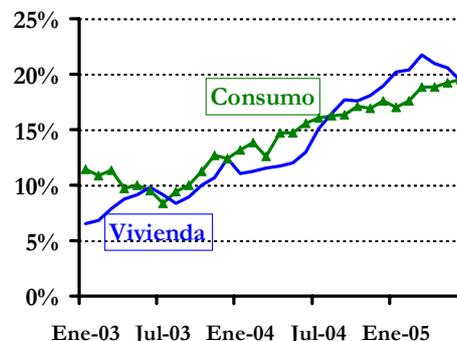
(1) El endeudamiento interno incluye las colocaciones comerciales, letras de crédito con fines generales, factoraje, emisiones de bonos y efectos de comercio. El endeudamiento externo corresponde a la deuda externa de las empresas no financieras reportada por el Banco Central.

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del Banco Central, SBIF y SVS.

Paralelamente, las importantes alzas experimentadas por la bolsa, que durante los primeros 8 meses del año 2005 acumuló un alza superior al 18%, incentivaron a las empresas a levantar capital a través de la emisión de acciones. Por su parte, las positivas rentabilidades de las empresas les permitió usar recursos propios en el financiamiento de sus inversiones.

En el caso de las familias, pese a las alzas de las tasas de interés, su acceso al crédito bancario continuó siendo expedito. Así lo confirma el alto crecimiento observado en los créditos de consumo e hipotecarios. No obstante dicho crecimiento, el nivel de endeudamiento de las familias en Chile continúa siendo inferior al exhibido en otros países.

**Gráfico N° II.2.6**  
**Colocaciones de Consumo e Hipotecarias, enero 2003–junio 2005**  
 var. % anual



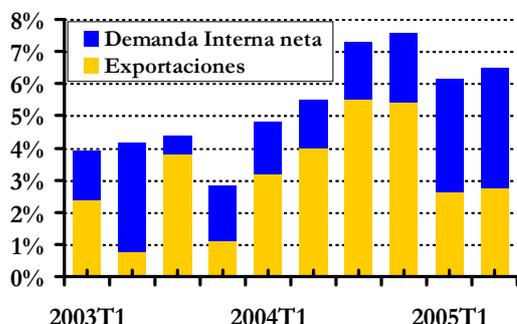
Fuente: SBIF.

En este contexto de positivo impulso externo y favorables condiciones crediticias a nivel interno, se observó una expansión de la economía nacional de 7,1% en el último semestre de 2004 y un 6,3% en la primera mitad del año 2005. Cabe destacar que mientras en los últimos seis meses de 2004 los sectores de mayor dinamismo fueron aquellos asociados a los recursos naturales — esto es, Silvoagropecuario, Pesca, Minería, y Electricidad, Gas y Agua—, en los primeros seis meses de 2005 los sectores más dinámicos fueron los asociados a la demanda interna.

Por su parte, el gasto agregado experimentó altas tasas de expansión en el último año. En el segundo semestre de 2004 el gasto agregado se expandió en un 10%, en tanto que durante el primer semestre del 2005 este creció a un ritmo de 11%.

A diferencia de lo ocurrido en 2004, año en que la mayor contribución al crecimiento provino desde las exportaciones, en el 2005 el mayor crecimiento se explica por la mayor contribución de la demanda interna. (Gráfico N° II.2.7).

**Gráfico N° II.2.7**  
**Contribución al Crecimiento, 2003T1–2005T2**  
 % anual



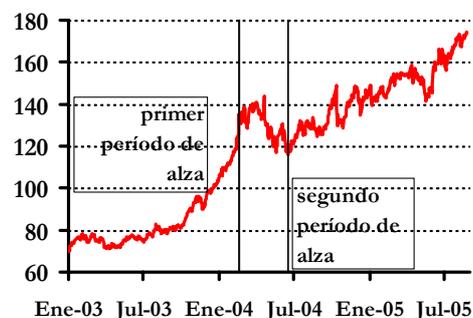
Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del Banco Central.

Este mayor dinamismo de la demanda interna se debió al comportamiento de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF). Los altos niveles de liquidez y las bajas tasas de interés de largo plazo, los efectos del favorable escenario externo sobre la confianza empresarial y los positivos resultados de las empresas impulsaron el crecimiento de la inversión. En efecto, ya durante el segundo semestre de 2004 la FBCF más que duplicó su tasa de crecimiento con respecto al primer semestre de ese año, aumentando en un 18%. Durante el 2005 este comportamiento se acentuó de modo tal que en la primera mitad de este año su crecimiento fue aún más vigoroso, alcanzando tasas de expansión del 26%. Como resultado de lo anterior, el nivel acumulado de la FBCF en los cuatros trimestres terminados en junio de este año alcanzó al 27,4% del PIB, cifra idéntica a la observada en 1997, año en que la inversión llegó a niveles máximos históricos.

A su vez, el consumo privado continuó con un creciente dinamismo, aunque más moderado que el exhibido por la inversión. Al igual que en el caso de la FBCF, el mejor panorama externo contribuyó a aumentar la confianza de los consumidores, lo que unido a las condiciones crediticias favorables, un bajo endeudamiento y un vigoroso crecimiento del empleo, fomentaron la recuperación del consumo privado.

El sector exportador siguió siendo beneficiado en el último año por el dinamismo de la economía mundial. El precio de las exportaciones de Chile experimentó un alza significativa. Destaca la evolución del precio del cobre, que comenzó con una clara recuperación en diciembre de 2003, para estabilizarse durante la primera mitad de 2004. A partir de mediados de 2004, sin embargo, el cobre experimenta una nueva tendencia al alza, alcanzando en agosto de este año niveles por sobre los US\$1,7 la libra (Gráfico N° II.2.8).

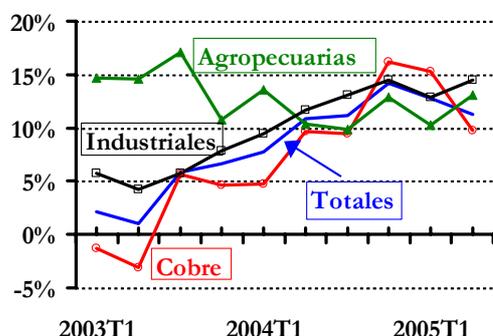
**Gráfico N° II.2.8**  
**Precio del Cobre, enero 2003–agosto 2005**  
 cUS\$/libra BML



Fuente: Cochilco.

El dinamismo mundial y los tratados comerciales firmados por Chile con las grandes zonas económicas tuvieron efectos positivos sobre el volumen de los envíos al exterior. Así, en 2004 estos crecieron en promedio en torno al 14%. Si bien en el primer semestre de 2005 el crecimiento del volumen de las exportaciones sólo alcanzó un 6%, esto se explica principalmente por la disminución en un 1% real de los envíos de cobre (Gráfico N° II.2.9).

**Gráfico N° II.2.9**  
**Volumen Exportado, 2003T1–2005T2**  
 variación % anual



Fuente: Banco Central.

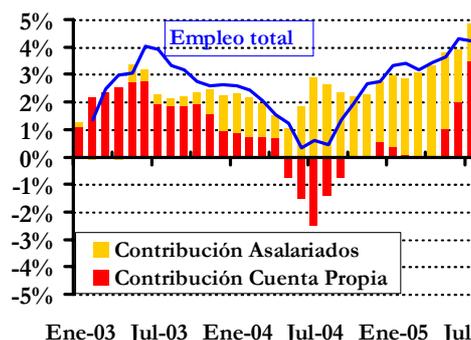
Las importaciones también mostraron un gran dinamismo, reflejando el comportamiento dinámico de la FBCF y de la acumulación de existencias durante el último año. En efecto, las importaciones de bienes de consumo, bienes intermedios distintos al petróleo y bienes de capital experimentaron un alza real de 24%, 21% y 27% en 2004, respectivamente. En la primera mitad de 2005 dichas importaciones aumentaron en 22%, 21% y 52%, respectivamente.

Con todo, el dinamismo de las importaciones no se tradujo en un desbalance externo, por cuanto su influencia fue contrarrestada por términos de intercambio muy favorables para la economía nacional. Así, la cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó un superávit de 1,5% del PIB en 2004 y de 1,4% del PIB en el primer semestre de 2005. Por su parte, la cuenta de capitales siguió registrando bajos flujos de financiamiento hacia Chile.

El mercado laboral presentó claras evidencias de que el ciclo económico negativo fue superado. La creación de puestos de trabajo fue crecientemente dinámica. Este mayor dinamismo se manifestó expresivamente en la creación de empleos formales de mejor calidad, aunque observaciones recientes señalan una nueva recuperación del empleo informal o por cuenta propia (Gráfico N° II.2.10). A su vez se observó una recuperación en los niveles de empleo en los

sectores de Construcción y Comercio, sectores que se relacionan más directamente con la evolución del consumo privado.

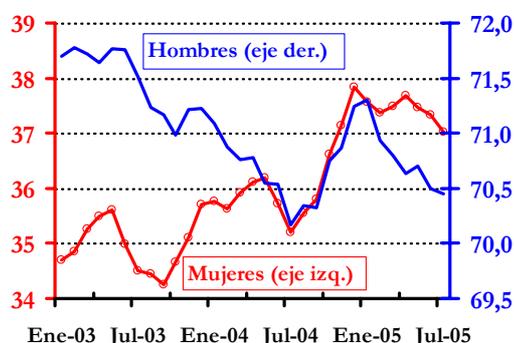
**Gráfico N° II.2.10**  
**Creación de Empleo, enero 2003–julio 2005**  
 variación % anual



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del INE.

Durante el primer semestre de 2005 la fuerza de trabajo exhibió un crecimiento lento, a niveles inferiores a la expansión del empleo. Ello fue explicado por la reducción marginal observada desde inicios del 2005 en las tasas de participación, tanto femenina como masculina (Gráfico N° II.2.11).

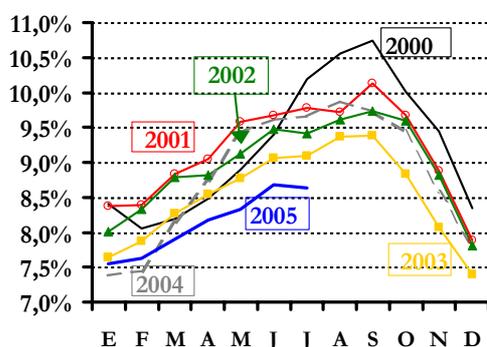
**Gráfico N° II.2.11**  
**Tasa de Participación Femenina y Masculina, enero 2003–julio 2005**  
 % de la población económicamente activa



Fuente: INE.

Como resultado de lo anterior, la tasa de desempleo inició un claro descenso durante 2005. Así, entre marzo y julio de este año las tasas de desempleo se ubicaron en todos los trimestres móviles por debajo de las tasas observadas en igual período durante los 5 años anteriores. (Gráfico N° II.2.12).

**Gráfico N° II.2.12**  
**Tasa de Desempleo, enero 2000–julio 2005**  
**como % de la Fuerza de Trabajo**



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del INE.

## II.2.2 Perspectivas para 2005 y 2006

No obstante el elevado precio del petróleo, las perspectivas para lo que queda del año 2005 son auspiciosas. El dinamismo exhibido por las economías de EE.UU. y de Asia, en particular China, las proyecciones de elevados precios del cobre para la segunda mitad de 2005 y la mantención de la liquidez en los mercados internacionales conforman un panorama externo positivo para la economía nacional.

En particular, se estima que el precio del cobre alcance un promedio anual cercano a los US\$1,59 por libra y que el precio promedio del petróleo sobrepase los US\$53 por barril. Lo anterior llevaría a un incremento en los términos del intercambio en torno al 5% en 2005.

Los efectos expansivos del favorable escenario internacional continuarán siendo atenuados por las políticas macroeconómicas

internas. La política fiscal seguirá en línea con la meta de superávit estructural, en tanto que se estima que el Banco Central continuará con una disminución gradual de la expansividad de la política monetaria.

En este contexto, se prevé un crecimiento del PIB de un 6,2%, mientras que la demanda interna se expandiría en un 10% durante este año.

La inversión, medida por la Formación Bruta de Capital Fijo, liderará el crecimiento en 2005. En efecto, se espera un alto dinamismo de este componente de la demanda agregada en la segunda mitad del año debido a las positivas perspectivas de la economía nacional e internacional, y las aún expansivas condiciones crediticias. Algunos indicadores ya dan cuenta de este comportamiento como son el alto crecimiento de las importaciones de bienes de capital en julio y agosto, y el alto número de proyectos de inversión según el último catastro de inversión de la Corporación de Bienes de Capital. Es así que la Formación Bruta de Capital Fijo crecería en torno al 20% durante este año. Con ello, su participación en el PIB real sobrepasaría el 28%, cifra que representa un máximo histórico.

La alta demanda mundial y el elevado precio del cobre impulsarán el valor de las exportaciones chilenas, las que alcanzarían casi los US\$39.000 millones en 2005. A su vez, el valor de las importaciones ascenderá a más de US\$29.000 millones, lo que representa un importante aumento con respecto a 2004 y está en línea con el dinamismo que se observará en la demanda interna. Con todo, las cuentas externas permanecerán superavitarias en 2005. Se estima que la cuenta corriente de la balanza de pagos tendrá un saldo positivo de 0,4% del PIB.

En materia de equilibrios internos tampoco se vislumbran amenazas. Pese a la significativa alza del precio del petróleo, se estima que la inflación se mantendrá dentro del rango meta del Banco Central, promediando un 3% en 2005. En tanto, en línea con el cumplimiento de la regla fiscal, se

proyecta que las cuentas fiscales alcancen un superávit de 3,4% del PIB.

El panorama para la economía chilena en 2006 se vislumbra positivo aunque levemente menos dinámico que el de 2005. Si bien se pronostica que la economía mundial continúe creciendo a tasas similares a las observadas durante este año, se espera una caída de los términos de intercambio explicada principalmente por un descenso en el precio del cobre —que retrocedería por debajo de los 130 centavos de dólar— frente a una disminución sólo marginal en el precio del petróleo.

En cuanto a las políticas internas, se espera que en 2006 la política fiscal mantenga su comportamiento contracíclico, al arrojar nuevamente un superávit efectivo de 2,3% del PIB. Al mismo tiempo, en la medida que las brechas productivas se continúen cerrando, se estima que el Banco Central proseguirá con el aumento en la tasa de interés de política monetaria.

En este escenario base, se proyecta que en 2006 la economía desacelerará para crecer en torno al 5,5%, mientras que la demanda interna se expandiría en un ritmo cercano al 6% anual.

En relación a los componentes del producto se espera que el consumo privado mantenga su dinamismo en respuesta al comportamiento observado en el empleo y a los aún bajos niveles de endeudamiento de las familias. Por otra parte, se proyecta un crecimiento de las exportaciones inferior a lo observado en 2005. Sin embargo, será el comportamiento de la Formación Bruta de Capital Fijo el que marcará la diferencia respecto de 2005. En efecto, se proyecta una desaceleración del crecimiento de la inversión durante el próximo año debido a los menores términos de intercambio, al alto nivel del stock de capital alcanzado en 2005 y al ambiente de tasas de interés internas más restrictivas. Así, la Formación Bruta de Capital Fijo se incrementaría a un ritmo inferior al 5%.

En términos de los equilibrios macroeconómicos, en el escenario base no se vislumbran mayores amenazas. Desde el

punto de vista de las cuentas externas, pese a la caída significativa que se espera de los términos de intercambio, la cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzaría un saldo negativo moderado, estimado en 1,5% del PIB. A su vez, desde el punto de vista de la estabilidad de precios, el ajuste gradual de la tasa de interés de política monetaria por parte del Banco Central y su credibilidad, permitirían mantener la inflación dentro del rango meta, con lo que ésta promediaría durante 2006 un 3%.

En el cuadro a continuación se presenta un resumen de las proyecciones para los años 2005 y 2006 de las principales variables económicas.

**Cuadro N° II.2.1**  
**Proyecciones para Chile**

	2004	2005p	2006p
<b>Actividad</b>			
PIB, var. % anual	6,1	6,2	5,5
Gasto interno, var. % anual	7,9	9,9	6,1
<b>Formación Bruta Capital Fijo</b>			
var. % anual	12,7	17,8	4,1
% PIB real	25,2	27,9	27,5
Exportaciones, var. % anual	12,8	6,7	5,8
Importaciones, var. % anual	18,6	17,1	7,2
PIB por habitante, US\$	5.847	6.929	7.611
<b>Balanza de Pagos</b>			
Cuenta Corriente, Mill. US\$	<b>1.390</b>	<b>422</b>	<b>-1.915</b>
Exportaciones	32.025	38.616	37.826
Importaciones (FOB)	23.005	29.492	32.298
Cuenta Corriente, % PIB	<b>1,5</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,5</b>
<b>Precios</b>			
Inflación, % anual dic. a dic.	2,4	3,8	3,0
Inflación, % promedio anual	1,1	3,0	3,0
Cobre, cUS\$/lb	130,0	159,6	125,0
Petróleo, Brent US\$/Barril	38,3	53,5	51,0
Términos de Intercambio, var. % anual	20,1	4,9	-7,9
Tipo de Cambio Nominal, promedio	610	564	540
<b>Cifras Fiscales</b>			
Balance efectivo, % PIB	2,2	3,4	2,3
Balance estructural, % PIB	1,0	1,0	1,0
Gasto total, var. % a.	5,8	6,5	6,0

p: proyecciones

Fuente: Banco Central, INE y Ministerio de Hacienda.

### II.2.3 Riesgos y panorama de mediano plazo

El escenario económico antes descrito corresponde al escenario base de proyecciones. Sin embargo, existen riesgos de que éste no se materialice.

Los riesgos existentes se relacionan tanto al desenvolvimiento de la economía nacional como al comportamiento de la economía mundial. En el plano interno, la posible aparición de señales de desequilibrios podría inducir a una sobrerreacción en las políticas macroeconómicas. En particular, las tasas de interés podrían elevarse significativamente, afectando con ello las posibilidades de crecimiento de la economía. La eventual sobrerreacción de las políticas pudiera ser mayor si ocurriese un choque externo negativo.

El riesgo anterior, sin embargo, tiene una baja probabilidad de ocurrir. De hecho, el actual marco de políticas macroeconómicas está diseñado para evitar el sobrecalentamiento de la economía.

En efecto, la política monetaria ya ha comenzado a actuar en forma preventiva, aún cuando la brecha productiva todavía no se cierra, lo que contribuirá a evitar alzas no previstas en la inflación. Ello disminuye la probabilidad de futuras alzas abruptas en las tasas de interés orientadas a controlar procesos inflacionarios no previstos.

Tampoco se vislumbra la aparición de desequilibrios en la cuenta corriente. En primer lugar porque la amplia y diversificada base exportadora ha demostrado ser lo suficientemente flexible para mantener el flujo de financiamiento necesario para las importaciones. En segundo lugar, porque la contraciclicidad de las políticas fiscal y monetaria dan un efectivo soporte al tipo de cambio real, evitando una apreciación real de la moneda por debajo de su valor de equilibrio. Así, se reduce la probabilidad de un crecimiento excesivo de las importaciones y, por tanto, la aparición de desequilibrios en la cuenta corriente. Al mismo tiempo, ello desincentiva un crecimiento sobredimensionado del sector no transable,

lo que disminuye la presión de un alza no sostenible en los salarios y, por tanto, de la inflación.

Adicionalmente cabe destacar que el progresivo desplazamiento de las empresas hacia un mayor financiamiento interno en detrimento del endeudamiento externo se constituye en un elemento adicional que ayudará a la resiliencia de la economía y que, por tanto, disminuirá su vulnerabilidad frente a eventuales choques externos negativos. Así, las empresas, en particular del sector no transable, habrían disminuido su exposición cambiaria. De este modo, ante la ocurrencia de un choque externo que redunde en un alza del tipo de cambio, las empresas no verían aumentada su carga financiera, y por lo tanto no verían afectadas su rentabilidad y capacidad de gasto. Al mismo tiempo, la estabilidad en sus flujos económicos contribuiría a mantener la credibilidad de los inversionistas y, por tanto, el flujo de financiamiento hacia las empresas.

En suma, el marco de políticas vigente y los avances en términos del desarrollo del mercado de capitales sugieren que los riesgos internos no serán relevantes en el corto y mediano plazo.

Luego, el mayor riesgo que enfrenta la economía chilena en el corto y mediano plazo es el mismo que el de la economía mundial: un aumento significativo en el precio del petróleo producido por disrupciones en el suministro de crudo.

Como se discutió en la sección sobre economía internacional, hasta ahora la tendencia alcista que se ha observado en el precio del petróleo ha sido consecuencia del elevado dinamismo mundial. Esto ha llevado a que el mercado del crudo esté funcionando a su máxima capacidad y con pocos grados de maniobra para reaccionar. Prueba de lo anterior es que ante cualquier disminución en la oferta, por razones climáticas, políticas o técnicas, el precio del petróleo ha reaccionado violentamente y ha aumentado su volatilidad.

De este modo, si el suministro de crudo se interrumpiera, el precio de petróleo aumentaría significativamente. Este choque

de oferta recesivo llevaría a la economía mundial a una desaceleración.

La economía chilena no quedaría inmune a este choque negativo, y ella también exhibiría una caída en su tasa de crecimiento. Sin embargo, de mantenerse el marco de políticas macroeconómicas vigentes durante 2000 a 2005, es más probable que los efectos negativos sobre la economía nacional sean limitados.

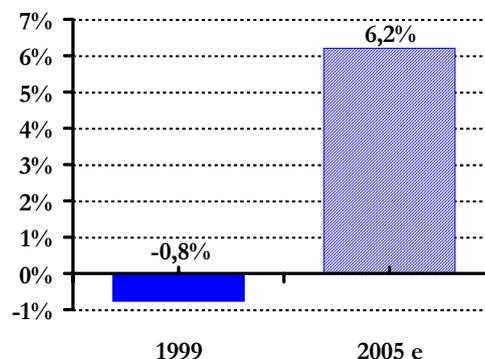
#### II.2.4 Balance 2000–2005

El año 2005 será el último año de mandato del Presidente Lagos; por ello resulta pertinente una apreciación de la gestión económica de su gobierno.

Las cifras son elocuentes y hablan por sí solas: en los últimos seis años el desempeño económico de Chile ha ido de menos a más, y actualmente la economía chilena se encuentra plenamente recuperada. Más aún, la economía nacional se apoya sobre bases firmes, imprescindibles para seguir avanzado en el camino hacia el desarrollo.

El indicador por excelencia del éxito de la gestión económica es la tasa de crecimiento. En 1999, como resultado de un complejo cuadro externo, la economía chilena cayó en recesión y el producto se contrajo en cerca de un 1%. En 2005, Chile exhibirá una tasa de crecimiento en torno al 6,2%, similar al promedio de crecimiento de los 90s (Gráfico N° II.2.13).

**Gráfico N° II.2.13**  
**Crecimiento del PIB**  
variación % anual

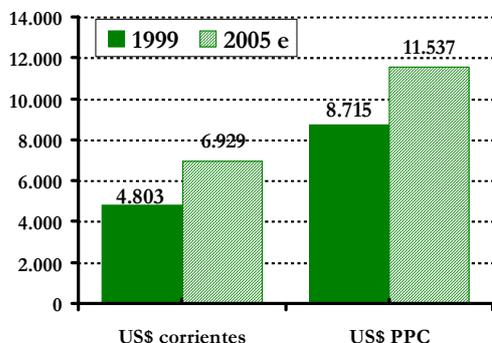


e: estimaciones.

Fuente: Banco Central y Ministerio de Hacienda.

No obstante la magnitud de los choques externos ocurridos, la mantención de una positiva aunque moderada tasa de expansión, que promedió un 4,4% durante los últimos seis años, se tradujo en un alza importante en el bienestar de los chilenos. Así, el producto por habitante medido en dólares corrientes aumentará entre 1999 y el 2005 en casi un 45%, ubicándose cercano a los US\$7.000 este último año. El PIB por habitante medido en dólares de igual poder de compra crecerá en dicho período en un 30%, alcanzando los US\$11.500 en 2005 (Gráfico N° II.2.14).

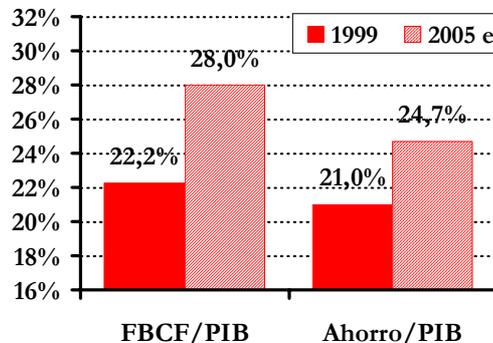
**Gráfico N° II.2.14**  
**PIB por Habitante**  
 US\$ corrientes, US\$PPC



e: estimaciones.  
 Fuente: Banco Central, FMI, INE y Ministerio de Hacienda.

La normalización de la economía fue acompañada por la recuperación de dos factores claves para el crecimiento de largo plazo o estructural de la misma. En primer lugar, la tasa de inversión, medida como la Formación Bruta de Capital Fijo a PIB real, pasará desde un 22,2% del PIB en 1999 a una cifra superior al 28% del PIB en 2005, el nivel más alto alcanzado en la historia de Chile (Gráfico N° II.2.15). Esta mayor inversión ha ido a la par con un aumento del ahorro nacional, el que de representar un 21% del PIB en 1999 aumentará hasta alcanzar, a su vez, otro máximo histórico en 2005 de casi 25% del PIB (Gráfico N° II.2.15).

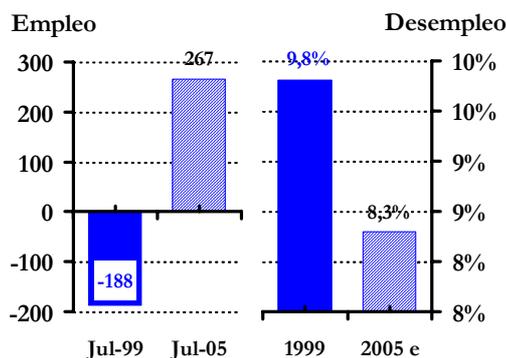
**Gráfico N° II.2.15**  
**Tasa de Inversión y Ahorro**  
 FBCF a PIB real; ahorro nacional a PIB nominal



e: estimaciones.  
 Fuente: Banco Central y Ministerio de Hacienda.

La creación de empleo, por su parte, ha sido muy dinámica en 2005. Así, tras observarse una disminución anual en el número de empleos de casi 200.000 personas en julio de 1999, a igual fecha en 2005 se crearon casi 270.000 nuevos puestos de trabajos anuales. Como contraparte de lo anterior, la tasa de desocupación comenzaría un descenso sostenido y se ubicará en 2005 por debajo de la tasa observada en 1999 (Gráfico N° II.2.16)

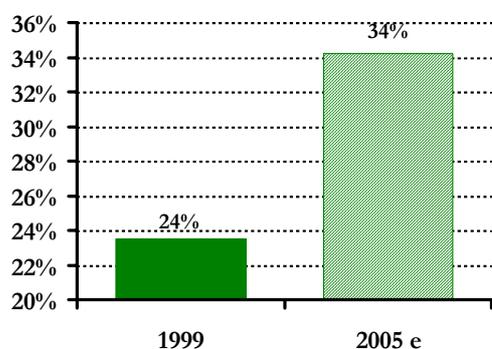
**Gráfico N° II.2.16**  
**Empleo y Desempleo**  
 Miles de empleos anuales; tasa %



e: estimaciones.  
 Fuente: INE y Ministerio de Hacienda.

Parte importante del desempeño económico en estos años es explicada por la evolución de las exportaciones. La recuperación mundial, un tipo de cambio flexible y los acuerdos comerciales suscritos explican el comportamiento anterior. Así, los envíos hacia el exterior aumentarán desde un 24% del PIB en 1999 a un 34% en 2005 (Gráfico N° II.2.17).

**Gráfico N° II.2.17**  
Exportaciones  
% PIB nominal

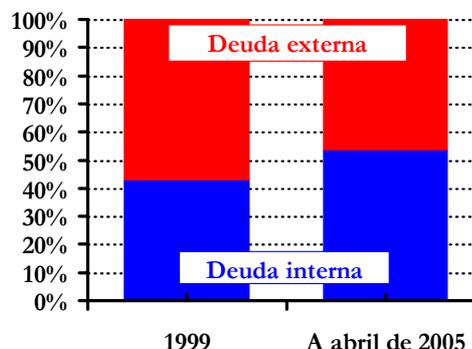


e: estimación.

Fuente: Banco Central y Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, la menor volatilidad de la economía —producto del marco macroeconómico contracíclico—, la solidez del sistema bancario y la mayor profundización del mercado de capitales doméstico fomentó un aumento de la participación del financiamiento interno en las necesidades de endeudamiento de las empresas, reduciendo con ello la vulnerabilidad de la economía (Gráfico N° II.2.18).

**Gráfico N° II.2.18**  
Participación del Endeudamiento Interno y Externo en el Sector Corporativo (1)  
Stock

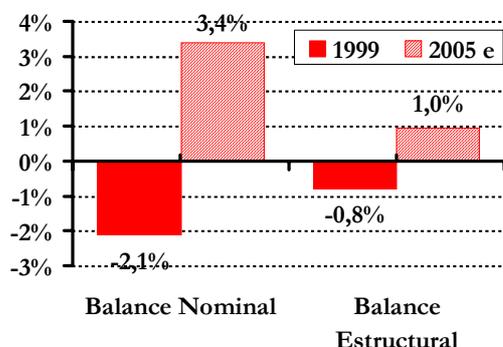


(1) El endeudamiento interno incluye las colocaciones comerciales, letras de crédito con fines generales, factoraje, emisiones de bonos y efectos de comercio. El endeudamiento externo corresponde a la deuda externa de las empresas no financieras reportada por el Banco Central.

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del Banco Central, SBIF y SVS.

El proceso de recuperación de la economía ha ido acompañado de un mejoramiento de las cuentas fiscales. El balance nominal del gobierno central pasará desde un déficit de 2,1% del PIB en 1999 a un superávit de 3,4% del PIB en 2005. No obstante, es razonable esperar que las cuentas fiscales mejoren cuando la actividad económica se recupera. Por ello, lo más destacable en estos seis años fue el enorme avance en la consecución de finanzas públicas sostenibles. Un indicador de lo anterior es la evolución observada en el balance estructural del gobierno central, el que pasará desde un déficit de 0,8% del PIB en 1999 a un superávit de 1% del PIB en 2005, en línea con la regla de política fiscal adoptada en el año 2000 (Gráfico N° II.2.19).

**Gráfico N° II.2.19**  
**Balance Gobierno Central (1)**  
 como % del PIB



(1) Cifras devengadas.

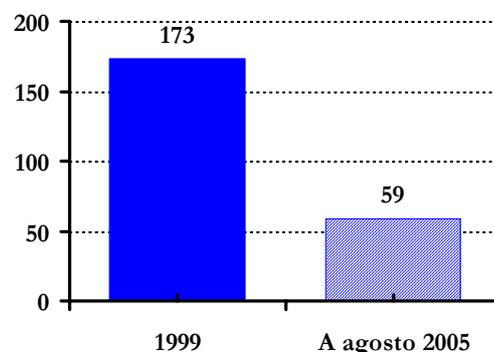
e: estimación.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cabe destacar que la política fiscal no sólo ha logrado generar cuentas fiscales sólidas, sino que también logró financiar el programa del Presidente Lagos. Así, el gasto total del gobierno central —excluyendo el pago de intereses— crecería en casi un 30% real entre 1999 y 2005.

Finalmente, los logros macroeconómicos en estos seis años no sólo han sido percibidos por los habitantes de Chile, sino que también se han visto reflejados en la buena percepción que los inversionistas tienen sobre la economía chilena. Cabe señalar que la disminución observada en el riesgo soberano de Chile en estos cinco años no se explica solamente por la disminución en la percepción de riesgo con respecto a las economías latinoamericanas en general. En efecto, el riesgo soberano en lo que va de 2005 no sólo promedia un nivel inferior a los 60 puntos base, casi un tercio de lo observado en 1999; sino que además esta disminución ha sido más que proporcional al de las economías de Latinoamérica, para las cuales el riesgo soberano en igual período sólo se redujo a la mitad (Gráfico N° II.2.20).

**Gráfico N° II.2.20**  
**Riesgo Soberano de Chile**  
 Puntos base



Fuente: JP Morgan.

## II.3 En la Senda hacia el Desarrollo: Consolidación del Marco Macroeconómico

### II.3.1 Introducción

Uno de los desafíos más importantes para los países emergentes, incluido Chile, es traspasar el umbral del desarrollo y llegar a transformarse en una economía avanzada. Para ello, sostener en el tiempo altas tasas de crecimiento es imprescindible.

La teoría y evidencia económica muestran que diversos y variados factores influyen sobre el crecimiento, desde los históricos, pasando por los geográficos y religiosos, hasta los asociados a la educación e innovación. No obstante la importancia de todos ellos, durante el último tiempo se ha otorgado especial énfasis a la volatilidad económica como factor disuasivo del crecimiento.

En el caso de Chile y Latinoamérica en general, el tema anterior es de crucial importancia. Ello porque desde el término de la Segunda Guerra Mundial estas economías han presentado mayores volatilidades en sus tasas de crecimiento que las economías avanzadas.

Un conjunto de factores, que se potencian entre sí, explica la mayor volatilidad en el crecimiento de las economías de

Latinoamérica y Chile. Estos se relacionan, en primer lugar, con características estructurales de los países de la región, como son las bajas tasas de ahorro que presentan sus economías y, por tanto, su alta dependencia del ahorro externo; y la elevada concentración de sus exportaciones —y muchas veces de sus ingresos fiscales— en materias primas. En segundo lugar, estas economías también se ven afectadas por el comportamiento procíclico de los flujos de capitales externos hacia los mercados emergentes. Y por último, es muy común observar en los países de la región que las malas políticas macroeconómicas internas han tendido a amplificar el efecto de los choques externos sobre sus economías, llevándolas muchas veces a episodios de crisis caracterizados por hiperinflaciones y/o a cesaciones de pagos de su deuda externa (ver Recuadro N° II.3.1). Cabe señalar, a su vez, que las sucesivas crisis en Latinoamérica han acentuado el comportamiento procíclico de los flujos de capitales hacia esta región.

**Recuadro N° II.3.1: Hiperinflaciones y cesaciones de pagos de deuda externa en Latinoamérica**

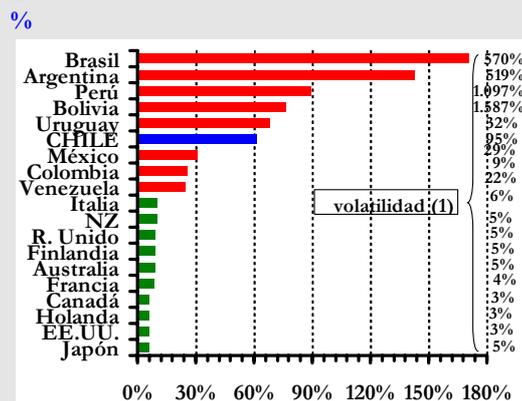
Uno de los factores cruciales para lograr estabilidad económica es la construcción de instituciones macroeconómicas sólidas. En particular, una política fiscal responsable y sostenible juega un rol crucial.

En relación a lo anterior, en las últimas cinco décadas es frecuente observar en la mayoría de los países de Latinoamérica un comportamiento insostenible de la política fiscal, el cual ha llevado a episodios de crisis severas en estas economías.

En efecto, fue normal observar en el pasado expansiones no financiadas del gasto fiscal en las economías de Latinoamérica, que pretendieron ser solventadas con la emisión por parte de los bancos centrales —organismos que no eran independientes del gobierno central— y que posteriormente desencadenaban en hiperinflaciones. Al respecto, es contrastante lo ocurrido en los últimos 45 años en materia de inflación entre las economías avanzadas y las de Latinoamérica. Mientras las primeras experimentaron inflaciones anuales promedio entre el 6% y 10%, las últimas mostraron variaciones de precios anuales promedio entre

24% y 170%! Asimismo, la volatilidad de la inflación fue en promedio 4% en las economías desarrolladas y de 440% en Latinoamérica! Chile no sale inmune de esta comparación: su inflación promedio anual fue de 61% y su volatilidad de 95%.

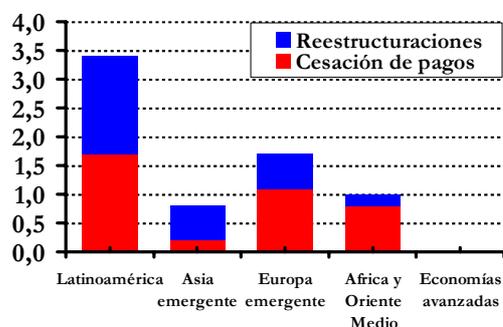
**Gráfico A**  
**Inflación Promedio Anual en el Mundo, 1950–2004**



(1) Desviación estándar de la tasa de inflación porcentual anual.  
Fuente: FMI.

Por otra parte, muchas veces los episodios de crisis en las economías latinoamericanas terminaron en cesaciones de pagos o reestructuraciones de su deuda externa. Llama la atención que desde 1950 el número de eventos por país en la región latina alcanza casi un 3,5, muy por sobre lo ocurrido en otras regiones emergentes y en claro contraste con el intachable comportamiento de las economías avanzadas en materia de pagos de su deuda externa.

**Gráfico B**  
**Cesaciones de Pagos y Reestructuraciones de Deuda desde 1950**  
**Número de eventos por país en cada región**



Fuente: World Economic Outlook, abril 2002, FMI.

Pese a que Chile ha mostrado en el pasado ser una economía proclive a grandes variaciones en su tasa de crecimiento, en los últimos años, y a diferencia de la región Latinoamericana, el país ha logrado reducir su volatilidad económica. En efecto, el Cuadro N° II.3.1 muestra que Chile se ha ido transformando durante estos años en una economía más estable, tanto en términos absolutos como relativos. Sin embargo, la volatilidad del crecimiento de la economía chilena aún es mayor a la observada en las economías avanzadas.

La mayor volatilidad en el crecimiento que ha presentado la economía chilena se explica principalmente por el desempeño económico de Chile en los períodos de recesión. Una forma simple de ilustrar lo anterior es comparar la tasa de expansión del producto de Chile en los períodos de auge y de recesión con respecto al de las economías avanzadas y de otras regiones emergentes.

La evidencia al respecto se presenta en los Gráfico N° II.3.1, Gráfico N° II.3.2 y Gráfico N° II.3.3. Se tiene que, desde que Chile reabrió su economía, durante los períodos de auge éste ha crecido el doble que las economías avanzadas, casi un 50% más que las economías emergentes y prácticamente igual que las economías asiáticas. Sin embargo, en los períodos de crisis se observa que el comportamiento de la

economía chilena ha sido disímil; desde un comportamiento muy insatisfactorio en la crisis de 1982 a uno muy positivo en la última desaceleración de 2001. En efecto, en la crisis de 1982–1984 Chile mostró una caída en su nivel de producto en contraste con el crecimiento que experimentaron el resto de las economías emergentes y los países avanzados. En la crisis asiática la economía chilena desaceleró más que el resto del mundo, si bien esta vez logró alcanzar tasas de crecimiento positivas. Por último, en la desaceleración de 2001–2003, la actividad en Chile se desaceleró casi a la par con la de las economías emergentes y de los países avanzados. Dicho de otra forma, Chile prácticamente mantuvo la razón de crecimiento que normalmente se observaba en los períodos de auge.

**Cuadro N° II.3.1**  
**Crecimiento y Volatilidad del PIB en Chile y en el Mundo, 1946–2005p**

	Chile	LA 7 (1)	Asia 8 (2)	Países Avanzados (3)
<b>Crecimiento promedio</b>				
1946-2005p	4,1%	4,3%	6,7%	3,5%
1946-1975	3,0%	5,7%	6,9%	4,1%
1976-2005p	5,2%	2,9%	6,3%	2,9%
1976-1985	3,5%	3,1%	6,9%	3,1%
1986-1995	7,7%	2,8%	7,8%	2,9%
1996-2005p	4,2%	2,6%	4,1%	2,6%
<b>Coefficiente de variación del crecimiento</b>				
1946-2005p	1,4	0,6	0,4	0,5
1946-1975	2,1	0,3	0,7	1,0
1976-2005p	0,9	0,8	0,4	0,4
1976-1985	2,0	0,9	0,3	0,5
1986-1995	0,3	0,7	0,1	0,4
1996-2005p	0,6	0,9	0,8	0,3

p: proyecciones FMI.

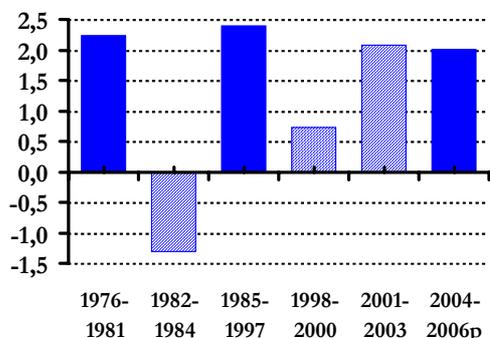
(1) Incluye Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela. Uruguay es incluido desde 1950 a 2005.

(2) En el período 1946 a 1975 incluye a Corea, Indonesia y Taiwán. Desde 1976 hasta 2005 incluye a Corea, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán.

(3) Según definición del FMI.

Fuente: Angus Madisson, *Monitoring the World Economy*, 1920–1992, OCDE 1995; *The World Economy, A Millennial Perspective*, OCDE 2001; y FMI.

**Gráfico N° II.3.1**  
**Razón entre el Crecimiento de Chile y el de las Economías Avanzadas, 1976–2006p**  
 (1) (2)



p: proyecciones FMI.

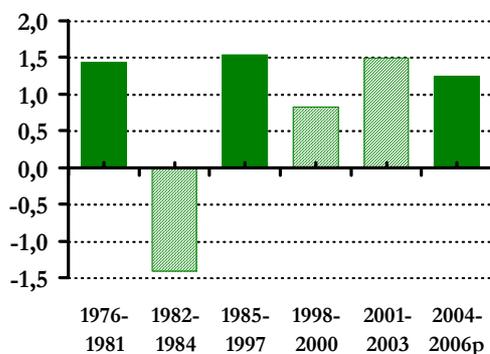
(1) Las barras achuradas indican los períodos de recesión.

(2) Crecimiento ponderado por precios de mercado de las economías avanzadas según definición del FMI.

Fuente: FMI.

**Gráfico N° II.3.2**  
**Razón entre el Crecimiento de Chile y el de las Economías Emergentes, 1976–2006p**  
 (1)

p: proyecciones FMI.

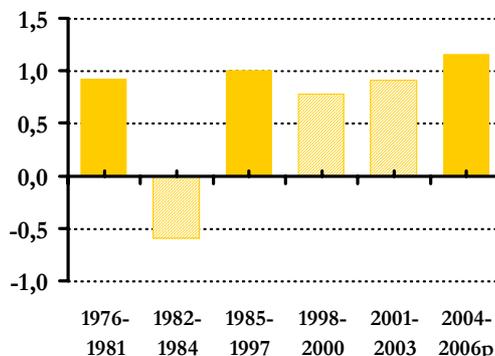


(1) Las barras achuradas indican los períodos de recesión.

(2) Corresponde al crecimiento ponderado por precios de mercado de las economías emergentes listadas en la revista *The Economist*, excluyendo China, India, República Checa y Rusia. Estas son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Corea, Egipto, Filipinas, Hong Kong, Hungría, Indonesia, Israel, Malasia, México, Perú, Polonia, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Taiwán, Turquía y Venezuela.

Fuente: FMI.

**Gráfico N° II.3.3**  
**Razón entre el Crecimiento de Chile y el de las Economías del Asia 8, 1976–2006p**  
 (1) (2)



p: proyecciones FMI.

(1) Las barras achuradas indican los períodos de recesión.

(2) Crecimiento ponderado por precios de mercado de Corea, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán.

Fuente: FMI.

## II.3.2 Que hay detrás de la volatilidad económica en Chile, 1946–2005

### *Chile, una economía cerrada: 1946–1975*

Chile, desde mucho antes de la Segunda Guerra Mundial, era una economía exportadora de materias primas dada sus ventajas comparativas al poseer una abundante dotación de recursos naturales. Al término del conflicto bélico, Chile, al igual que otros países de la región, decidió cerrar su economía. Lo anterior llevó a una mayor concentración de la base exportadora del país en recursos naturales. En efecto, el encarecimiento excesivo de los productos importados necesarios para la producción de bienes comercializables en el exterior desincentivó el desarrollo de los sectores exportadores donde Chile no tenía rentabilidades atractivas —y que eran aquellos que no estaban asociados a los recursos naturales.

La concentración de la base exportadora en un número aún más reducido de materias primas hacía a la economía chilena especialmente vulnerable a cambios en el consumo y/o producción mundial de estos productos ya que, dada la inelasticidad en el

corto plazo de la demanda y de la oferta de las materias primas, estos cambios producían fuertes variaciones en sus precios.

Debido a que en aquella época existía una escasa integración financiera, las variaciones en el ingreso por exportaciones debían ser acomodadas por variaciones similares en las importaciones. Sin embargo, la política de sustitución de importaciones había generado una demanda por divisas muy inelástica ya que estas eran usadas principalmente para la compra de bienes de capital, bienes que Chile no era capaz de producir internamente. En este contexto, el ajuste en la cantidad demandada de divisas pasaba necesariamente por una disminución de la cantidad importada y, por tanto, de la actividad. De esta forma, el cambio en el precio de las materias primas se trasladaba íntegramente al ingreso nacional, el cual experimentaba significativas oscilaciones en línea con la volatilidad experimentada por el precio de las materias primas.

Durante los treinta años que duró este período de relativo aislamiento comercial, la economía chilena experimentó un bajo crecimiento y una alta volatilidad. En efecto, tal como se aprecia en el Cuadro N° II.3.1, entre 1946 y 1975 el crecimiento promedio de Chile no sólo fue menor que el experimentado por el Asia emergente y Latinoamérica, sino que también al observado en las economías avanzadas. Por otro lado, si bien es razonable esperar que la inestabilidad de una economía emergente como la chilena sea mayor que la de los países avanzados, la volatilidad del crecimiento de Chile incluso superó con creces a la experimentada por otras regiones emergentes: fue casi un 200% mayor que la volatilidad del Asia emergente y un 600% superior a la de Latinoamérica.

#### *Chile, una economía abierta: 1976–2005*

Hacia 1974 Chile comienza con una nueva estrategia de desarrollo basada en la apertura de la economía. Al mismo tiempo, el país comienza a integrarse financieramente con el exterior, lo que le facilitaba el acceso a flujos de financiamiento externo.

En este contexto, se suponía que la posibilidad de endeudamiento en los períodos en que el ingreso nacional disminuyera por caídas repentinas en el precio de las materias primas permitiría suavizar los efectos de los choques externos negativos sobre la economía nacional. Sin embargo, en la mayoría de los episodios de crisis externas que se desencadenaron desde fines de los 70s sucedió exactamente lo contrario: el gasto interno fue mucho más volátil que el producto (para mayores detalles de la crisis que golpearon a la economía chilena desde 1974 ver Recuadro N° II.3.2).

#### **a) Crisis 1982 y crisis asiática**

En particular, en el caso de la crisis de principios de los 80s y la crisis asiática, la mayor volatilidad observada en el gasto se explica porque al choque real externo negativo inicial se sumó una crisis financiera endógena generada por el excesivo ritmo de gasto de la economía.

En efecto, en el período anterior a la ocurrencia de estas crisis se observaba que mientras los términos de intercambio eran favorables, el país se endeudaba —en moneda extranjera—, para consumir por sobre sus ingresos. De este modo, posteriormente, cuando producto del choque externo los términos de intercambio caían, las importaciones no sólo debían disminuir en línea con la disminución del flujo de divisas generado por las exportaciones —al igual que cuando Chile era economía cerrada—; sino que además éstas debían ajustarse adicionalmente para poder honrar el pago de intereses y capital de la deuda contraída anteriormente. Más aún, el monto del servicio de la deuda en moneda extranjera se abultaba debido a la depreciación de la moneda que normalmente ocurría en estos episodios.

La tendencia al sobreendeudamiento en los períodos de auge se originaba en parte por un comportamiento miope de los agentes. Estos consideraban cualquier aumento en sus ingresos como permanentes, lo que los llevaba a gastar por sobre sus ingresos. En el caso del gobierno, era común observar que parte de los mayores ingresos provenientes

de mejores precios de las materias primas y de mayores recaudaciones de impuestos producto del positivo ciclo económico fuera gastado o, alternativamente, fueran compensados con la reducción de otros impuestos.

En el caso del sector privado, se observaba un auge de la inversión y del consumo financiado por una excesiva expansión del crédito bancario. Además del problema del sobreendeudamiento, se tenía que la regulación del sistema financiero no velaba por la solvencia de los bancos al no cuidar de la capacidad de pago de los deudores ni de los descalses de plazos y monedas entre los activos y pasivos del sistema financiero. De este modo, cuando acaecía la recesión el sistema financiero se encontraba debilitado.

A su vez, el sobreendeudamiento y descalce de monedas era fomentado por las políticas macroeconómicas vigentes. En efecto, en los períodos de auge la entrada de divisas apreciaba la moneda, lo que originaba presiones sectoriales que llevaban a la autoridad a fijar el tipo de cambio. Lo anterior, unido a que en el período de sobrecalentamiento de la economía el Banco Central elevaba sus tasas de interés, incentivaba el endeudamiento en dólares ya que las tasas de interés externas —corregidas por expectativas de depreciación— eran menores que las tasas de interés internas.

Como se dijo, el aumento en el endeudamiento externo en moneda extranjera hacía aún más vulnerable a la economía a los choques externos. Esto porque la depreciación de la moneda que normalmente ocurre en estos episodios de crisis producía un aumento en la carga financiera de la deuda. En los 90s, como una forma de contrarrestar el incentivo al endeudamiento en moneda extranjera que el régimen cambiario—monetario vigente producía, se utilizaron encajes a los flujos de capitales. En teoría, ellos debían ser efectivos en frenar un aumento del nivel de endeudamiento externo. Sin embargo, estudios posteriores muestran que su efecto fue reducido y decreciente, aunque parte de su ineficiencia se debió a las dificultades de implementación. Así, el encaje no evitó el

sobreendeudamiento externo del sector privado.

Es interesante notar que entre 1992 y 1993 el crecimiento mundial desaceleró fuertemente y los términos de intercambio para Chile cayeron significativamente producto de la crisis monetaria en la Unión Europea. No obstante el choque externo negativo, durante ese período la economía chilena creció en promedio un 10%. Lo anterior se explica porque la economía nacional —y la regional— no presentaba síntomas de exceso de gasto, por lo que los flujos de capitales siguieron fluyendo regularmente, financiando la caída transitoria de ingresos producto del choque real externo.

**Recuadro N° II.3.2: Las tres más importantes crisis externas para Chile en los últimos treinta años**

Tres grandes crisis económicas mundiales ha enfrentado Chile desde 1976. La primera fue la crisis de la deuda de 1982–1984, la segunda la crisis asiática de 1997–1999 y la tercera la crisis de confianza de 2001–2003.

*Crisis de la deuda, 1982–1984*

En la recesión de comienzos de los 80, el alza significativa de las tasas de interés por parte de EE.UU. fue el evento que marcó el inicio de esta crisis. Ella golpeó con especial fuerza a las economías latinoamericanas, en particular a Chile. El alto endeudamiento externo de estas economías —denominado en su totalidad en moneda extranjera— hizo insostenible el pago de sus obligaciones. Por un lado, la desaceleración mundial hizo caer el flujo de ingresos por exportaciones. Por el otro, el pago de intereses se elevó fuertemente producto del aumento en las tasas de interés externas y de la depreciación que experimentaron las monedas locales. En un contexto en que los flujos de capitales se secaron para Latinoamérica, tampoco pudieron acudir al refinanciamiento de su deuda. Rápidamente se sucedieron entonces las cesaciones de pago de la deuda externa en la región.

*Crisis asiática, 1997–1999*

La segunda crisis fue el resultado de una sucesión de eventos negativos. La primera, —y que dió inicio a la crisis asiática—, fue la devaluación de la moneda tailandesa en julio de 1997. Contagios comerciales y financieros resultaron en la rápida

expansión del fenómeno por las economías del Asia. El contagio afectó además a las economías emergentes en general hasta el desplome de la economía rusa, que entró en cesación de pagos de su deuda en agosto de 1998. El colapso de las economías emergentes y el aumento en la aversión al riesgo de los acreedores tuvieron serias consecuencias en los fondos de inversión internacionales de alto endeudamiento. En particular, el gigantesco fondo estadounidense Long Term Capital Management (LTCM) amenazó con desplomarse, pero fue rescatado finalmente por la Reserva Federal<sup>8</sup>.

Nuevamente en esta crisis las economías latinoamericanas fueron afectadas negativamente. Su alto endeudamiento externo en moneda extranjera y la adopción de regímenes cambiarios fijos o semi fijos las hizo especialmente vulnerables a la disminución en los flujos de ingresos —por el menor precio de las materias primas— y financiamiento —el aumento en la aversión al riesgo secó los flujos de capitales hacia estas economías. A pesar de las políticas de ajuste adoptadas, muchas de ellas no pudieron seguir financiando sus niveles de gasto, lo que las llevó a devaluar su moneda y adoptar regímenes cambiarios flexibles. El aumento del tipo de cambio implicó un aumento en el valor de sus obligaciones, lo que amplificó los efectos contractivos sobre la economía. Así se generó un círculo vicioso entre aumento en la carga financiera, menor crecimiento económico, menor capacidad de pago, mayor aversión al riesgo y aumento del tipo de cambio. Cabe señalar que aquellas economías que permanecieron en regímenes cambiarios fijos y que no corrigieron los factores estructurales detrás de sus desequilibrios, fueron las más golpeadas por la crisis de confianza posterior.

#### Crisis de confianza, fines 2000–2003

La crisis de confianza comienza hacia fines del 2000. Esta se inicia con el estallido de la burbuja tecnológica, el que encontró a la economía estadounidense y europea en un proceso de desaceleración derivado de las alzas de las tasas de interés y los efectos contractivos del choque petrolero. Posteriormente, cuando aún existían dudas, pero también esperanzas sobre la posible recuperación de la economía estadounidense, ocurren los atentados del 11 de septiembre, los cuales produjeron un derrumbe de las bolsas internacionales y una significativa caída de la

confianza de los consumidores e inversionistas de ese país y del resto del mundo. Pese al esfuerzo de EE.UU. para reforzar el carácter expansivo de su política monetaria y fiscal de forma de amortiguar los efectos de esta nueva crisis de confianza, los escándalos contables de fines de 2001 y principios de 2002 significaron un nuevo choque para EE.UU. Finalmente, durante el primer semestre de 2003 dos eventos negativos vuelven a azotar la confianza mundial: la guerra de Irak, que elevó significativamente el precio del petróleo; y la aparición del Síndrome Respiratorio Agudo y Grave —conocido por sus siglas en inglés como SARS—, que afectó fuertemente a los países del Asia industrializada, generando una fuerte desaceleración en esas economías.

Los efectos de la crisis de confianza sobre las economías emergentes más débiles no tardaron en presentarse, comenzando por Turquía hacia fines del año 2000.

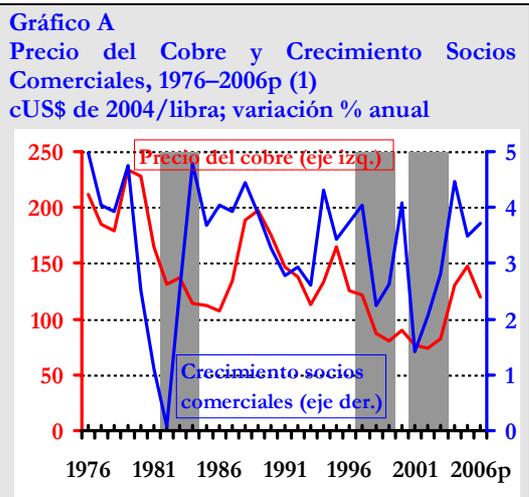
Sin embargo, fue Latinoamérica la región que se transformó en la principal afectada, con un marcado deterioro a través de toda el área en el transcurso de 2001 y 2002. En particular, en el cono sur, la crisis Argentina y su prolongada incertidumbre política, social y económica, contagió en mayor o menor medida a todos sus vecinos, desatando crisis similares en algunos de ellos. La incertidumbre regional no sólo se circunscribió a los países más pequeños, sino que se extendió hasta Brasil. A los efectos negativos comerciales de la crisis argentina se sumó el clima incierto de cara a los resultados de las elecciones presidenciales de octubre de 2002 y el alto nivel de deuda pública que presentaba la economía.

Tanto en el caso de Argentina como de Brasil, el alto endeudamiento externo en moneda extranjera fomentó el círculo vicioso ya antes descrito: disminución en el financiamiento, menor crecimiento económico, menor capacidad de pago, devaluación o depreciación de la moneda, aumento en la carga financiera, menor crecimiento, menor capacidad de pago, mayor aversión al riesgo y aumento en el tipo de cambio.

#### Efectos sobre Chile

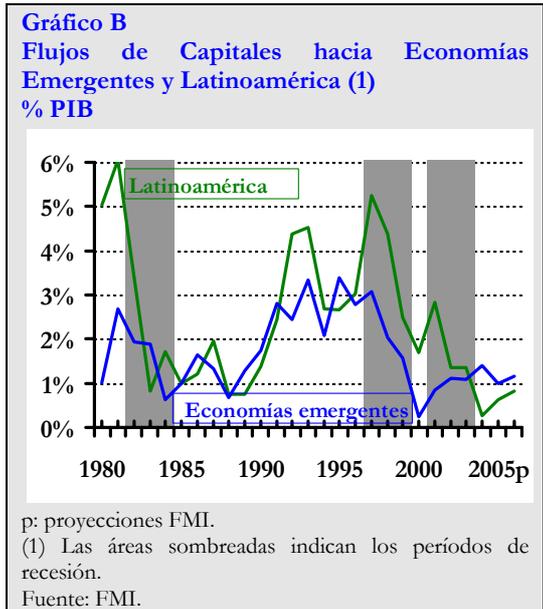
En las tres crisis Chile sufrió choques reales importantes. El crecimiento de sus socios comerciales se desaceleró significativamente y el precio del cobre alcanzó niveles reales muy bajos.

<sup>8</sup> Una descripción más detallada de lo sucedido con el fondo LTCM puede leerse en la *Exposición Sobre el Estado de la Hacienda Pública de 2002*.



p: proyecciones FMI.  
 (1) Las áreas sombreadas indican los períodos de recesión.  
 Fuente: Bloomberg y Ministerio de Hacienda en base a información del Banco Central y FMI.

Sin embargo, fueron los choques financieros los que golpearon con especial fuerza a la economía chilena. En efecto, los flujos de capitales disminuyeron abruptamente para las economías emergentes, en especial las latinoamericanas. Así, en la crisis de la deuda de 1982, la entrada neta de capitales hacia las economías emergentes pasó desde un 2,7% del PIB en 1981 a un 0,6% del PIB en 1984, en tanto que para Latinoamérica lo hizo desde 6% del PIB a 0,8% del PIB, respectivamente. Similarmente, en la crisis asiática los flujos externos netos hacia los mercados emergentes pasaron a representar desde un poco más de 3% del PIB en 1997 a prácticamente 0% del PIB en el año 2000, y para Latinoamérica disminuyeron desde un 5,2% del PIB a un 1,7% del PIB en el mismo período. Finalmente, entre 2001 y 2003 los ingresos netos de capitales hacia las regiones emergentes y Latinoamérica promediaron tan sólo un 1% y casi 2% del PIB, respectivamente.



p: proyecciones FMI.  
 (1) Las áreas sombreadas indican los períodos de recesión.  
 Fuente: FMI.

**b) Crisis de confianza**

A partir de las experiencias de principios de los 80s y la crisis asiática, el marco de políticas macroeconómicas en Chile se fue perfeccionando. En 2001 la institucionalidad macroeconómica se componía de cinco pilares básicos: una regla de política fiscal definida y transparente (ver Recuadro N° II.3.3); un Banco Central creíble con una regla clara de política monetaria; tipo de cambio libre; un sistema financiero sólido, bien supervisado y regulado; y una economía abierta y diversificada comercialmente (Cuadro N° II.3.2).

**Cuadro N° II.3.2**  
**Marco Macroeconómico, 2001–2003**

	2001-2003
<b>Política Fiscal</b>	Regla de Balance Estructural 1% del PIB
<b>Política Monetaria</b>	Meta de inflación: banda de 2% a 4% en el horizontes de 24 meses  Instrumento: tasa de política monetaria (nominal)
<b>Política Cambiaria</b>	Tipo de cambio libre
<b>Sistema Financiero</b>	Sistema financiero adecuadamente supervisado Mercado de coberturas cambiarias en crecimiento
<b>Apertura Comercial y Financiera</b>	Arancel promedio: 8% en 1998, 6% en 2000  Arancel efectivo: 2,5% en 2003  Sin restricciones financieras

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Así, a diferencia de los otros episodios de recesión en Chile, en la crisis de confianza el marco macroeconómico dio soporte a la actividad, logrando aislar relativamente bien el choque externo.

Por un lado, el diseño macroeconómico vigente, en un contexto de una economía abierta y con tipo de cambio libre, permitió que la política monetaria, y no la política fiscal, fuera el instrumento efectivo para amortiguar el ciclo económico<sup>9</sup>. Este rol

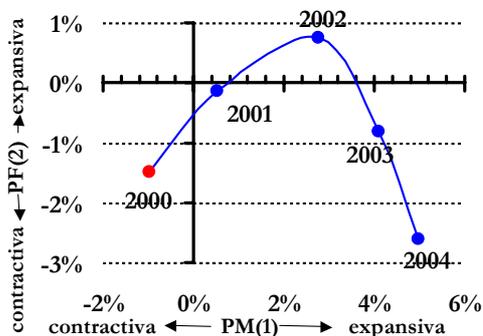
<sup>9</sup> Cabe señalar que además de justificaciones teóricas, existen elementos prácticos que apoyan el uso de la política monetaria como instrumento estabilizador. En primer lugar, cualquier intento de estabilización del ciclo por parte del gobierno implicaría aumentos o caídas significativas del gasto fiscal, dada la reducida participación del gasto fiscal en la economía. En ambos casos, los efectos deseados sobre el ciclo podrían verse más que contrarrestados. A modo de ejemplo, ante un aumento excesivo del gasto público la credibilidad de la política fiscal podría disminuir, presionando con ello al alza las tasas de interés y, por tanto, llevando a un ajuste recesivo. En segundo lugar, el manejo de la política monetaria cuenta con mayores grados de libertad que la política fiscal. En Chile esta última no sólo está estructurada en base a unos pocos parámetros claves —PIB tendencial y precio de largo plazo del cobre—, sino que un 75% del gasto fiscal está asociado a gastos inflexibles, como el pago de salarios, pensiones y subsidios determinados por ley, entre otros.

estabilizador de la política monetaria fue potenciado por la regla de política fiscal, la que no sólo tuvo un comportamiento contracíclico, sino que al gozar de una alta credibilidad contribuyó a mantener bajos niveles de riesgo país, permitiendo mayores grados de libertad al Banco Central en el manejo de su tasa de interés.

En efecto, durante la crisis se observó que la política fiscal adquirió un sesgo cada vez más expansivo, el cual llegó a su máximo en 2002, año de más bajo crecimiento en este ciclo (ver Gráfico N° II.3.4). El comportamiento fiscal no afectó la credibilidad de los acreedores externos, quienes creyendo en el compromiso del gobierno con la regla fiscal, financiaron los déficits fiscales durante esos años. La otra cara de la moneda que reflejó la confianza de los acreedores fue el bajo riesgo soberano chileno observado durante este período (relativo al del resto de los países emergentes).

El bajo riesgo país facilitó el accionar del Banco Central, el que sin duda también tenía un soporte debido a su credibilidad en materia de control de la inflación. Así, pese a la depreciación experimentada por el peso, el Banco Central pudo, a diferencia de las crisis anteriores, adoptar una política monetaria expansiva desde los inicios de la desaceleración (ver Gráfico N° II.3.4). Sin embargo, en sus comienzos el movimiento fue cauteloso puesto que aún existía el temor a que un aumento en el tipo de cambio pudiera elevar la carga financiera de las empresas y/o desanclar la inflación. Esta cautela inicial explicaría en parte porque el cierre de brechas productivas y la recuperación del empleo fueron más lentos de lo deseado.

**Gráfico N° II.3.4**  
**Política Fiscal y Monetaria, 2000–2004**



(1) Política monetaria definida como la diferencia entre la tasa de política monetaria real y la tasa de interés neutral (crecimiento del PIB tendencial).

(2) Política fiscal definida como la diferencia entre el balance fiscal en el año t menos el del año t+1. De este modo, un valor positivo indica una política fiscal más expansiva.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cabe señalar que en esta crisis no se observaron efectos contractivos significativos del alza del tipo de cambio vía el aumento de la carga financiera de los bancos y empresas. Ello porque las regulaciones resguardaron al sistema financiero de los descaldes de monedas, y porque una parte de las empresas del sector no transable contaba con coberturas cambiarias<sup>10</sup>. No obstante, las coberturas aún eran insuficientes y estas se concentraban en las grandes corporaciones.

Por otro lado, durante la crisis, el libre movimiento del tipo de cambio permitió que éste mitigara el choque externo. De esta forma, la depreciación de la moneda impulsó el crecimiento de las exportaciones. El mayor dinamismo de las exportaciones junto con las bajas tasas de interés mantuvieron una expansión moderada de la inversión.

<sup>10</sup> Según datos del Artículo IV del FMI de agosto de 2005 basados en Cowan, Hansen y Herrera (2004), a fines de 2002, en una muestra que equivalía a un tercio de la deuda externa de las empresas no financieras, un 18% del total de deuda externa no financiera denominada en dólares estaba cubierta por contratos forwards de compra de dólares. Sin embargo, esta cobertura se concentraba en un pequeño número de grandes empresas.

Pese al buen marco de políticas macroeconómicas y a que la economía chilena no mostraba desequilibrios internos ni externos en el año que comenzó la crisis, entre 2001 y 2003 las tasas de crecimiento de Chile mostraron una desaceleración y el gasto interno cayó por debajo del producto. Lo anterior se debió a que la caída de ingresos transitorios no pudo ser compensada en su totalidad ya que el flujo de capitales hacia Chile se redujo significativamente producto del contagio del choque financiero que afectó a Latinoamérica.

### Recuadro N° II.3.3: Regla de balance estructural en Chile, aspectos técnicos

Desde 2001 el gobierno ha guiado la política fiscal con el objeto de obtener un superávit estructural de un 1% del PIB año a año. La regla se ha establecido para lograr, en promedio, un superávit efectivo a nivel del gobierno central equivalente a 1% del PIB.

#### Cobertura

El cálculo del Balance Estructural abarca sólo al Gobierno Central. Si bien no se incluye al Banco Central porque su balance tiene un comportamiento que no está asociado directamente al ciclo, en la definición de la meta del superávit estructural del 1% del PIB se consideró la existencia de un déficit en el Banco Central ocasionado en parte por las actividades cuasi fiscales realizadas durante el rescate de la banca en los 80s.

No se incluye a las empresas públicas porque ellas son manejadas con criterio de mercado, es decir, no se realizan actividades cuasi fiscales a través de ellas sin el debido reconocimiento presupuestario. Sus decisiones de inversión se basan en criterios de rentabilidad y, por lo tanto, están plenamente financiadas con los flujos futuros, lo cual no pondría en riesgo las finanzas públicas.

Por último, las municipalidades no son incluidas porque ellas tienen prohibición de endeudarse, salvo situaciones excepcionales, lo que en la práctica pasa a ser una regla fiscal a nivel subnacional donde el balance efectivo debe ser igual o mayor a cero.

#### Valoración

Desde 2004 el gobierno adhirió a los estándares contables del Nuevo Manual de las Finanzas Públicas del FMI, GFS 2001, donde la

contabilización se realiza en base devengada. Además, siguiendo con el esfuerzo de transparencia de las finanzas públicas que se ha realizado en este gobierno, se incorporó al balance total, en el balance extrapresupuestario, los ingresos y gastos asociados a la Ley Reservada del Cobre<sup>11</sup>, partidas que no eran consideradas anteriormente para el cálculo del Balance Estructural. Por otra parte, se incorporó dentro del balance extrapresupuestario el uso del Fondo de Estabilización del Petróleo y los intereses devengados de los bonos de reconocimiento, partidas que ya eran consideradas antes de 2004 para el cálculo del balance estructural.

#### Ajustes cíclicos

El balance devengado se ajusta por los componentes cíclicos, que en el caso de Chile se relacionan al producto y al precio del cobre.

La fórmula utilizada para el cálculo del Balance Estructural es la siguiente:

$$(1) \\ BE_t = \text{Befectivo} - T_t + \left( T * \left[ \frac{Y_t^{\text{tendencial}}}{Y_t} \right]^\varepsilon \right) - VF * (P^{\text{FOB}}_t - P^{\text{REF}}_t) * \alpha - K$$

donde:

$BE$  = Balance Estructural.

$Befectivo$  = Balance devengado del Gobierno Central.

$T$  = Ingresos tributario, excluyendo los provenientes de las mineras privadas, más imposiciones previsionales efectivos.

$Y^{\text{tendencial}}$  = nivel del PIB tendencial nominal.

$Y$  = nivel del PIB nominal.

$\varepsilon$  = elasticidad producto de los ingresos tributarios, que toma un valor de 1,05.

La expresión del medio de la ecuación corresponde a la parte cíclica de los ingresos del cobre provenientes de Codelco, en donde:

$VF$  = Ventas físicas de Codelco en toneladas métricas de cobre fino.

$P^{\text{FOB}}$  = Precio FOB de las exportaciones de Codelco. Corresponde al precio de la BML, en centavos de dólar de cobre refinado, menos el descuento aplicado por la calidad del cobre.

$P^{\text{REF}}$  = Precio de largo plazo, calculado por los expertos.

$\alpha$  = 2,204.62/100.000, factor de conversión de centavos de dólar por toneladas métricas a dólar por libra.

La expresión  $K$  a la derecha de la ecuación corresponde al ajuste cíclico de los ingresos de cobre provenientes de las mineras privadas por concepto de ingresos tributarios de éstas e ingresos del royalty (a partir de 2006)<sup>12</sup>. En el primer caso, el ajuste cíclico recoge el efecto cíclico de los PPM pagados durante el año, el que opera a través de la Operación Renta y el que se deriva de los PPM del año anterior. En el segundo caso, el ajuste cíclico se calcula directamente a través del efecto que tiene en la recaudación de cada año la brecha entre el precio del cobre efectivo y el precio del cobre de largo plazo.

Las correcciones cíclicas del balance necesitan de la estimación del producto tendencial y de un precio de largo plazo para el cobre, los cuales son estimados por comisiones de expertos independientes convocadas por el gobierno.

#### Cálculo de nivel de gasto para el año

Luego de establecido el valor de las variables claves, operativamente se tiene que para el diseño del presupuesto de un año determinado el nivel de gastos se establece de la siguiente manera:

– A partir del escenario macroeconómico supuesto se proyecta un nivel de ingresos contables en base devengada. Por definición, este nivel de ingreso está influido por la fase del ciclo económico y los movimientos en el precio del cobre. Este ingreso también refleja, en todo caso, cambios esperados en la recaudación derivados de modificaciones legales como cambios impositivos.

– Utilizando el precio del cobre de referencia de largo plazo y la brecha entre el nivel del PIB efectivo proyectado y una estimación del nivel del PIB tendencial, se corrige el ingreso ajustado para así determinar el nivel de los ingresos estructurales. Este corresponde al nivel de ingresos fiscales ajustados que existiría si el precio proyectado del cobre fuese igual al de referencia y el PIB fuese igual al PIB tendencial. Este último es el nivel de actividad que teóricamente existiría si los recursos productivos se utilizaran con una

<sup>11</sup> Ley N° 13.196 que dice que el 10% de las ventas de Codelco al exterior deben traspasarse a las Fuerzas Armadas.

<sup>12</sup> Para más detalles de este ajuste ver *Informe de las Finanzas Públicas para el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006*.

intensidad normal—por ejemplo, si el desempleo fuese igual al de largo plazo.

– Determinado el nivel de ingresos estructurales se calcula el nivel de gasto consistente con un superávit de un 1% del PIB.

### II.3.3 La política fiscal como factor clave para la estabilidad macroeconómica

Tal como se observó en la última crisis externa, Chile no estuvo inmune al contagio de los choques financieros, aunque esta vez su comportamiento relativo al de otras economías emergentes se mantuvo. Por ello, y como una forma de disminuir la vulnerabilidad de Chile a los eventos de contagio, es necesario avanzar en la disminución de la propensión al endeudamiento externo en moneda extranjera de la economía.

La alta dependencia al endeudamiento externo en moneda extranjera de la economía chilena se debe al conocido fenómeno del “pecado original”, que se define como la imposibilidad que tienen las economías para endeudarse externamente en su propia moneda y a tasa fija, y/o al insuficiente desarrollo de sus mercados internos de capital. Cabe señalar que el origen de este “pecado” se encuentra en razones históricas asociadas al comportamiento de pago pasado (ver Recuadro N° II.3.1).

De eliminarse este “pecado”, en los períodos de caída de precios de exportaciones no se produciría un aumento en la carga financiera derivada de la depreciación de la moneda y, por tanto, se observaría una reducción de las volatilidades de tasas de interés y/o tipo de cambio que los choques externos producen. Lo anterior tendría un efecto virtuoso sobre los flujos de capitales, los que, atraídos por una menor volatilidad esperada de los activos financieros internos, podrían ser más estables.

En efecto, para fomentar el apetito de los inversionistas por instrumentos emitidos en moneda local se debe avanzar en despejar los factores que puedan afectar su rentabilidad

ajustada por riesgo. El primero de ellos se relaciona con la probabilidad de no pago por parte del país de sus deudas. En el caso de Chile esta probabilidad es bajísima. Prueba de ello es el bajo nivel de riesgo soberano que registra actualmente el país, el que actualmente alcanza niveles mínimos históricos, y la categoría de grado de inversión que le han otorgado las clasificadoras de riesgo.

Otro grupo de factores se relaciona con aspectos regulatorios, como son los controles de cambio o tasas impositivas elevadas. Al respecto, Chile ha hecho un gran avance en los últimos años con la eliminación de las restricciones a los flujos de capitales y las reformas al mercado de capitales.

Sin embargo, uno de los factores que estaría disminuyendo el atractivo para los inversionistas externos de la deuda externa chilena en moneda nacional sería la creencia por parte de estos que en momentos de crisis las tasas de interés y/o el tipo de cambio presentarían altas volatilidades. Cabe señalar que ambos precios son cruciales en la evaluación ex ante que hacen los inversionistas al tomar sus decisiones de inversión, porque afecta directamente la rentabilidad y liquidez que para ellos ofrecen estos documentos.

En este sentido, la mantención de una política fiscal responsable y sostenible juega un papel crucial. Como se vio, la regla de superávit estructural de un 1% del PIB permitió mantener una combinación virtuosa de política fiscal y monetaria, reduciendo notablemente la volatilidad de la economía.

Existen varias razones que hacen deseable mantener en los años que siguen la regla de balance estructural de 1% del PIB. En primer lugar, esta regla posee una serie de características que fomentan la estabilidad de la economía. Por definición su naturaleza contracíclica permite al gobierno ahorrar en los tiempos de auge y tomar deudas en los tiempos de recesión, suavizando de este modo el ciclo económico y garantizando la sostenibilidad de las finanzas y el gasto públicos.

En segundo lugar, dado que la regla fiscal es conocida y transparente, ella reduce la incertidumbre que los agentes económicos puedan tener acerca del comportamiento futuro de las finanzas públicas, lo que ayuda a fortalecer la credibilidad fiscal. La mayor credibilidad fiscal refuerza el carácter contracíclico de la regla, ya que al dar soporte a la política monetaria, ésta última no tiende a sobre-reaccionar en los períodos extremos del ciclo, ni con alzas de tasas de interés abruptas en los períodos de auge ni con rebajas muy lentas de las mismas —que pueden llegar a ser incluso alzas— en los períodos de recesión. Asimismo, el tipo de cambio tampoco tiende a sobre-reaccionar en los extremos de ciclo, lo que mitiga el efecto ingreso procíclico sobre la actividad derivado del endeudamiento neto en dólares de la economía.

En tercer lugar, el superávit de un 1% del PIB asegura una dinámica de acumulación de activos que permitirá hacer frente a compromisos futuros del sector público que crecen a una tasa mayor que los ingresos fiscales y a gastos por pasivos contingentes. En esta última categoría de obligaciones las más relevantes son las garantías por ingreso mínimo en concesiones, la garantía estatal de los depósitos bancarios, los originados en demandas legales contra el fisco, y la garantía de pensiones mínimas en el sistema de pensiones. A estos pasivos contingentes debe agregarse el déficit cuasi fiscal que presenta el Banco Central.

Si bien es difícil establecer con precisión cual debiera ser la tasa óptima de acumulación de pasivos públicos, ya que existe una natural tensión entre sustentabilidad y transferencias intergeneracionales, la evidencia empírica señala que la tolerancia de los mercados al endeudamiento público tiende a ser mayor en las economías más maduras. En los casos de economías emergentes, economías que tienden a sufrir recurrentemente significativos choques externos, la evidencia empírica tiende a corroborar el hecho de que a partir de un cierto umbral de deuda pública a PIB dichas economías tienden a presentar altos grados de volatilidad —algunos trabajos sitúan ese umbral entre 25% a 30% del PIB.

Si bien nuestra economía se encuentra por debajo de ese umbral, los grados de aversión al riesgo de mantener deuda soberana, especialmente latinoamericana, son elevados dado el alto nivel endeudamiento que presentan los países de la región según el informe de octubre de 2003 del FMI.

En cuarto lugar, porque en economías deudoras, con bajo ahorro interno y cuyos precios de exportación son muy volátiles, como es el caso de Chile, es conveniente que las finanzas públicas estén sesgadas hacia el ahorro. De esta forma se da soporte al ahorro doméstico, lo que, de no mediar equivalencia ricardiana, permite a la economía disminuir su dependencia del ahorro externo. Dado el voluble comportamiento del financiamiento externo, esto redundará en una disminución de la volatilidad de la economía.

En quinto lugar, el mayor ahorro nacional en los períodos de auge permite sostener un tipo de cambio real más alto, lo que incentiva el crecimiento del sector exportador. Al ser este uno de los sectores más dinámico de la economía, se potencia el crecimiento nacional.

Por último, el positivo panorama externo previsto para 2006 no hace aconsejable abandonar la regla. Dicho positivo panorama incentivará el gasto interno en el país, por lo que una política fiscal contracíclica ayudaría a evitar el sobrecalentamiento de la economía, y, con ello, dejar al país en mejor pie para enfrentar el (bastante) probable próximo choque externo.

#### II.3.4 Conclusiones

En suma, Chile se ha visto beneficiado, en términos de la reducción de la volatilidad macroeconómica, con la adopción de una regla de política fiscal en el marco de políticas macroeconómicas coherentes. Sin embargo, todavía existe un elemento que aumenta la volatilidad de la economía chilena a los choques externos. En su condición de economía emergente con necesidades de financiamiento externo, el lento desarrollo de un mercado de deuda externa en moneda nacional impide a la economía cubrirse de los

efectos procíclicos del tipo de cambio, cuestión que amplifica los ciclos externos.

Vencer la barrera anterior implica, por un lado, continuar con la modernización del mercado de capitales, haciéndolo más líquido y profundo, para de esta forma ofrecer instrumentos financieros atractivos para los inversionistas. Por otra parte, y tan importante como lo anterior, obliga a proseguir con los esfuerzos en la consolidación macroeconómica, donde la política fiscal juega un rol crucial. Así, en la medida que Chile demuestre que su desempeño económico será como el exhibido en el último ciclo, podrá convertirse en una economía menos volátil y ser reconocida como una economía confiable.

### III. Algunos Temas del Futuro

#### III.1 La Desigualdad de Oportunidades en Chile

*Estoy menos interesado en el peso y estructura del cerebro de Einstein, que en la certeza que tengo de que personas de igual talento vivieron y murieron en campos de algodón.*  
Stephen J. Gold

##### III.1.1 Introducción

El filósofo John Rawls propone que si un conjunto de individuos racionales prenegociara el contrato social que los regirá tras un “velo de ignorancia” acerca de como se distribuirán entre ellos las características que incidirán en sus oportunidades (talentos, habilidades, etc.), éstos acordarían “reglas del juego” por las que: i) todos tengan iguales libertades; ii) sólo existan las desigualdades que persistan una vez asegurado el máximo beneficio posible del individuo menos aventajado en la jerarquía económico-social resultante y; iii) las variables que definan estas desigualdades (educación, ocupación, rango, etc.) estén abiertas a todos en igualdad de oportunidades (sin discriminación por variables no relevantes)<sup>13</sup>. En una sociedad como esa la desigualdad de resultados económicos y sociales provendría sólo del azar en la “lotería inicial” de talentos, y de las preferencias y esfuerzos de cada uno.

Más allá de la utilidad de este ejercicio analítico para el desarrollo de una teoría contractual de la justicia (propósito explícito de Rawls), la negociación tras un “velo de ignorancia” es ciertamente una descripción muy inadecuada de los procesos por los cuales se definen las instituciones económicas, políticas y sociales o “reglas del juego” en las sociedades reales. Igualmente, los mecanismos mediante los cuales se distribuyen los recursos y oportunidades

iniciales entre distintos individuos distan mucho de asemejarse a una lotería. Entender la desigualdad social, por tanto, requiere entender los procesos reales a través de los cuales surgen y evolucionan las instituciones sociales, y se distribuyen las oportunidades entre los individuos para desarrollar sus vidas.

Estas preguntas ciertamente no son nuevas. Existen teorías desde distintas tradiciones analíticas que buscan explicar el desarrollo institucional y su impacto sobre las oportunidades y resultados, absolutos y relativos, de las personas. Un ejemplo clásico es la teoría de la historia de Marx, en la cual las instituciones responden al desarrollo tecnológico y productivo, y las oportunidades de las personas dependen de su posición en las relaciones de producción, y consecuente pertenencia a una clase social<sup>14</sup>. Desde una tradición liberal, Douglas North ha propuesto un modelo en el cual el desarrollo institucional resulta del intercambio voluntario (económico y político) entre individuos que buscan aprovechar el cambio tecnológico, y la distribución de oportunidades resulta de la productividad de los factores y los esfuerzos de cada individuo en el marco resultante<sup>15</sup>.

Más allá del atractivo intelectual del análisis de estos y otros modelos teóricos acerca de la relación entre instituciones, resultados económicos absolutos y distribución de oportunidades, el foco de este capítulo tiene pretensiones más modestas. En efecto, más que construir o adherir a una visión teórica general de cómo estos elementos interactúan en la historia, el objetivo del presente análisis es identificar, a partir de fuentes históricas y empíricas, evidencia acerca de las instituciones y procesos económicos, políticos y sociales que han influido y siguen influyendo en el marco de oportunidades en Chile.

<sup>13</sup> Rawls, John, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University, 1971. Esta descripción es, por supuesto, una extrema simplificación de este monumental trabajo analítico.

<sup>14</sup> Al respecto ver Cohen, G., *Marx's Theory of History: A Defense*, Oxford University Press, Oxford 1978.

<sup>15</sup> North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

En este contexto, la distinción entre la distribución de oportunidades y la distribución de los ingresos resulta clave. Al respecto proponemos que son las oportunidades el concepto operativo básico que explica la reproducción en el tiempo de la desigualdad en los resultados, y entre ellos los ingresos. Amartya Sen ha desarrollado convincentemente esta perspectiva, asociando el desarrollo económico con la expansión del conjunto de oportunidades — en su lenguaje, capacidades o libertades sustantivas— que permiten a las personas “desarrollar el tipo de vida que valoran y tienen razones para valorar”<sup>16</sup>.

Este reconocimiento motiva dos reflexiones que pueden parecer algo contradictorias, pero resultan igualmente válidas para los objetivos de este capítulo. Por una parte, concordando con Sen en que los ingresos monetarios son sólo una medida parcial del concepto de resultados que interesa evaluar (“el desarrollo pleno de la vida que se tiene razón para valorar”), proponemos un análisis histórico y conceptual de la desigualdad social que abarca el espectro más amplio de oportunidades de las personas. Seguidamente, sin embargo, dado que en una economía de mercado los ingresos son una medida relativamente fiable del acceso a una cantidad significativa de bienes y servicios escasos y socialmente valorados, nuestro análisis empírico posterior supone que los ingresos (y su distribución) cuentan una parte sustantiva de la historia de oportunidades en el Chile actual.

### III.1.2 Orígenes y persistencia de la desigualdad: de la Colonia a 1960

Un informe reciente del Banco Mundial argumenta que la desigualdad en América Latina tiene raíces profundas en la historia de la región, de manera tal que “la situación contemporánea no puede entenderse si no se reconoce que la extrema desigualdad emergió prontamente cuando los europeos

comenzaron a colonizar América”<sup>17</sup>. En efecto, se argumenta, las instituciones que emergieron inicialmente en las colonias americanas y que ayudan a explicar la desigualdad original fueron determinadas fundamentalmente por la dotación de recursos productivos que encontraron los colonizadores y la tecnología que tenían disponible para explotarlos.

Así, en los países de América Latina con recursos mineros, ventajas naturales para la producción agrícola de gran escala y abundante mano de obra indígena, se impusieron instituciones que facilitaban la explotación de estas ventajas comparativas. La consecuente asignación por parte de la Corona de extensas mercedes de tierra y derechos de explotación minera a unos pocos individuos provenientes de la península, y su complementación con las instituciones de la encomienda o la mita, por las cuales éstos individuos adquirieron derechos sobre la fuerza de trabajo indígena, derivaron en una estructura inicial muy desigual de oportunidades entre éstos y la población originaria.

En lo que concierne a nuestro país, una pregunta fundamental a responder es porqué se reprodujo y mantuvo un esquema tan desigual de distribución de la tierra durante toda la Colonia (y, como se discute más adelante, mucho más allá de eso), a pesar de que no existían grandes economías de escala en la producción agrícola —más bien asociadas con plantaciones de productos tropicales, como el café, cacao o caña—, de que la producción de oro y plata decayó rápido en el período colonial, y de que la población indígena decreció fuertemente tras la conquista (o fue confinada al sur del Bio Bio, territorio que el gobierno colonial no controlaba).

La respuesta a esta pregunta se encuentra necesariamente en las instituciones políticas y sociales de la época. En efecto, el marco político no facilitó una estructuración y

---

<sup>16</sup> Sen, A., *Development as Freedom*, 1999, Anchor Books, London.

---

<sup>17</sup> De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton, *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, World Bank, Washington DC, 2004.

asignación de derechos de propiedad sobre la tierra y el trabajo indígena (y, más tarde, mestizo) que optimizase la productividad de estos recursos porque los derechos sobre el trabajo indígena que derivaban de la encomienda eran esencialmente no transables y porque diversas normas legales y sociales obstaculizaban la subdivisión de la tierra o integración de nuevos sectores a su propiedad. Es interesante notar en este sentido la institución del mayorazgo, por la cual la tierra se heredaba al primogénito varón con una prohibición legal de subdividirla, así como las normas legales y prejuicios sociales que restringían el matrimonio entre personas de distinto origen social y étnico<sup>18</sup>.

Esta combinación de estructuras económicas, políticas y sociales complementarias facilitó la reproducción de una distribución de oportunidades muy desigual, aunque esta no respondiera a las ventajas comparativas del territorio y sus posibilidades de inserción comercial teóricas (recordemos que el comercio internacional estaba regulado por la Corona bajo un esquema mercantilista). Las elites coloniales mantuvieron así su posición de privilegio con base en la tierra y su acceso a mano de obra (primero a través de la encomienda y luego del inquilinaje) más allá de lo que hubieran dictado las ventajas comparativas de la Capitanía. De haber primado éstas, probablemente se hubieran estructurado unidades productivas más pequeñas y funcionales a la explotación de los principales productos agropecuarios de la época, fundamentalmente ganado, hortalizas y granos para consumo doméstico, quedando con el tiempo algún excedente de trigo para exportar al Perú<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Un ejemplo ilustrativo de este tipo de instituciones se expresa en la Pragmática de 1776, cuyo funcionamiento ha sido documentado para nuestro país por Gonzalo Vial, *Los Prejuicios Sociales en Chile al Terminar el Siglo XVII*, reproducido en Godoy, Hernán, *Estructura Social de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1971.

<sup>19</sup> La ineficacia del modo colonial de producción en nuestro país queda de manifiesto al notar que Chile estaba, hacia su independencia, marcadamente a la zaga de los otros países latinoamericanos, con un ingreso por habitante que no llegaba a la tercera parte de estos.

Cabe notar a este respecto, por otra parte, que aunque la colonia culminó como sistema político en casi toda América Latina a comienzos del siglo XIX, las nuevas repúblicas no terminaron con la desigualdad de oportunidades que la caracterizaba. Ferranti et al. (2004) atribuyen la persistencia de esta desigualdad a que los grupos criollos que comandaron los movimientos de independencia fueron los continuadores directos de las elites coloniales, estableciendo y respaldando instituciones económicas, políticas y sociales que les permitieron mantener sus posiciones de privilegio.<sup>20</sup> Esta es más que una manera sociológica de explicar el papel funcional de la elite criolla en el nuevo orden: sus miembros eran, literalmente, herederos sanguíneos y patrimoniales de la elite colonial.

Chile no escapó a este patrón. A pesar de que tras el triunfo conservador en Lircay y bajo el manto institucional de la Constitución de 1833 se consolidó un sistema de gobierno formalmente democrático, las instituciones económicas y sociales que explicaban la desigualdad en la colonia no se vieron afectadas en lo fundamental<sup>21</sup>. Así, la gran hacienda continuó siendo el modelo básico de tenencia de la tierra y el inquilinaje el proveedor de mano de obra, bajo una estructura de relaciones productivas por las que el inquilino se obligaba a proporcionar trabajo al hacendado a cambio de protección y el derecho a explotar un predio de subsistencia (una relación que Darwin en su visita a Chile en 1834 perceptivamente describió como feudal)<sup>22</sup>. Paralelamente, en la

<sup>20</sup> Más aún, Ferranti et al. (2003) argumentan que la defensa de estos privilegios por parte de la elite criolla en reacción a los aires liberalizadores que primaban en España tras la Constitución de Cádiz de 1812, estuvo en algunos casos, como el de México, entre las *causas* de los movimientos independentistas.

<sup>21</sup> Para un análisis más bien crítico del papel que jugó la oligarquía criolla vinculada a la tierra en la independencia y construcción del régimen político de la nueva nación, véase Félix, Guillermo, *Un Esquema de la evolución social de Chile en el siglo XIX*, en Godoy (1971), op. cit. Una visión más positiva del rol de este grupo es la de Alberto Edwards en *Elementos de Gobierno existentes en Chile a comienzos del siglo XVIII*, reproducido también en Godoy (1971).

<sup>22</sup> Para un recuento histórico de los orígenes de esta institución hacia fines de la colonia ver Góngora, M.,

primera mitad del siglo XIX la virtual ausencia de otras actividades productivas, y de acceso a capital financiero y humano para emprenderlas, no dejaban al inquilino más alternativa real (libertad sustantiva en el lenguaje de Sen) a la relación de inquilinaje que sumarse a los grupos de campesinos sin tierra que migraban en busca de trabajo ocasional.

Más aún, el sistema de derechos políticos consagrado en la Constitución de 1833 también apoyaba esta estructura de oportunidades. En su artículo 8° el derecho a voto se restringía sólo a los hombres mayores de edad que supieran leer y escribir y tuvieran “una propiedad inmueble o un capital en alguna especie de giro o industria”, o ejercieran “una industria o arte, el goce de algún empleo, renta o usufructo, proporcional a esta propiedad o capital”, la que equivalía a cuatro veces el sueldo de un peón. Además, en su artículo 10°, la Constitución negaba explícitamente el voto a los “sirvientes domésticos”. Como resultado de este conjunto de restricciones, entre 1870 y 1890 apenas entre un 1,6% y un 3% de la población tenía derecho a voto (De Ferranti et al., 2004). Sumado a las relaciones de clientelismo entre hacendados e inquilinos que facilitaba su desigual relación<sup>23</sup>, las restricciones al derecho a voz<sup>24</sup> en los asuntos públicos de quienes no pertenecían a las elites de la época le garantizaban a estas últimas el monopolio del poder político, con la consiguiente capacidad de dirigir las políticas públicas e instituciones en su favor.

Esto claramente influyó en las políticas públicas del período y su efecto en la distribución de oportunidades. Así, la estructura de las finanzas públicas era reflejo de las prioridades e intereses de las elites, y

los ingresos fiscales sólo superaron el 5% del PIB hacia el final del período, a partir de la expansión de los recursos provenientes del salitre. La tributación directa, por otra parte, tuvo siempre un peso muy menor en la recaudación, sustentándose la tributación fundamentalmente en los aranceles a las importaciones. Igualmente, el gasto fiscal se concentró fuertemente en tareas de gobierno y defensa, dejando muy poco espacio disponible para el gasto social (Cuadro N° III.1.1).

Así, por significativos que hayan sido desde una perspectiva fundacional algunos hitos del desarrollo educacional del período (como la creación de la Universidad de Chile), estos tuvieron un carácter esencialmente elitista y, a diferencia de las ex colonias inglesas de Norteamérica, no hubo esfuerzos efectivos por masificar las oportunidades educacionales. El gasto en educación representó entre un 3% y un 5% del ya relativamente bajo gasto fiscal, y a pesar de moderados incrementos en la cobertura de educación primaria, ésta nunca superó el 25% en el período. En consecuencia, mientras la extensión de la educación en Estados Unidos y Canadá en el siglo XIX logró que en la década de 1870 más de un 80% de los mayores de diez años supiera leer y escribir (De Ferranti, et al., 2004), la tasa de alfabetización en Chile bordeaba apenas el 23% en 1875.

Todo lo anterior no significa que no haya habido movimientos en la composición de las elites durante el siglo XIX. Los nuevos descubrimientos minerales en el norte del país y el desarrollo de servicios financieros y de transporte para apoyar la exportación de trigo y productos mineros desde mediados de siglo generaron nuevas fortunas, cuyos titulares —principalmente nuevos inmigrantes europeos— fueron rápidamente asimilados a las elites de la época. Esta permeabilidad de la elite para incorporar a segmentos económicamente emergentes, y la adopción por parte de estos últimos de los códigos sociales de la oligarquía vinculada a la tierra, fueron fundamentales para explicar la permanencia de la hacienda como fundamento del poder, prestigio e influencia

---

*Origen de los Inquilinos en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1966.

<sup>23</sup> Baland, Jean Marie y James Robinson, *Land and Power*, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, London, 2003.

<sup>24</sup> El concepto de “voz” se utiliza en este capítulo en el sentido amplio de “posibilidad de influir en la vida pública”, introducido por Albert Hirschmann en su reconocido ensayo *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1970.

social y política. Esto ayudó, asimismo, a mantener la coherencia del antiguo orden agrario, a pesar de la importancia económica que fueron adquiriendo las nuevas actividades productivas.

Como muestra el Cuadro N° III.1.1, estos nuevos desarrollos productivos, sumados a algunas coyunturas muy favorables para la agricultura de la economía nacional, también impactaron muy positivamente la capacidad de crecimiento de la economía. Así, la combinación de largos ciclos dinámicos en la producción agrícola, liderados por la exportación de granos a California y Australia, y el surgimiento de las nuevas actividades, generaron niveles de crecimiento económico altos para los estándares de la época<sup>25</sup>.

En este sentido, la estructura de la hacienda también resultó de alguna manera complementaria en términos económicos con las nuevas actividades mineras. Igual que los campesinos desplazados por los enclosures de tierras comunes en Inglaterra alimentaron el desarrollo industrial a partir del siglo XVIII, la desigual distribución de la tierra y las limitaciones de esta estructura rural para absorber mano de obra, aseguraron en Chile la existencia de un segmento de individuos de origen rural que sirvió en los nuevos emprendimientos, tales como el desarrollo salitrero de la segunda mitad de siglo y la construcción de obras públicas como caminos, puertos y ferrocarriles<sup>26</sup>. Este segmento de la población constituyó la base de un incipiente proletariado que no se constituiría en actor político hasta varias

décadas más tarde, y cuyas condiciones de vida y capacidad organizacional serían reconocidas crecientemente como un problema político y social desde fines del siglo XIX bajo la denominación de la “cuestión social”<sup>27</sup>.

La distribución de oportunidades entre distintos grupos sociales en Chile durante el siglo XIX, por tanto, continuó siendo al menos tan desigual como en la colonia, y se fundó en estructuras económicas, políticas y sociales distintas en su forma, pero con resultados similares en términos de desigualdad: una estructura de propiedad de los principales recursos productivos concentrada en pocas familias, la dependencia de inquilinos y peones de las escasas oportunidades que esta estructura de propiedad les daba (atados al hacendado o buscando trabajo ocasional en la minería u obras de infraestructura), una estructura de derechos políticos muy restringida, la ausencia de políticas públicas que facilitasen la movilidad social o redistribución del ingreso, y la existencia de normas y prácticas sociales que prácticamente imposibilitaban la movilidad de inquilinos y peones.

---

<sup>25</sup> Esto se refleja en que el PIB por habitante chileno aumentó desde niveles equivalentes a un 40% del PIB por habitante mundial, a niveles equivalentes a casi el doble del mismo hacia 1970, acortando notablemente la distancia que lo separaba de los países desarrollados, pasando el PIB por habitante chileno de representar un 23% del PIB por habitante de estos países a un 64% del mismo. Ver Angus Maddison, *Monitoring the World Economy, 1920–1992*, OCDE 1995; *The World Economy, A Millennial Perspective*, OCDE 2001; FMI y Economía Chilena 1810–1995, Estadísticas Históricas, Universidad Católica.

<sup>26</sup> Esto es evidentemente una generalización histórica. Existieron periodos en los cuales la producción agrícola asociada a la lata demanda externa de trigo compitió directamente con otros sectores por la mano de obra.

---

<sup>27</sup> Véase *La Cuestión Social*, artículo de prensa de 1884 de Augusto Orrego Luco, reproducido en Godoy, 1971, op.cit..

**Cuadro N° III.1.1**  
**Una Panorámica Económico-Social, 1833 a 1889**

	1833-1839	1840-1849	1850-1859	1860-1869	1870-1879	1880-1889
<b>I. Indicadores productivos</b>						
Crec. anual PIB per cápita	1,3	2,5	1,9	2,0	2,2	1,7
% PIB Agricultura	n.d.	n.d.	n.d.	23	20	14
% PIB Minería	n.d.	n.d.	n.d.	11	12	17
% PIB Industria	n.d.	n.d.	n.d.	12	13	14
% PIB Resto	n.d.	n.d.	n.d.	54	55	55
% Fuerza de Trabajo Agrícola	43%	43%	43%	44%	45%	42%
% Fuerza de Trabajo Minería	3%	3%	3%	3%	4%	4%
% Fuerza de Trabajo Industrial	29%	29%	30%	26%	23%	23%
Kilómetros de línea férrea	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.602	2.037
<b>II. Indicadores fiscales y de política</b>						
Ingresos fiscales como % del PIB	4,2	9,9	4,0	5,1	5,2	8,1
% Tributos						
Recursos Nat. Mineros	0,0	0,0	0,0	7,6	5,2	35
Directos	0,0	11,5	10,9	8,9	7,4	5,7
Indirectos Internos	21,1	27	22,9	22,2	22,7	7,9
Indirectos Externos	59,9	57,5	61,7	51,6	56,3	43,5
Gasto fiscal como % del PIB	6,4	9,8	12,6	6,9	8,2	10,9
% Defensa	41,4	35,4	31,9	30,4	20,5	32,8
% Justicia y Seguridad	0,0	4,7	5,1	4,2	3,1	4,0
% Salud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
% Educación	0,0	2,6	5,1	5,9	5,5	5,2
<b>III. Indicadores sociales y demográficos</b>						
Población Urbana (a)	n.d.	n.d.	n.d.	29%	35%	42%
Población Rural (a)	n.d.	n.d.	n.d.	71%	65%	58%
Años promedio de Educación	n.d.	n.d.	0,7	0,9	1,2	1,5
Cobertura (*) educación básica	n.d.	n.d.	12,7%	18,7%	25,0%	23,8%
Cobertura (*) educación media	n.d.	n.d.	0,8%	1,2%	1,2%	1,6%
Cobertura (*) educación superior	n.d.	n.d.	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%
Analfabetismo (b)	n.d.	n.d.	87%	83%	77%	71%

(\*) Se refiere a matrícula / población en edad del respectivo nivel.

(a) Para los tres primeros períodos no se dispone de datos y el resto corresponde a 1865, 1875 y 1885.

(b) Para los dos primeros períodos no se dispone de datos y el resto corresponde a 1854, 1865, 1875 y 1885.

Fuentes Economía Chilena 1810-1995, Estadísticas Históricas, Universidad Católica.

Las tres décadas que median entre la derrota y suicidio de Balmaceda en 1891 y la década de 1920 anticiparon el fin de la institucionalidad del siglo XIX y anuncian algunos de los fenómenos que caracterizarían al nuevo siglo. La voz política continuó concentrada en los grupos dominantes del siglo anterior, cuyas prácticas políticas degeneraron bajo el régimen parlamentario, caracterizado por el fraude y el cohecho como elementos centrales del sistema electoral (Godoy, 1971) y la rotación ministerial como forma de gobierno. La economía vivió al ritmo del auge y caída del salitre, la producción agrícola mostró fuertes signos de estancamiento y se hizo notorio un proceso incipiente de industrialización y de crecimiento urbano. En lo social se agudizó la desigualdad, comenzó a surgir una pequeña clase media vinculada a la administración del Estado y de servicios, y el creciente proceso de organización obrera anunció el incipiente surgimiento de nuevas voces políticas<sup>28</sup>.

A partir de la década de 1920 profundas transformaciones configuraron un nuevo cuadro en lo que a distribución del poder político, económico y social se refiere, dentro del cual se enmarcaría la evolución relativa de oportunidades hasta la crisis institucional de los setenta. El desplome del salitre obligó al país a buscar caminos complementarios al desarrollo primario exportador y consolidó la idea de que se requería promover un proceso de industrialización menos dependiente de la economía mundial<sup>29</sup>; los efectos sociales de la consecuente industrialización y urbanización se sumaron a los efectos del desplazamiento de miles de ex mineros desde la pampa y de

<sup>28</sup> Los primeros anuncios de la inestabilidad que traería la "cuestión social" en las primeras décadas del siglo XX fueron las huelgas y alzamientos obreros de fines de 1880. Al respecto, véase Morris, James, *La Cuestión Social en Chile*, en Godoy, 1971, op. cit.

<sup>29</sup> Idea que, ciertamente, no era nueva. Al respecto véase Encina, Francisco, *Nuestra Inferioridad Económica*, Editorial Universitaria, Santiago, 1981.

la creciente organización de los trabajadores urbanos en torno a posiciones revolucionarias, promoviéndose nueva legislación en materias de protección social y un renovado esfuerzo público por ampliar el acceso a educación y salud. Políticamente, estos cambios se plasmaron en el retorno del sistema presidencial en la Constitución de 1925, el desarrollo de partidos políticos de corte más doctrinal, y la incorporación parcial de nuevos grupos al proceso electoral.

En efecto, en términos de participación política el período se caracterizó por una ampliación paulatina y parcial del voto a grupos previamente excluidos. Al fin del voto censitario se sumó en 1952 el pleno derecho a voto de la mujer, aunque las limitaciones al voto de analfabetos continuaron hasta la década de 1970. Sumado a la expansión del acceso a la educación que trajo consigo la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920, estos cambios ampliaron paulatinamente las oportunidades de voz de la clase media emergente y de los trabajadores industriales organizados, pero no lograron incorporar masivamente a los nuevos grupos marginales urbanos que generó la creciente migración rural-urbana. En el campo, por otra parte, la continua primacía de las estructuras de la hacienda y el inquilinaje (y de las relaciones de clientelismo político asociadas) continuaron limitando fuertemente la capacidad de participación política autónoma de la mayoría de la población rural.

Esta progresiva aunque limitada expansión de las oportunidades de participación política se reflejó en que en 1958 un 48% de la población mayor de 21 años de Santiago estaba inscrita para votar. Esta tasa promedio, sin embargo, escondía importantes desigualdades que iban más allá de las restricciones formales (asociadas, por ejemplo, a requisitos de alfabetismo) y se relacionaban con la inserción laboral y estructura educacional de la población. Así, mientras entre un 70% y un 80% de los grandes empresarios y empleados directivos, y de aquellos con educación universitaria, estaban inscritos en los registros electorales, sólo un 40% de los artesanos y trabajadores por cuenta propia, y de aquellos sólo con

educación primaria, lo estaban. La menor participación electoral de la población rural se evidenciaba en que la participación en el resto del país era muy sustancialmente menor a la de Santiago.

La vinculación entre el acceso a voz y la posición ocupacional o educación formal entrega pistas respecto de los mecanismos que explican la permanencia de altos niveles de desigualdad en este período y de su transmisión intergeneracional. Como señalaba lúcidamente Osvaldo Sunkel en 1965, el rápido proceso de cambio social que había experimentado el país a partir de 1925 no había alterado en lo fundamental la desigualdad de oportunidades que lo caracterizaba<sup>30</sup>, lo que se reflejaba en indicadores de una gran desigualdad de oportunidades. En palabras de este autor, “un porcentaje insignificante de secundarios proviene de la clase obrera<sup>31</sup>; los sectores rurales y marginales urbanos son por lejos los más desprotegidos frente al desempleo y subempleo; y la mortalidad infantil es particularmente elevada en estos grupos”. La educación superior, como también muestra el Cuadro N° III.1.2, continuaba siendo una alternativa muy elitista.

---

<sup>30</sup> Sunkel Osvaldo, *Cambio Social y Frustración en Chile*, reproducido en Godoy, 1971, op. cit..

<sup>31</sup> Según cifras de Sunkel, a comienzos de la década de 1960 de 100 niños que comenzaban la educación primaria sólo 30 alcanzaban la educación secundaria, de los cuales sólo nueve llegaban a la universidad y sólo uno la culminaba.

**Cuadro N° III.1.2**  
**Una Panorámica Económico-Social, 1920**  
**a 1960**

	1920- 1929	1930- 1939	1940- 1949	1950- 1959
<b>I. Indicadores productivos</b>				
Crec.anual PIB per cápita	3,9	4,8	1,4	1,4
% PIB Agricultura	11,8	13,6	9,5	8,3
% PIB Minería	24,6	20,4	20	14,4
% PIB Industria	11,3	11,9	17,8	21,3
% PIB Resto	48,6	50,1	47,1	48,5
% Fuerza de Trabajo Agrícola	39,4%	37,3%	34,8%	30,7%
% Fuerza de Trabajo Minería	5,0%	5,6%	5,4%	4,7%
% Fuerza de Trabajo Industrial	14,6%	15,9%	18,2%	19,0%
Kilómetros de línea férrea	8.482	8.771	9.163	8.758
<b>II. Indicadores fiscales y de política</b>				
Ingresos fiscales como % del PIB	11,9	14,0	15,6	15,7
% Tributos Recursos Na.t Mineros	28,1	13,8	18,8	17,5
% Tributos Directos	9,7	15,5	18,8	18,7
% Tributos Indirectos Internos	9,5	13,9	17,8	33,2
% Tributos Indirectos Externos	23,5	30,0	18,2	14,7
Gasto fiscal como % del PIB	11,0	12,6	14,4	17,0
% Defensa	25,6	25,5	25,1	17,8
% Justicia y Seguridad	2,7	3,6	3,0	1,8
% Salud	0,7	4,9	7,3	7,9
% Educación	13,5	17,2	16,2	13,0
<b>III. Indicadores sociales y demográficos</b>				
Población Urbana (a)	46%	49%	53%	60%
Población Rural (a)	54%	51%	47%	40%
Años promedio de Educación	3,2	3,3	3,6	3,9
Cobertura educación (*) básica	57,5%	51,3%	57,7%	64,9%
Cobertura educación (*) media	14,2%	11,5%	15,9%	22,0%
Cobertura educación (*) superior	1,0%	1,0%	1,1%	2,0%
Analfabetismo (b)	47%	44%	42%	36%

(\*) Se refiere a matrícula / población en edad del respectivo nivel.

(a) Las cifras corresponden a los años: 1920, 1930, 1940 y 1952 para los respectivos períodos.

(b) Las cifras corresponden a los años: 1920, 1930, 1940 y 1952 para los respectivos períodos.

Fuentes: Economía Chilena 1810–1995, Estadísticas Históricas, Universidad Católica; Estadísticas de la Finanzas Públicas, DIPRES.

Esta persistencia de la desigualdad de oportunidades a pesar de las transformaciones productivas y sociales que había experimentado el país derivaba, según Sunkel, de la “inmutabilidad de ciertas instituciones y estructuras que controlan la orientación del cambio social”. Como ya había ocurrido en períodos anteriores de cambio institucional, las elites tradicionales habían dirigido el proceso de industrialización y expansión del Estado de manera de proteger sus privilegios históricos (De Ferranti, et al., 2004), asumiendo desde el inicio posiciones de liderazgo en el mismo, e incorporando a nuevos individuos industrialmente emergentes a sus círculos sociales, previa aceptación por éstos de sus códigos culturales, incluyendo el valor social de la tierra. Evidencia de esto era la persistencia aún en 1960 de la ineficiente estructura latifundista heredada de la Colonia, y la tendencia de los individuos que hacían fortuna en la industria a invertir parte de sus excedentes en la tierra a pesar de su relativamente baja rentabilidad.

Más allá de las elites, el resto de la población se dividió durante este período entre aquellos que lograron incorporarse al proceso de industrialización, expansión del Estado y ampliación de la representación política, y una mayoría que continuó excluida política, económica y socialmente de estos procesos. La clase media asociada al Estado y los trabajadores industriales organizados obtuvieron crecientes niveles de voz política, protección en el empleo y seguridad social, y recibieron una promesa vaga de movilidad social a través de la educación; mientras los sectores rurales y urbanos no organizados que surgieron de la incapacidad del desarrollo industrial de absorber la migración rural quedaron fuera de este proceso. El resultado, una vez más, fue la permanencia de una estructura de oportunidades elitista. Así, Chile cumpliría un siglo y medio de existencia independiente con niveles de desigualdad similares a los que le legó la colonia.

Esta breve pero larga mirada a la historia de nuestra desigualdad de oportunidades nos permite desechar algunos mitos que se han construido al respecto en la imaginación

nacional. Para esto, resulta útil comparar la evolución de la distribución de oportunidades en Chile con la que caracterizó a otros países del continente, y que siguieron caminos históricos distintos al nuestro. El contraste más evidente surge de comparar nuestra historia con la de Canadá y Estados Unidos, países que, sin ser más antiguos como naciones, lograron desarrollar una estructura social más igualitaria y menos elitista que la nuestra. Para explicar esta diferencia tampoco nos sirve la muy repetida hipótesis de que esto es efecto de la colonización británica en lugar de la española, argumento que cae por su propio peso al observar las diferencias con Chile que presenta la evolución de la desigualdad en otros países hispanoamericanos, como Costa Rica o Uruguay.

Como explicábamos al comienzo de esta sección, la variables básicas que explica estas diferencias según Ferranti et. al., son las distintas condiciones iniciales que encontraron los colonizadores en distintos territorios, el efecto de las mismas en las instituciones económicas con que se organizaron inicialmente los procesos productivos, y el efecto político y social de esta estructura inicial. Así, a pesar de que los británicos llegaron a Norteamérica inspirados por la experiencia previa de los españoles en América Latina, la ausencia de oro, escasez de mano de obra nativa para explotar, y ausencia de ventajas comparativas para la agricultura de plantación<sup>32</sup> no les dejó más alternativa que distribuir los recursos de manera más equitativa para extraer la mayor

---

<sup>32</sup> La excepción fueron los actuales estados del sur de Estados Unidos, con ventajas naturales iniciales para la explotación de plantación (particularmente algodón) donde se desarrolló una estructura de propiedad de la tierra mucho más concentrada que en el resto del territorio y la ausencia de mano de obra nativa se suplió con la importación de mano de obra esclava desde África. No casualmente, a pesar del efecto que tuvieron sobre esta estructura institucional la Guerra Civil en el siglo XIX y los intensos movimientos sociales por la igualdad de oportunidades en el siglo XX, la evolución histórica de las instituciones políticas y sociales de esta zona de Norteamérica está marcada hasta el día de hoy por una fuerte desigualdad de oportunidades e ingresos entre la población de origen europeo y la de origen africano.

productividad posible de los mismos. Así, el hecho de que el recurso relativamente abundante fuera la tierra y el más escaso fuera el trabajo derivó en una estructura de propiedad inicial de la tierra mucho más igualitaria, que se reflejó en estructuras sociales y políticas equivalentes.

Este equilibrio institucional inicial incidió posteriormente en una dispersión mucho más rápida y equilibrada de las principales fuentes de creación de riqueza, desde la tierra, pasando por la educación y el acceso a capital, hasta la protección de los derechos de propiedad intelectual. Esta explicación obtiene respaldo adicional al observar la evolución histórica de los países relativamente más igualitarios de nuestra región, como Costa Rica y Uruguay, los que presentaban al momento de su colonización una relativa ausencia de minerales preciosos y mano de obra indígena, desarrollaron en los siglos posteriores estructuras económicas, políticas y sociales más igualitarias que sus vecinos, y hasta el día de hoy muestran las distribuciones de ingresos más igualitarias de la región.

La desigualdad de oportunidades en Chile, en cambio, esta marcada desde sus inicios por la historia de una elite con bases económicas en las rentas de la tierra y acceso privilegiado a voz política, que tuvo la capacidad de proteger históricamente las fuentes de sus privilegios, abrirse selectivamente a nuevos sectores emergentes y asegurar un acceso preferente a las fuentes de rentas económicas que caracterizaron a distintos momentos de nuestra economía política, entre ellas los recursos minerales, la educación, la protección arancelaria y el acceso a subsidios públicos, entre otros<sup>33</sup>. La próxima sección

---

<sup>33</sup> Aunque el análisis más detallado del impacto de este fenómeno sobre el crecimiento económico en distintos períodos escapa a las posibilidades de este capítulo, este equilibrio de economía política claramente tuvo el efecto perverso adicional de retardar los cambios institucionales requeridos para aprovechar las oportunidades de crecimiento que distintos momentos históricos le presentaron al país. La persistencia de una estructura agraria improductiva, la subinversión pública en educación y la extensión de protección a la industria sustitutiva de importaciones mucho más allá de lo que el mismo argumento de industria naciente hubiera

propone una evaluación de la persistencia de este fenómeno, y un análisis de sus mecanismos y efectos en la desigualdad de oportunidades en el Chile contemporáneo.

### III.1.3 La desigualdad en el Chile contemporáneo: una mirada más cuantitativa

La narrativa histórica de la sección anterior se apoyó básicamente en fuentes historiográficas, utilizando estadísticas puntuales sólo para ilustrar algún argumento específico. Esta opción se basa en que, más allá de los juicios de valor que se tengan respecto del fenómeno, existe entre los historiadores un relativo consenso respecto de los principales mecanismos generadores y reproductores de la desigualdad durante esos períodos. El objetivo de esta revisión histórica, por otra parte, era fundamentalmente el de recordar que la desigualdad no es un fenómeno nuevo en nuestro país y argumentar que su expresión contemporánea tiene significativas bases estructurales.

Nuestra propuesta metodológica para evaluar la desigualdad de oportunidades en el período que va desde 1960 a la actualidad es diferente. En esta sección proponemos una revisión selectiva de distinta evidencia cuantitativa acerca de la desigualdad de ingresos y oportunidades en las últimas cuatro décadas, con un énfasis en la realidad actual. Esta mirada complementa la evaluación de la desigualdad de ingresos presentada en el Estado de la Hacienda Pública del año 2004 al menos de dos maneras. Por una parte, amplía la mirada hacia un concepto más amplio de desigualdad, en un enfoque asimilable al de las capacidades de Sen (aunque no necesariamente sistematizado como tal); y, por otra, propone algunas hipótesis más amplias acerca de los mecanismos dinámicos (políticos, económicos y sociales) por los

---

podido recomendar, son sólo algunas de las manifestaciones históricas de lo anterior. Este tema se retomará en futuros trabajos. Para una versión temprana de esta tesis en lo que se refiere a la utilización de los excedentes del salitre a fines del siglo XIX véase Encina, Francisco (1981) op. cit.

cuales la desigualdad se reproduce hoy en Chile.

Para situar este análisis, la primera sección realiza un breve recuento histórico de los profundos cambios que sufrió el país en el período 1960–2004, en la sección 2 se presenta y discute la evidencia disponible respecto de la permanencia, a pesar de todos estos cambios políticos, económicos e institucionales, de una muy desigual distribución de ingresos durante el período, y en las secciones siguientes se exploran algunos de los mecanismos por los cuales la desigual distribución de oportunidades, entendida como un fenómeno más estructural, ayuda a explicar esta desigual distribución de ingresos. Así, la sección 3 explora la vinculación entre la distribución del capital humano y la capacidad de generar ingresos, en la sección 4 se presenta evidencia de que persiste en nuestro país una muy fuerte concentración de las oportunidades en un pequeño segmento (elite) de la población, y en la sección 5 se analiza evidencia respecto de los mecanismos por los cuales esta desigualdad se transmite intergeneracionalmente y restringe la movilidad social, reproduciendo la desigual distribución de resultados entre las personas.

#### 1. *Breves antecedentes históricos del período 1960–2004*

La “revolución en libertad” de Frei Montalva (1965–1969) se caracterizó la reforma agraria<sup>34</sup>, por una creciente incorporación a la vida política de campesinos y grupos marginales urbanos, y por esfuerzos explícitos por expandir hacia éstos el alcance de las políticas sociales. Estos procesos se aceleraron durante la frustrada experiencia de la “vía chilena al socialismo” (1970–1973), en que se profundizó la participación política de pobres rurales y urbanos, y se generó una masiva redistribución de tierra, nacionalización de activos industriales, y ampliación de derechos sociales, todo esto en un ambiente de creciente inestabilidad

---

<sup>34</sup> La que recién a finales del siglo XX terminaría con las instituciones coloniales de la hacienda y el inquilinaje como base de la estructura productiva del agro.

política, social y macroeconómica. En el largo período de dictadura militar que siguió (1973–1989) se produjo una regresión autoritaria en lo político, se reconcentró parcialmente la tierra (aunque sin retornar al latifundio), se reprivatizó el capital productivo, y se desarrolló un masivo proceso de reformas, liberales en su concepción económica, entre las que se cuentan la apertura comercial, la privatización de empresas públicas tradicionales, la implantación de sistemas duales de salud y previsión, y la municipalización de servicios básicos.

El período post dictadura, de 1990 en adelante, se ha caracterizado por la apertura democrática, dentro de las limitaciones de representación que surgen de las normas electorales de la Constitución de 1980, por un fuerte y sostenido aumento del gasto social, particularmente en educación y salud, una acelerada disminución de la pobreza, modificaciones tributarias más bien marginales, el desarrollo de una política fiscal austera y la consolidación de la apertura externa a través de rebajas generales de aranceles y una agresiva política de acuerdos comerciales. En lo que se refiere a la ampliación de los derechos ciudadanos, en los últimos años en particular han habido esfuerzos por aumentar el acceso a la justicia (Reforma Procesal Penal), eliminar fuentes de discriminación en el accionar del Estado (normas sobre transparencia, compras públicas y servicio civil) y asegurar derechos en protección social (Régimen de Garantías en Salud, Chile Solidario, Seguro de Cesantía). La reciente Reforma Constitucional, por otra parte, eliminó la institución de los senadores designados y abrió la perspectiva de potenciales modificaciones al sistema electoral binominal.

**Cuadro N° III.1.3**  
**Una Panorámica Económico–Social, 1960 a 2004**

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-2004
<b>I. Indicadores productivos</b>				
Crec. anual PIB per cápita	2,5	0,6	1,9	4,1
% PIB Agricultura	9	8,2	7,9	5,5
% PIB Minería	7,6	7,3	9,0	7,9
% PIB Industria	24,1	23,7	19,1	16,6
% PIB Servicios	41,7	46	49,1	48,3
% PIB Resto	17,6	14,8	15	21,7
% Fuerza de Trabajo Agrícola	25,1%	17,9%	17,5%	15,0%
% Fuerza de Trabajo Minería	3,3%	3,1%	2,1%	2,0%
% Fuerza de Trabajo Industrial	17,3%	15,9%	14,4%	15,5%
<b>II. Indicadores fiscales y de política</b>				
Ingresos fiscales como % del PIB	17,5	26,2	26,9	21,7
% Tributos Recursos Nat. Mineros	13,1	5,3	11,0	8,1
% Tributos Directos	25,5	19,9	14,5	19,0
% Tributos Indirectos Internos	41,5	42,2	47,8	47,9
% Tributos Indirectos Externos	15,0	9,2	7,9	7,3
Gasto fiscal como % del PIB	19,5	29,4	25,9	20,6
% Defensa	11,9	16,7	19,6	11,2
% Justicia y Seguridad	1,8	1,7	2,2	2,1 (**)
% Salud	8,5	8,6	10,4	12,1 (**)
% Educación	15,0	14,1	12,3	14,8
<b>III. Indicadores sociales y demográficos</b>				
Población Urbana (a)	68%	75%	82%	85%
Población Rural (a)	32%	25%	18%	15%
Años promedio de Educación	4,5	5,2	6,2	9,7
Cobertura educación básica (*)	80%	93%	95%	97%
Cobertura educación media (*)	27,1%	50,0%	65,0%	84,5%
Cobertura educación superior (*)	4,2%	9,9%	11,4%	22,3%
Analfabetismo (b)	16,4%	11,0%	8,9%	4,7%

(\*) Se refiere a matrícula / población en edad del respectivo nivel.

(\*\*) Desde 1990 estos datos difieren de las Estadísticas de las Finanzas Públicas porque el gasto policial fue sumado al gasto en defensa para ser consistente con las estadísticas anteriores a ese período.

(a) Las cifras corresponden a los años: 1960, 1970, 1982 y 1994 y para el último período al promedio de los censos 1992 y 2002.

(b) Las cifras corresponden a 1960, 1970, 1982 y al promedio 1990–2002.

Fuentes: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1960–2000; INE (CENSOS 1992, 2002); Economía Chilena 1810–1995, Estadísticas Históricas, U Católica; Estadísticas de la Finanzas Públicas, DIPRES; Centro de Estudios Públicos, Estudios Públicos N°52 (primavera 1993); Indicadores de la Educación en Chile, 2002, MINEDUC, Consejo de Educación Superior.

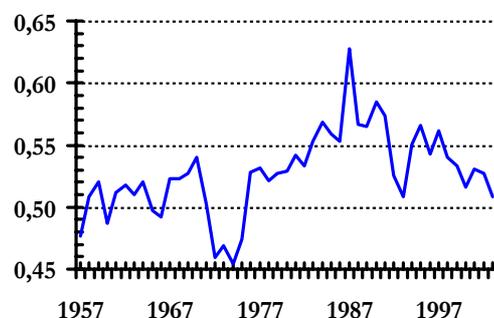
## 2. *La desigualdad de ingresos entre 1960 y 2004*

A pesar de las grandes turbulencias políticas, económicas y sociales que caracterizaron el período, la desigualdad en los ingresos de los hogares no sufrió variaciones equivalentes desde una mirada de largo plazo entre 1960 y 2004. Como se aprecia en el Gráfico N° III.1.1, la distribución de los ingresos de los hogares en Santiago, medida a través del Índice de Gini<sup>35</sup>, osciló relativamente poco en el período, alcanzando mínimos (mayor igualdad) algo inferiores a 0,5 a comienzos de los sesenta, y máximos (mayor desigualdad) algo superiores a 0,6 a fines de los ochenta. Así, a pesar de la disminución que se aprecia en la desigualdad en los noventa respecto de su punto más alto en 1987, en 2003 ésta era prácticamente equivalente a la que registraba el país a fines de los sesenta.

<sup>35</sup> Este análisis surge de evaluar la evolución de los ingresos de los hogares a partir de la Encuesta de Ingresos de la Universidad de Chile, única fuente anual disponible de ingresos de los hogares para el período. Lamentablemente esta encuesta cubre sólo Santiago, por lo que la evolución intertemporal de la desigualdad que se deriva de la misma puede no sólo reflejar la evolución de la misma a nivel país, sino que también fenómenos demográficos, tales como el efecto de la fuerte migración rural-urbana en el período.

### Gráfico N° III.1.1 Desigualdad en el Gran Santiago, 1957–2003

Índice de Gini de cada año



Fuente: Encuesta de Ingresos Universidad de Chile.

Jaime Ruiz Tagle (1999)<sup>36</sup> analizó estos mismos datos desde 1957 hasta fines de los noventa y confirmó con varios indicadores y técnicas estadísticas robustas la relativa estabilidad en la desigualdad de ingresos entre 1957 y 1999. Lo que las cifras muestran es que, a pesar de los dramáticos cambios de regímenes políticos, económicos e institucionales que experimentó el país en el período, y más allá de relativamente moderadas fluctuaciones de corto plazo, la desigualdad de ingresos presentó en los últimos cuarenta y cinco años una gran inercia intertemporal. Una segunda observación interesante que propone Ruiz Tagle (1999) es que las variaciones de corto plazo de la desigualdad de ingresos en el período fueron asimétricas: ésta creció muy rápidamente ante choques negativos sobre los ingresos totales<sup>37</sup> (como ocurrió a

<sup>36</sup> Ruiz Tagle, Jaime, Chile: 40 Años de Desigualdad de Ingresos, Departamento de Economía Universidad de Chile, 1999.

<sup>37</sup> Considérese que, coincidentemente con la crisis, entre 1981 y 1982 el índice de Gini aumentó desde 0,55 a 0,59 en sólo un año (gráfico 1). El fuerte impacto que tiene la inestabilidad macroeconómica sobre la desigualdad de ingresos ha sido confirmado sistemáticamente por diversos estudios empíricos para Chile y otros países, y el impacto diferencial del desempleo (que alcanzó niveles cercanos al 30% en 1982) es uno de sus mecanismos básicos de transmisión. La sección IV sección retoma brevemente la discusión respecto de la importancia que juega la estabilidad fiscal y macroeconómica en la reducción de la desigualdad.

mediados de los setenta y nuevamente en los ochenta), pero los procesos de disminución de la desigualdad (como el que se percibe en la década de los noventa) ocurrieron de manera más lenta.

Ambas observaciones empíricas son coherentes con el marco conceptual e histórico que hemos venido desarrollando. Por una parte, la persistencia de la desigualdad de ingresos en regímenes económicos y sociales tan diversos indica la existencia de causas de la misma que van mucho más allá del impacto temporal de las crisis o de políticas específicas sobre los ingresos de las familias. Y por otra, el rápido aumento de la desigualdad que produce un choque negativo sobre el país y su lento ajuste posterior, sugiere un mayor empobrecimiento relativo de los más pobres en estos episodios y una mayor dificultad de los mismos para recuperar sus ingresos posteriormente. Esto parece indicar la existencia de desigualdades de oportunidades a nivel de los recursos y capacidades que tienen las familias para protegerse de contingencias en sus fuentes de ingresos, entre los que se encuentran el capital humano, capital social, acceso a protección social y voz política<sup>38</sup>.

Los resultados de diversos estudios del impacto diferenciado sobre distintos grupos sociales de los choques macroeconómicos y su ajuste posterior en la década de los setenta y de los ochenta (ambos bajo el régimen autoritario) son coherentes con esta interpretación respecto de la desigualdad en las capacidades de los distintos grupos sociales para enfrentar y amortiguar estos choques<sup>39</sup>. Igualmente significativo es que el

<sup>38</sup> Lamentablemente no disponemos de datos de panel para este período que permitan evaluar directamente este potencial efecto dinámico, así como la eventual reproducción intergeneracional de la desigualdad de ingresos en el período.

<sup>39</sup> De acuerdo a estimaciones de Oscar Altimir, quien también utiliza la Encuesta de Ingresos de la Universidad de Chile, la incidencia de la pobreza en Santiago se había doblado en 1978 y su incidencia volvió a crecer significativamente tras la crisis de los ochenta, véase Altimir, Oscar, Cambios de la desigualdad y la pobreza en la América Latina, El Trimestre Económico, Vol IXI(1), N° 241, pp. 85-133. La Encuesta CASEN de 1987, por otra parte, indicaba

único período de disminución notoria y persistente de la desigualdad (dentro de su estabilidad de largo plazo) ocurrió en un período de relativo incremento de la influencia política de los sectores más pobres, expansión del alcance de las políticas sociales, prudencia fiscal, estabilidad macroeconómica y crecimiento promedio (esto es, tras el retorno a la democracia).

Estas reflexiones nos dirigen nuevamente al concepto más amplio de desigualdad de oportunidades, cuya permanencia y reproducción en el tiempo hemos identificado históricamente con mecanismos que actúan a nivel económico, político y social. El resto de esta sección evalúa la desigualdad de oportunidades en Chile y su eventual impacto en la distribución de ingresos a partir del acceso diferenciado a recursos productivos (fundamentalmente capital humano), capital social y voz política, e identifica algunos de los mecanismos de transmisión de la desigualdad que operan en el Chile contemporáneo.

### *3. Desigualdad en factores productivos: ¿qué se puede esperar de la educación?*

Si se descompone la desigualdad del ingreso autónomo de los hogares entre la que proviene de los ingresos del trabajo y la que se genera por las rentas del capital, se observa que una proporción muy mayoritaria se explica por la primera. Esto se percibe en que el Índice de Gini de los ingresos del trabajo refleja niveles de desigualdad muy similares a la de los ingresos autónomos en su conjunto (Cuadro N° III.1.4). Esto no es la consecuencia de que los ingresos del capital estén distribuidos más igualitariamente, sino que de la relativamente baja proporción que representan éstos dentro del ingreso autónomo total de los hogares de acuerdo a las encuestas de hogares<sup>40</sup>. Así, sin perjuicio

que la pobreza a nivel nacional (urbana y rural) alcanzaba ese año a un 39% de la población.

<sup>40</sup> La que, al contrastarlo con la información de cuentas nacionales respecto de la participación relativa de los factores productivos en la generación del ingreso nacional sugiere una subestimación de los ingresos del capital en estas encuestas, ya sea por su no reporte y/o su reporte como ingresos del trabajo. Ninguno de estos efectos altera fundamentalmente, sin embargo, el

de la mayor influencia que los ingresos del capital tienen en explicar la desigualdad entre los tramos más altos de la distribución, como se discute más adelante, en términos generales la variable explicativa clave es la desigualdad en los ingresos del trabajo.

**Cuadro N° III.1.4**  
**Desigualdad en Diversas Medidas de Ingresos en 2003**

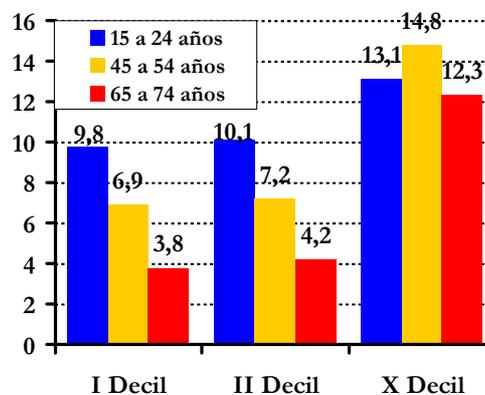
Categoría de ingresos	Índice de Gini
Ingreso autónomo del hogar	0,57
Ingreso del capital	0,90
Ingreso del trabajo	0,61
Ingreso del salario por hora	0,58

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003.

De acuerdo a la perspectiva microeconómica, los fundamentos de la desigualdad en los ingresos del trabajo hay que buscarlos en la distribución del capital humano. Como muestra el Gráfico N° III.1.2, el esfuerzo por aumentar el acceso a la educación formal de los más pobres en los últimos años ha tenido un impacto significativo en la dotación de capital humano de los miembros más jóvenes de los hogares pobres, disminuyendo notablemente la desigualdad que vivieron a este respecto sus padres y abuelos. El efecto de esto en la distribución total de capital humano se observa en que el índice de Gini de los años de educación total de los hogares ha caído desde 0,32 a 0,28 entre 1990 y 2003, y el Gini de la distribución de años de educación entre las personas de entre 15 y 24 años (en la que este esfuerzo de inversión en capital humano ha impactado más fuertemente) lo ha hecho desde 0,16 a 0,13 en el mismo período (Cuadro N° III.1.5). Esta tendencia presagia hacia el futuro un menor impacto de este mecanismo de transmisión intergeneracional de la desigualdad.

análisis respecto de la distribución de los ingresos del trabajo que sigue.

**Gráfico N° III.1.2**  
**Años de Educación por Cohortes de Edad y Deciles de Ingreso**



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN.

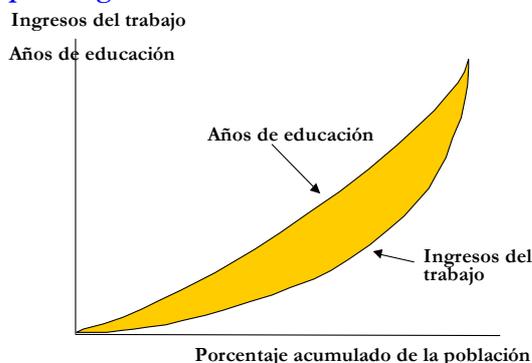
**Cuadro N° III.1.5**  
**Desigualdad en la Distribución de los Años de Educación 1990 y 2003**  
**Índice de Gini de los años de educación**

Cobertura	1990	2003
Total de los hogares	0,32	0,28
Personas entre 15 y 24 años	0,16	0,13

Fuente: Elaboración propia, Casen 1990, 2003.

Sin desmedro de lo anterior, a la luz de la teoría del capital humano puede parecer paradójico que el Índice de Gini de la distribución de los años de educación sea significativamente menor al Índice de Gini de la distribución de los ingresos del trabajo. Esta parte no explicada de la desigualdad de ingresos está representada en el Gráfico N° III.1.3 por el área sombreada que separa a la curva de Lorenz que ordena a los hogares por sus ingresos del trabajo, de la curva de Lorenz que los ordena de acuerdo a la suma de los años de educación de sus miembros. La existencia de esta área no explicada, sin embargo, no significa, que estemos en posición de desechar la vinculación entre capital humano e ingresos del trabajo. Simplemente nos alerta de que esta relación puede ser no lineal y que factores distintos a los años de educación pueden influir en ella.

### Gráfico N° III.1.3 Curvas de Lorenz de Ingresos del Trabajo del Hogar y Años de Educación por Hogar 2003



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003.

De hecho, existen al menos tres factores por los que podemos explicar esta diferencia sin necesidad de apartarnos de la teoría microeconómica: i) diferencias en la tasa de participación laboral (oferta de trabajo) de los miembros de distintos hogares; ii) diferencias en las tasas de retorno monetario a distintos niveles educativos (no linealidades en la relación entre años de educación e ingresos) y; iii) diferencias en la calidad (y pertinencia) de la educación de los miembros de distintos hogares.

La influencia del primer factor se puede deducir directamente desde las mismas encuestas de hogares. Como se aprecia en el Cuadro N° III.1.6, el número de personas activas en el mercado del trabajo por hogar se relaciona positivamente con los ingresos totales de los hogares. Aunque parte de esta diferencia puede deberse a preferencias de sus miembros, información complementaria sugiere que la oferta laboral de los hogares también responde a factores estructurales que afectan sus capacidades de inserción laboral. Así, por ejemplo, la relación entre el número de personas en edad de trabajar y aquellas que no están en edad de trabajar es mayor entre los quintiles más altos, mientras el porcentaje de hogares con niños menores a 5 años que acceden a algún tipo de cuidado infantil también aumenta con el ingreso del hogar. Es evidente que estas condiciones afectan negativamente las capacidades de los

hogares de menores ingresos de rentabilizar su stock de capital humano en el mercado laboral<sup>41</sup>.

### Cuadro N° III.1.6 Restricciones Estructurales a la Oferta Laboral de los Hogares por Quintil

Quintil	I	II	III	IV	V
Número de personas activas por hogar	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7
Potenciales activos sobre inactivos por hogar*	1,1	1,4	1,7	2,0	2,3
Porcentaje de hogares con menores de 5 años que acceden a cuidado infantil	18,3	18,9	24,2	23,0	37,2

\* Se consideró como potenciales activos a las personas entre 18 y 64 años y como inactivos a los menores de 18 años y a los de 65 o más años.

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003.

Respecto al segundo factor (la posibilidad de que existan efectos no lineales en la relación entre los años de educación y los ingresos del trabajo), el Cuadro N° III.1.7 muestra la evolución de las tasas de retorno a la educación primaria, secundaria y superior en los noventa. Como se aprecia, el retorno a distintos niveles educativos es claramente no lineal al número de años estudiados. Así, los ocho años de educación básica generan un retorno monetario de entre 3% y 4% a las personas en el mercado del trabajo; los cuatro años de educación media una rentabilidad de entre 9% y 11%; y los cinco años de educación universitaria generan un retorno de entre 20,5% y 22%. Claramente, el retorno marginal a la educación crece a

<sup>41</sup> Estos efectos que operan sobre la intensidad de uso del stock de capital humano de los hogares y sus ingresos pueden aislarse usando los ingresos por hora trabajada en lugar de los ingresos totales del trabajo para evaluar la distribución. Como se aprecia en el Cuadro 4, esta variante metodológica no cambia sustancialmente las conclusiones. Dado lo similares que son los Gini de ambas distribuciones (y lo diferentes que son del Gini de los años de educación), los otros factores listados deben tener un efecto adicional significativo en la diferencia entre la desigualdad de los ingresos del trabajo y la desigualdad del stock de años de estudio de los hogares que muestra el Gráfico 3.

medida en que se va ascendiendo de nivel en la misma.

**Cuadro N° III.1.7**  
**Tasas de Retorno Privadas a la Educación por Niveles Educativos, 1990-1998**

	1990	1992	1994	1996	1998
<b>Básica</b>	2,9	3,6	4,2	3,2	3,6
<b>Media</b>	9,1	9,9	9,1	11,3	9,3
<b>Universitaria</b>	20,6	22,1	22	21,4	21

Fuente: Mideplán (2000).

En cuanto al tercer factor (desigualdades en la calidad de la educación a la que acceden distintos grupos socioeconómicos), existe amplia evidencia respecto de la relación existente entre grupo socioeconómico de pertenencia y el acceso a algunos de los insumos que la teoría educacional identifica como claves para el proceso educativo, lo que, a su vez, se traduce en una alta correlación entre nivel socioeconómico y rendimiento en pruebas estandarizadas<sup>42</sup>. En efecto, la alta dispersión en el acceso a los insumos monetarios (Cuadro N° III.1.8) y no monetarios (Cuadro N° III.1.9) con que cuentan los niños y jóvenes de distintos niveles socioeconómicos para enfrentar su proceso educativo sugiere que la calidad del capital humano que éstos pueden obtener de iguales años de educación es desigual, y se vincula directamente con la desigualdad entre sus hogares.

<sup>42</sup> Por la obvia vinculación existente entre los retornos a la educación y los ingresos monetarios en base a los que se construyen los quintiles de ingresos, no es posible evaluar este efecto de la calidad educacional recibida directamente por los diferenciales observables en retornos de iguales años de educación para distintos grupos de ingreso.

**Cuadro N° III.1.8**  
**Desembolso Promedio Mensual de Escolaridad y Otros Gastos Relacionados con Educación por Grupo Socioeconómico**  
**En pesos de noviembre 2003**

Grupo Socioeconómico	Pago Mensualidad	Otros gastos	Total	Ingreso promedio mensual del hogar	% del ingreso en gasto en educación
	(a)	(b)	(a + b)		
<b>Bajo</b>	4.290	13.643	17.934	119.000	15
<b>Medio Bajo</b>	6.238	14.755	20.992	180.000	12
<b>Medio</b>	13.461	18.986	32.447	331.000	10
<b>Medio Alto</b>	49.087	28.835	77.922	738.000	11
<b>Alto</b>	131.742	41.188	172.930	1.526.000	11

Fuente: Departamento de Planificación y Estudios, MINEDUC.

**Cuadro N° III.1.9**  
**Acceso a Recursos Educativos no Monetarios por Quintil en 2003**

Quintil	Acceso a educación preescolar (% de niños en grupo etáreo)	Años de educación de la madre	% de alumnos que sólo acceden a computador en la escuela
<b>I</b>	30,3	9,0	83,6
<b>II</b>	34,0	10,2	70,7
<b>III</b>	35,0	11,4	53,4
<b>IV</b>	36,1	12,7	32,7
<b>V</b>	49,1	14,6	13,5

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003.

Este desigual acceso a recursos educativos de calidad entre niños y jóvenes de distintos niveles socioeconómicos tiene un evidente impacto en la distribución de los resultados educativos. Como se aprecia en el Cuadro N° III.1.10, ya en 4° año básico (con 10 años de edad) se perciben nítidamente los efectos de la desigualdad de origen en los resultados educativos de los niños: mientras más del 50% de los niños del estrato socioeconómico alto supera los 300 puntos en la prueba SIMCE, menos del 10% de los que provienen de estratos socioeconómicos bajos y medios-bajos superan este puntaje. Los efectos de estas desigualdades se arrastran a través del resto del sistema escolar, de manera tal que, como muestra el Cuadro N°

III.1.11, sólo un 49% de los jóvenes provenientes de familias con ingresos menores a \$278 mil mensuales que rindieron la Prueba de Selección Universitaria en 2004 obtuvieron más de 475 puntos en la misma (puntaje mínimo requerido para acceder a crédito universitario), en contraste con el 90% de los jóvenes de hogares con ingresos mensuales superiores a un millón cuatrocientos mil pesos (límite bien entrado en el quinto quintil) que obtienen dicho puntaje. Para dimensionar este efecto, considérese que un 43% de los hogares chilenos tenía ingresos mensuales menores a \$278 mil en 2003.

De esta manera, la menor calidad de la educación primaria y secundaria a la acceden los niños y jóvenes de los quintiles de ingresos más bajos tiene un doble efecto respecto del capital humano que estos pueden acumular. Por una parte, disminuye la calidad de su capital humano a iguales años de educación y, por otra, inhibe, más allá de las restricciones financieras que pudieran eventualmente enfrentar, sus posibilidades de acceder a la mucho mejor remunerada educación superior.

**Cuadro N° III.1.10**  
**Niños con Puntajes Superiores a 300 por Estrato de Ingreso: SIMCE 4° Básico 2002**

Grupo Socio económico	Total alumnos	Lengua castellana		Matemática		Comprensión del medio	
	Nº	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>A (bajo)</b>	25.328	1.644	6%	1.649	7%	1.891	7%
<b>B (Medio bajo)</b>	80.131	6.850	9%	6.798	8%	7.254	9%
<b>C (Medio)</b>	94.621	16.601	18%	15.101	16%	16.470	17%
<b>D (Medio alto)</b>	37.010	12.826	35%	11.155	30%	12.341	33%
<b>E (Alto)</b>	17.521	9.887	56%	9.408	54%	9.256	53%
<b>Total País</b>	254.611	47.808	19%	44.111	17%	47.212	19%

Fuente: Simce.

**Cuadro N° III.1.11**  
**Resultados PSU e Ingreso Familiar: Proceso de Admisión 2005**

Ingreso familiar mensual	475 o más puntos
<b>0 A 278.000</b>	49%
<b>278.001 a 834.000</b>	66%
<b>834.001 a 1.400.000</b>	81%
<b>1.400.001 a 1.950.000</b>	89%
<b>1.950.001 a 2.500.000</b>	91%
<b>2.500.001 o más</b>	92%
<b>Total</b>	59%

Fuente: PSU.

En consecuencia, el origen social de las personas afecta su acceso a la educación y condiciona sus oportunidades futuras de ingresos del trabajo al menos a través de tres mecanismos perfectamente explicables desde la teoría económica: i) el efecto sobre la cantidad de capital humano que alcanzan distintos individuos en función de los años de estudio a los que acceden; ii) el efecto que tiene sobre la rentabilidad media del capital humano el nivel educacional alcanzado y; iii) el efecto sobre la calidad del capital humano (a igual número de años de estudios) que obtienen las personas en función de la calidad de la educación a que acceden. Diferenciar estos efectos no sólo importa desde la perspectiva explicativa, sino que es clave para abordarlos desde las políticas públicas.

Evidencia complementaria, sin embargo, sugiere que la suma de estos tres efectos no termina de explicar el área sombreada del Gráfico N° III.1.3, y nos introduce en fenómenos sociales más complejos. Un estudio reciente de Javier Nuñez y Roberto Gutiérrez<sup>43</sup>, muestra con base en estimaciones estadísticas robustas, que ni siquiera la minoría de personas de origen humilde que logra igualar a sus pares más afortunados en años de educación, nivel educativo y rendimiento académico, es remunerada equivalentemente a sus pares de origen más acomodado. Las estimaciones de

<sup>43</sup> Ver Nuñez, Javier y Roberto Gutierrez, *Class Discrimination and meritocracy in the labour market: evidence from Chile*, Estudios de Economía, Vol 32, 2, 2004

estos autores muestran que entre personas de igual rendimiento académico (en la misma carrera e institución superior), aquellos que provienen de comunas acomodadas; se reconocen a sí mismos como de clase alta; estudiaron en colegios de elite; y tienen apellidos asociados a la elite, son remunerados significativamente por encima de quienes no tienen estas características en el mercado del trabajo. El Cuadro N° III.1.12 muestra la magnitud del efecto parcial de cada una de estas características en la renta mensual de ingenieros comerciales de la Universidad de Chile.

**Cuadro N° III.1.12**  
**Remuneraciones y Origen Social**

Medida de clase social	Alto	Bajo	Diferencia	test t
Escolaridad	1.625.091	1.355.342	269.749	2,69
Municipio de origen	1.725.734	1.281.667	444.067	4,72
Ancestro	1.667.980	1.449.967	218.013	2,23
Status subjetivo de clase	1.787.577	1.434.531	353.046	3,29

Fuente: Nuñez y Gutiérrez 2005.

Aunque no disponemos de antecedentes que nos permitan cuantificar más precisamente el aporte parcial de este efecto a el área sombreada del Gráfico N° III.1.3, esta evidencia respecto del impacto sobre los ingresos del trabajo de variables más asociadas a la pertenencia de clase y acceso a redes sociales que al capital humano expresado en nivel educativo y desempeño académico, sugiere la operación de mecanismos no económicos, en sentidos similares a los que han ayudado a mantener y reproducir intergeneracionalmente la alta desigualdad de oportunidades en nuestra historia. Esto nos reintroduce en un tema que el mismo análisis histórico reveló como clave para entender la desigualdad en Chile: la existencia de una elite con acceso preferencial a oportunidades y a los ámbitos de decisión política, que ha concentrado desproporcionadamente el mismo en la historia, y ha aprovechado sus redes y acceso preferencial a voz para proteger esta posición.

4. Elitismo, y capital social: desigualdad en el extremo superior

El análisis del fenómeno del elitismo resulta apropiado para retomar la discusión pendiente respecto de la distribución de los ingresos del capital. Esto es así porque, a pesar de que en la Encuesta CASEN las rentas del capital tienen una incidencia de sólo 4,2% en los ingresos de los hogares, existe evidencia de una extrema concentración del mismo, lo que recuerda el fenómeno histórico de concentración de la tierra que marcó el poder de la elite tradicional. Así, a pesar de los problemas metodológicos que pueda tener la medición de los ingresos del capital en encuestas de hogares<sup>44</sup>, las cifras al respecto de la Encuesta CASEN 2003 ilustran genéricamente el fenómeno, y son coincidentes en lo general con información alternativa proveniente del Servicio de Impuestos Internos respecto de su concentración.

La extrema desigualdad en la distribución de los ingresos del capital se evidencia en un Índice de Gini de 0,9 en 2003 (Cuadro N° III.1.4), y en su fuerte concentración en el extremo de la distribución, lo que implica que un 54% de los mismos se concentra en sólo el 5% más rico de la población. Este efecto se suma a la fuerte concentración de los ingresos del trabajo, resultando en que en 2003 el 1% de los hogares más ricos de la población chilena concentraba el 13% de los ingresos autónomos de los hogares y el 5% más rico recibía el 33% de los mismos. El efecto de esta fuerte concentración de ingresos en el extremo más alto de la distribución sobre la desigualdad como un todo se percibe en que el Índice de Gini de la distribución teórica resultante de excluir al 1% más rico de la población es de 0,49; y el

<sup>44</sup> Si bien parte de la diferencia que existe entre este resultado muestral y la evidencia macroeconómica respecto de la participación del capital en la generación del PIB puede explicarse por el efecto de las rentas de capitales extranjeros, las rentas de los fondos de pensiones y la reinversión de utilidades en las empresas, es difícil de creer, como ya adelantábamos, que estos resultados no reflejen también un componente significativo de subreporte de estos ingresos en la Encuesta CASEN. Este tema sin duda requiere más estudio en su propio mérito pero no altera fundamentalmente nuestro análisis al respecto.

que resulta de excluir al 5% más rico es de 0,41. Lo que muestra este ejercicio es que los ingresos totales del 95% restante de los hogares están mucho mejor distribuidos, y la sola existencia de esta elite en la distribución explica dos terceras partes de la mayor desigualdad de ingresos que existe en Chile respecto de la que presentan algunos de los países desarrollados intensivos en recursos naturales que debieran ser nuestros comparadores naturales (Cuadro N° III.1.13).

**Cuadro N° III.1.13**  
**Desigualdad en Chile y Países Desarrollados con Abundancia de Recursos Naturales**

	Año de Encuesta	Coefficiente de Gini
Australia	1994	35,2
Canadá	1998	33,1
Nueva Zelanda	1997	36,2
Chile	2003	53,8
Chile excluyendo al 5% más rico	2003	40,6

Fuente: Human Development Report 2004, Casen 2003.

Más allá de lo que muestra la distribución de recursos productivos e ingresos respecto de este fenómeno, sin embargo, es interesante evaluar algunos de los elementos más amplios que condicionan el acceso a oportunidades de la elite, tanto en el ámbito de la voz política como en el del capital social. Una primera observación al respecto surge de la diferencia existente entre la percepción de las elites y la población en su conjunto respecto de la distribución del poder en Chile. Como muestra el Cuadro N° III.1.14, un 44% de los miembros de la elite chilena consultados por el PNUD en 2004 consideraba que el poder está hoy menos concentrado que antes, y un 27% y 29%, respectivamente, consideraba que está igual o más concentrado que en el pasado<sup>45</sup>. Sólo un 19% de la población como un todo, en

cambio, considera que el poder está menos concentrado que antes, mientras que un 44% y un 20% de la muestra poblacional opinaba que el poder está igual o más concentrado.

Sin profundizar en interpretaciones psicológicas de estos resultados, es evidente que la experiencia de las personas con el poder afecta su percepción respecto de la distribución del mismo. Particularmente interesante a este respecto resulta que los miembros de las elites en los ámbitos económicos (empresarios, ejecutivos, altos funcionarios económicos), políticos (parlamentarios, alcaldes, altos funcionarios) y simbólicos (miembros de la prensa o líderes de opinión), son los que en mayor medida perciben que el poder está menos o al menos igual de concentrado que antes, mientras que la población en su conjunto percibe que son estas mismas elites las que más poder han adquirido (PNUD, 2004). En cambio, los miembros de la elite social (dirigentes sindicales, ONGs), de quienes la población percibe que han perdido poder, opinan que el poder se ha concentrado.

**Cuadro N° III.1.14**  
**Percepciones de Distribución del Poder por Parte de las Elites y la Población**

	Ámbito de poder elite				Total elite	Total población
	Económico	Político	Simbólico	Social		
El poder está menos concentrado que antes	57	40	41	6	44	19
El poder está igual de concentrado que antes	19	30	35	29	27	44
El poder está más concentrado que antes	24	30	24	65	29	20

Fuente: PNUD, 2004.

Más allá de estas percepciones, sin embargo, existe evidencia comparativa de que en nuestro país persiste una alta reproducción de los patrones históricos en el acceso a las posiciones de elite. A este respecto, el Cuadro N° III.1.15 muestra las

<sup>45</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Desarrollo Humano en Chile. El Poder: ¿para que y para quien?, PNUD, Santiago, 2004.

composiciones de las elites de Chile y Alemania, según la situación socioeconómica del hogar de origen. Como se observa en el mismo, en contraste con Alemania donde el acceso a la elite se distribuye de manera muy homogénea entre personas que provienen de hogares de nivel socioeconómico bajo, medio y alto, en Chile un 65% de los miembros de la elite provienen de hogares de nivel socioeconómicos alto, y sólo un 4% de hogares de nivel socioeconómico bajo.

**Cuadro N° III.1.15**  
**Patrones Intergeneracional de Transmisión de Poder**  
**Nivel socioeconómico del padre (%)**

	Nivel socioeconómico del padre (%)		
	Bajo	Medio	Alto
Elite chilena	4	31	65
Elite alemana	35	30	35

Fuente: PNUD, 2004.

5. *Desigualdad de origen e (in)movilidad social*

Como veíamos en la introducción, según Rawls la transferencia intergeneracional de la desigualdad sería una violación básica de los principios de justicia que se derivarían de un acuerdo social imparcial (Rawls, 1971, op. cit.). Más allá de la perspectiva normativa, sin embargo, el que las oportunidades de vida de las personas dependan de su cuna tiene, además, importantes consecuencias económicas, sociales y políticas.

La dependencia de las oportunidades de vida respecto del hogar en que se nace, y su consecuente desigualdad, genera un terreno social desequilibrado, que limita el desarrollo de los talentos y potencialidades de quienes parten en una situación relativa de desventaja. Esto afecta económicamente a la sociedad por varias vías. Por una parte, disminuye los incentivos a invertir en el futuro, tanto de quienes tienen bajas probabilidades de ascender en la escala social como de quienes tienen bajas probabilidades de descender por factores distintos a la acumulación de capital humano y el esfuerzo personal. Y, por otra parte, evita que la distribución resultante de posiciones productivas sea la que maximiza

ex ante la productividad de la economía como un todo, es decir, genera una ineficiente asignación intertemporal de los recursos humanos. En lo político y social la desigualdad de oportunidades es también un germen de inestabilidad, y promueve conductas asociales como el crimen, que también tienen costos económicos significativos para la sociedad.

La persistencia de patrones intergeneracionales de reproducción de la desigualdad puede analizarse en términos de ingresos absolutos a través de la relación entre ingresos de padres e hijos. El Cuadro N° III.1.16 muestra la correlación entre los ingresos de padres e hijos para distintos rangos de edad de los últimos, estimadas por Nuñez y Risco (2004)<sup>46</sup> a partir de la encuesta de ingresos de la Universidad de Chile. Como se aprecia, existe una significativa relación positiva entre los ingresos de los padres y los ingresos de sus hijos, tanto en lo que se refiere a las remuneraciones del trabajo como a sus ingresos totales. Esto indica una alta reproducción intergeneracional de la capacidad de generar ingresos.

**Cuadro N° III.1.16**  
**Elasticidad Ingreso de Hijos versus Ingresos Padres**

Rango de edad de la muestra	Correlación ingresos laborales padres e hijos
23-55	0,55
23-35	0,48
33-45	0,55
43-55	0,64

Fuente: Nuñez y Gutiérrez (2005).

Para entender lo que esto significa en términos relativos, se complementa esta información con la que entrega la matriz de transición del Cuadro N° III.1.17, la que muestra la movilidad entre padres e hijos en la escala de ingresos relativos. Como se

<sup>46</sup> Véase Nuñez, Javier y Cristina Risco, *Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un país en desarrollo: el caso de Chile*, Documentos de Trabajo 210, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2004.

aprecia en esta matriz, existe un cierto nivel de movilidad (tanto ascendente como descendente) entre padres e hijos dentro de los primeros quintiles de ingreso de la población, la que disminuye notoriamente al llegar al quinto quintil. Así, mientras el hijo de un padre que se encuentra en el primer quintil de ingresos tiene una probabilidad de 31% de ubicarse en el mismo y una probabilidad de sólo 7% de ubicarse en el quinto quintil de ingresos, el hijo de un padre del quinto quintil de ingresos tiene una probabilidad de 50% de estar en el quinto quintil de ingresos y una probabilidad de sólo 8% de estar en el primer quintil. Lo primero muestra una relativamente alta movilidad en el rango bajo los \$405.000 pesos<sup>47</sup> de ingreso del hogar (límite superior de los ingresos del hogar del tercer quintil), y lo segundo confirma la relativa impermeabilidad de la elite en lo que a ingresos se refiere.

**Cuadro N° III.1.17**  
**Matriz de Transición Padres-Hijos en Escala de Ingresos Relativos**

		Quintil hijo				
		I	II	III	IV	V
Quintil padre	I	0,31	0,21	0,21	0,19	0,07
	II	0,29	0,22	0,32	0,13	0,05
	III	0,16	0,28	0,21	0,22	0,12
	IV	0,17	0,18	0,20	0,22	0,23
	V	0,08	0,11	0,06	0,26	0,50

Fuente: Nuñez (2004).

Una manera más estructural de estudiar la movilidad social intergeneracional es a través de la relación entre las posiciones sociales y ocupacionales (clases o categorías) que ocupan padres e hijos, y que definen las oportunidades de obtener ingresos de las personas. En un sofisticado estudio sobre estratificación y movilidad social en Chile, Florencia Torche y Guillermo Wormald (2004)<sup>48</sup> presentan resultados estadísticos que concuerdan con nuestro análisis anterior en

varios aspectos. En particular, los autores confirman que el mayor acceso a educación en todos sus niveles ha generado un aumento de los ingresos de quienes ocupan posiciones más bajas en la estratificación social. Sin embargo, las posibilidades de ingresos de los sectores más altos en la jerarquía social han aumentado más fuertemente aún por efecto de su mayor acceso a la mejor remunerada educación superior. Por otra parte, coincidentemente con lo que muestra la movilidad relativa en la escala de ingresos (Cuadro N° III.1.17), los autores concluyen que, a pesar de que se percibe una importante movilidad, esta es fundamentalmente de distancia corta, sin que implique un cambio sustancial en el estatus socioeconómico de las personas.

En lo que se refiere a la reproducción intergeneracional de la elite, Torche y Wormald (2004) confirman que en los estratos ocupacionales superiores predominan individuos cuyos padres provienen de los mismos estratos (en sus palabras, “se mantiene una significativa herencia de clase”). Para dar un contexto a estas conclusiones, comparan estadísticamente los niveles de movilidad social en Chile con los de Estados Unidos y muestran que en nuestro país existen niveles mucho más altos de reproducción intergeneracional de la desigualdad, la que opera, según sus resultados, a través de la influencia de los padres en el logro educativo de sus hijos y en el acceso al primer trabajo de los mismos.

La relativa impermeabilidad de la elite ocupacional entre individuos provenientes de distintas categorías socioeconómicas se visualiza en el Cuadro N° III.1.18, que muestra las probabilidades condicionales (odds) de movilidad entre pares de categorías ocupacionales. Este indicador se explica mejor con un ejemplo. La celda que forman la primera fila y la sexta columna (con un valor de 29,4) muestra la probabilidad de que una persona proveniente de la clase de “servicio alta” pertenezca a la misma en lugar de que pertenezca a la de “manual no calificado”, en relación a la probabilidad de que una persona proveniente de la categoría

<sup>47</sup> Cifra en pesos de noviembre de 2003.

<sup>48</sup> Ver Torche, Florencia y Guillermo Wormald, *Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro*, Serie Política Sociales, 98, CEPAL, Santiago, 2004.

“manual no calificado” pertenezca a la clase de “servicio alta”. Graficando la movilidad social con el mismo ejemplo, por tanto, lo que muestra este indicador es que la probabilidad de que un individuo proveniente de la clase de “servicio alta” pertenezca a la misma es 29,4 veces mayor que la probabilidad de que alguien proveniente de la categoría “manual no calificado” acceda a la clase de “servicio alta”. Así, la evolución del indicador en la primera fila hacia la derecha muestra como la probabilidad de ascenso en la estratificación social va cayendo a medida que el origen de las personas dentro de la misma es más bajo, finalizando en la espantosa revelación de que una persona cuyos padres pertenecen a la clase de “trabajo agrícola” tiene una probabilidad de acceder a la categoría de “servicio alta” en su vida laboral que es 880 veces menor que la de una persona cuyos padres ya pertenecían a esa clase.

**Cuadro N° III.1.18**  
**Probabilidad Condicional al Origen de Acceso a Categoría Ocupacionales**

	Serv. alta	Peq. burguesía	Serv. baja	Indep.	Manual calific.	Manual no calific.	Prop. Agríc.	Trab. Agríc.
Servicios de alta	1,0	4,8	1,3	9,1	13,7	29,4	30,4	878,6
Pequeña burguesía		1,0	3,6	13,7	23,8	5,5	33,0	244,1
Servicio baja			1,0	1,0	2,5	1,0	29,7	29,7
Indep.				1,0	2,8	1,7	3,6	8,9
Manual calificado					1,0	1,7	15,4	5,9
Manual no calificado						1,0	9,3	3,6
Propietarios agrícolas							1,0	4,8
Trabajadores agrícolas								1,0

Fuente: Torche y Wormald (2004).

### III.1.4 Políticas públicas e igualdad de oportunidades: donde estamos y a donde vamos

La fuerte raíz histórico–institucional, inercia temporal y complejidad de los mecanismos, económicos, políticos y sociales, que han sustentado y reproducido, y siguen sustentando y reproduciendo la desigualdad

de oportunidades en nuestro país, y que apenas hemos podido esbozar en estas páginas, nos alertan respecto de las recetas mágicas que periódicamente se levantan desde distintos sectores como solución a la misma. El análisis histórico y cuantitativo nos sugiere que no es posible avanzar de manera consistente hacia una sociedad más equitativa en términos de las posibilidades de vida de las personas sin un esfuerzo que reconozca el carácter multidimensional del fenómeno, ataque comprensiva y sosteniblemente las bases económicas, políticas y sociales de la desigualdad de oportunidades, y persista por un largo período de tiempo.

A este respecto, es interesante revisar las conclusiones de política que se derivan del extenso análisis de la desigualdad en América Latina que presentan De Ferranti et al. (2004). Como adelantábamos, este informe atribuye la mayor desigualdad de la región respecto de otras regiones a la persistencia en el tiempo de condiciones iniciales desiguales, las que resultan del efecto combinado de mecanismos económicos, políticos y sociales sobre la distribución de oportunidades. Sus recomendaciones para disminuir la desigualdad en América Latina, por tanto, también abarcan todas estas dimensiones.

#### 1. *Elementos económicos de una estrategia por la igualdad de oportunidades.*

En lo económico, los autores proponen: i) aumentar tanto el acceso como la calidad de la educación que reciben los más pobres en todos sus niveles, primario, secundario y superior; ii) ampliar el acceso de los pobres rurales a la tierra y de los pobres urbanos a vivienda, asegurando sus derechos de propiedad sobre estos activos; iii) ampliar la infraestructura requerida para que los más pobres puedan rentabilizar sus activos; iv) ampliar el acceso al mercado del trabajo formal y a la protección de la seguridad social; v) mantener un marco de política macroeconómica (particularmente fiscal) que minimice la varianza del producto y ayude a sostener el gasto social y; vi) utilizar más efectivamente la capacidad redistributiva del Estado a través de los impuestos y el gasto focalizado.

Más allá del hecho de que estas recomendaciones de política estén orientadas a la región como un todo y no reflejen necesariamente las particularidades económicas y estructurales de nuestro país y de su etapa de desarrollo, si las evaluamos contra la orientación general de las políticas públicas chilenas en los últimos quince años se observa una sorprendente coincidencia con nuestras políticas. Las áreas específicas en las que existen diferencias de énfasis tienen que ver fundamentalmente con características estructurales distintas de nuestro país respecto del promedio de la región, y a una sincronización de los esfuerzos en nuestro país que los ha ordenado en una cierta secuencia temporal dentro de un marco de largo plazo similar.

Esto último se observa nítidamente en educación, donde el énfasis fundamental en los noventa estuvo en expandir la cobertura escolar entre los más pobres, con lo que nuestro país muestra hoy niveles de cobertura similares a los de países desarrollados (Cuadro N° III.1.3) y el esfuerzo posterior por la calidad se ha concentrado en aumentar el material educativo y número de horas que niños y jóvenes dedican al aprendizaje a través de la Jornada Escolar Completa. Igualar las oportunidades de aprendizaje de los niños más pobres, sin embargo, requerirá de esfuerzos adicionales por compensar la desigualdad de origen y lograr mayor responsabilidad de los actores educativos por el aprendizaje. Conjuntamente con la implementación de la subvención preferencial para los niños más vulnerables ya anunciada por el Presidente Lagos, esto requerirá continuar los esfuerzos por aumentar la cobertura de educación preescolar y estimulación temprana de los niños más carentes, y reforzar fuertemente los mecanismos de rendimiento de cuentas de profesores y sostenedores educacionales.

El efecto de estos esfuerzos en el rendimiento de los jóvenes más pobres al culminar la educación media debiera tender a igualar las oportunidades futuras de acceso a educación superior que dependen de las capacidades desarrolladas en el ciclo escolar

(Cuadro N° III.1.11). Esto, sin embargo, no resuelve el problema de corto plazo de los jóvenes de bajos ingresos que, habiendo ya logrado sortear la inequidades anteriores, ven restringido el acceso a educación superior por factores financieros. Resulta fundamental, por tanto, continuar focalizando la ayuda financiera para educación superior en los estudiantes pobres y meritorios, orientar estos recursos por la calidad más que la adscripción institucional (con estricta acreditación de calidad de instituciones públicas y privadas) y apoyar la generación de nuevos instrumentos de apoyo financiero que permitan canalizar recursos de nuevas fuentes a estos objetivos. El avance de la ley de acreditación institucional, el que los jóvenes de primer año del 60% más pobre con más de 550 puntos en la PSU accedan a 100% de financiamiento, y la implementación del nuevo sistema de crédito con garantía estatal serán avances profundos en estos sentidos.

En lo que se refiere al acceso a recursos productivos por parte de la población rural, hay que considerar algunas particularidades del punto de inicio chileno. La reforma agraria de los sesenta y setenta alteró fundamentalmente la estructura de tenencia de la tierra que, como vimos en secciones anteriores, había caracterizado a nuestro país desde la colonia. Sumada a la apertura externa y desarrollo agro-exportador posterior, ya a comienzos de los noventa la estructura productiva del agro chileno era fundamentalmente distinta a la de comienzos de los sesenta (y a la que aún caracteriza a muchos países de la región) concentrándose, al menos en la zona central, en unidades productivas de tamaño mediano con una alta capacidad de absorción de mano de obra estacional. Así, sin perjuicio de que es necesario continuar con la política de asegurar títulos de dominio y apoyo técnico a los pequeños productores agrícolas, las oportunidades de parte importante de la población rural se asocian hoy más al acceso a educación, capacitación y protección social que al acceso a la tierra, y la expansión de los mismos a la población rural es una de las explicaciones fundamentales de la expansión educacional, el aumento del gasto público en

capacitación y los aumentos en cobertura de las Pensiones Asistenciales y de Chile Solidario de los últimos años.

En lo que se refiere a las recomendaciones respecto de la disponibilidad de infraestructura para los más pobres, el robusto aumento en el acceso a vivienda de la población urbana en los últimos quince años, por otra parte, ha respondido directamente al esfuerzo de las políticas públicas en este sentido. Así, mientras en 1990 un 53% de los hogares del 20% más pobre de la población vivía en una vivienda de su propiedad, esta proporción aumentó en 2003 a un 70% (CASEN 1990 y 2003). Igualmente, mientras un 12% de las viviendas en 1990 presentaba condiciones de saneamiento abiertamente deficitarias, este porcentaje se redujo en 2003 a sólo un 5%. Esto último indica parcialmente también el esfuerzo de inversión en infraestructura que a través de variados sistemas de asociación público-privada ha expandido notablemente la cantidad y calidad no sólo de la infraestructura sanitaria, sino que también de la vial, portuaria y de riego, entre otros elementos fundamentales para la integración productiva de los hogares pobres, urbanos y rurales.

Este esfuerzo por generar los bienes públicos requeridos para expandir las oportunidades de ingresos productivos de las personas ha comenzado también a orientarse fuertemente hacia objetivos que van más allá de la infraestructura física. Nos referimos en particular al esfuerzo en curso por ampliar fuertemente la acción pública y privada en lo que se refiere a la innovación productiva. A este respecto, la legislación propuesta recientemente sobre el uso de los recursos del nuevo impuesto específico a la minería en el fomento de la innovación productiva se modela en la experiencia de países que han alcanzado altos niveles de equidad social a partir de combinar el esfuerzo educativo con la agregación de valor, vía innovación, a sus recursos naturales, tales como Suecia, Finlandia o Nueva Zelanda<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Para un mayor análisis del círculo virtuoso entre educación, innovación y mayores oportunidades, ver la

Las propuestas de Ferranti et al. (2004) de ampliar el acceso al mercado del trabajo formal y a la seguridad social se basan en la desigualdad que genera entre los trabajadores la coexistencia de un gran sector de trabajadores informales, sin protección legal ni cobertura de seguridad social, con un pequeño sector formal con relativamente alta protección en el empleo. Esta es parte de la herencia de la incapacidad del proceso de industrialización y crecimiento del Estado de gran parte del siglo pasado de absorber productivamente a la fuerza de trabajo que el mismo proceso atraía desde el campo. Aunque esta dicotomía es menos dramática en nuestro país que en otros de la región, no es menos cierto que un porcentaje significativo de la actual fuerza laboral trabaja en condiciones de alta desprotección y tiene limitado acceso a la seguridad social. En efecto, las proyecciones actuariales a este respecto sugieren que, de no mediar reformas al sistema previsional que lo reviertan, la mitad de la actual fuerza de trabajo no accederá siquiera a la pensión mínima debido a su nula o baja densidad de cotizaciones<sup>50</sup>.

La implantación y operación del seguro de desempleo fue un claro paso para enfrentar este problema, al crear mayores incentivos a la formalización e incrementar la protección de los trabajadores formales sin aumentar la rigidez del mercado laboral. A este respecto, sin embargo, los años futuros nos demandarán una gran imaginación para avanzar en eliminar restricciones a la contratación formal sin desproteger a los trabajadores. Estos esfuerzos deberán complementarse con una profunda revisión de los incentivos y estructura del sistema previsional de capitalización que, sin amenazar sus beneficios, permita asegurar una mayor protección de los trabajadores chilenos en su tercera edad. Ambos objetivos debieran formar parte central de la agenda de los próximos años.

---

presentación del Estado de la Hacienda Pública de 2004.

<sup>50</sup> Véase Arenas de Mesa, Alberto, *The institutional and fiscal effects of pension-system reform: the case of Chile*, en *Insuring Old Age Security: Pension Reform in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. (en prensa).

La importancia que reviste para la igualdad de oportunidades la mantención de un marco de política macroeconómica que asegure la solvencia de largo plazo del Estado, proteja al país de las crisis de origen externo y permita sostener niveles estables de financiamiento para el esfuerzo público social y en infraestructura, se observa directamente en el impacto que han tenido los períodos de crisis sobre la desigualdad de ingresos (Gráfico N° III.1.1). A este respecto, es notable comprobar como la economía siguió creciendo en torno al 3% y la desigualdad no aumentó en el período 2002–2003 a pesar de que el choque externo fue mayor al del período 1982–1983, en que el PIB cayó en promedio un 8,2% anual y se produjo un fuerte aumento de la desigualdad. Esto fue producto de la credibilidad del marco que entrega la regla de balance estructural, permitiendo sostener el gasto público a pesar del choque y actuar contracíclicamente sobre la economía. Esta misma propiedad de la regla fiscal, por otra parte, asegura un financiamiento estable del gasto social y de inversión en el tiempo. La institucionalización de la regla de balance estructural y el continuo apego a una política fiscal responsable es, por tanto, requisito fundamental para sostener hacia el futuro un esfuerzo persistente contra las causas de la desigualdad.

Más allá del impacto diferenciado de los choques macroeconómicos sobre los ingresos y bienestar de distintos sectores sociales, lo anterior también se vincula con la importancia que tiene el crecimiento económico en el esfuerzo contra la desigualdad desde una perspectiva de más largo plazo. La distribución sin crecimiento es esencialmente un juego de suma cero que requiere disminuir en términos absolutos los ingresos de un grupo social para aumentar los de otro. Las dificultades de economía política que esto involucra son evidentes, y el bajo crecimiento promedio que generó la industrialización vía sustitución de importaciones explica parte importante de las limitaciones que tuvo ese proceso para incorporar a sectores más amplios al mismo. La política fiscal y macroeconómica, por tanto, también tiene un papel fundamental

que jugar en generar las condiciones necesarias para mantener tasas altas y sostenidas de crecimiento económico, sin las cuales el financiamiento del esfuerzo social enfrenta fuertes restricciones económicas y políticas

También vinculado a lo anterior, una segunda forma en que las finanzas públicas afectan la desigualdad de oportunidades en una dimensión de más corto plazo, es el efecto distributivo directo que éstas tienen a través de la incidencia del gasto público y la carga tributaria. Antes de evaluar esta dimensión, sin embargo, es importante distinguirla claramente de la dimensión fiscal y macroeconómica que se discutió en los párrafos anteriores. El no reconocimiento de estos dos papeles distintos y complementarios de las finanzas públicas está en la base de muchos esfuerzos frustrados por mejorar la distribución de oportunidades en nuestro continente, los que sacrificaron la sostenibilidad fiscal, estabilidad macroeconómica y crecimiento en intentos vanos por redistribuir recursos que nunca existieron, con un desastroso impacto final en la equidad<sup>51</sup>.

Hecho este punto metodológico, el impacto de corto plazo de la política fiscal sobre la desigualdad se puede evaluar directamente a través de la incidencia distributiva de las transferencias del gobierno y la incidencia entre distintos segmentos de la población de los impuestos que las financian. La evidencia del fuerte impacto sobre la desigualdad de ingresos de las transferencias públicas en los últimos años es clarísima. El fuerte aumento del gasto social desde 1990, en un marco fiscal sostenible y de alto crecimiento, combinado con un fuerte aumento en la focalización de las transferencias monetarias y de educación y salud, incrementaron los recursos que reciben los hogares más pobres. El efecto de esto sobre la desigualdad de ingresos se observa en que la razón entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre en 2003 se reduce desde 14,3 a 7,6 veces al agregar a ambos estas transferencias,

<sup>51</sup> Al respecto ver por ejemplo, *Macroeconomic Populism in Latin America*, Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, NBER Working Paper, 1991.

y el Gini disminuye desde 0,57 a 0,50<sup>52</sup>. Ciertamente es legítimo discutir los niveles absolutos de gasto público requeridos para la función redistributiva del Estado pero el éxito de cualquier aumento en el mismo depende de que se mantenga la focalización y se asegure la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Esto también se vincula con la estructura de financiamiento del Estado y, particularmente, con la política tributaria. Chile ha consolidado en las últimas dos décadas una estructura de financiamiento público que se basa fundamentalmente en la eficiencia recaudatoria de distintos impuestos, dejando el mayor peso redistributivo al gasto público, con una concentración mayoritaria en los impuestos indirectos (particularmente IVA) y un menor peso de los impuestos directos. Engel, Galetovic y Raddatz (1998), op. cit., evalúan el efecto de esta estructura, mostrando que su efecto es prácticamente neutral en términos distributivos. Además simulan el efecto potencial de distintos cambios en la misma, concluyendo que existe relativamente poca capacidad potencial de aumentar el efecto redistributivo directo de la estructura impositiva chilena. Estos resultados son estadísticamente confiables y debieran alertarnos respecto de cifrar mucha fe en la capacidad distributiva de aumentos en las tasas de los impuestos directos<sup>53</sup>, las que pueden tener, además, efectos perversos sobre el crecimiento económico.

Lo anterior no significa que no deban hacerse todos los esfuerzos porque las personas de mayores ingresos hagan su justo aporte al financiamiento público. La principal urgencia al respecto, como se señala en el capítulo xx, es revisar cuidadosamente la racionalidad e impacto distributivo de las franquicias tributarias, particularmente las que operan a

través de los impuestos directos. Para graficar parcialmente el impacto de los tratamientos tributarios preferenciales en los impuestos que pagan las personas de más altos ingresos, considérese que en la Operación Renta de 2004 los contribuyentes del Impuesto Global Complementario con ingresos anuales de entre \$2.790.000 y \$3.721.200 mensuales (en pesos de 2005) redujeron sus impuestos a pagar a apenas un 16% de lo que resultaba de aplicar la tabla del impuesto, al imputar los créditos tributarios a los que tenían derecho. Los contribuyentes con rentas entre \$3.721.200 y \$4.651.500 mensuales los redujeron a un 20% y, tras imputar los créditos tributarios que les concede la ley, los contribuyentes con rentas mensuales superiores a \$4.651.500 pagaron impuestos equivalentes a sólo un 30% de lo que les correspondía pagar según la aplicación estricta de la tabla a sus ingresos. Así, más allá de la racionalidad económica que pudieran o no tener estas franquicias (tema que debe estudiarse caso a caso), es evidente que su operación ha desvirtuado el supuesto carácter progresivo del impuesto a la renta personal.

## *2. Aspectos políticos y sociales de una estrategia por la igualdad de oportunidades*

El informe de De Ferrantis, et al. (2004) tampoco es ciego frente a la evidencia que el análisis histórico y empírico revela respecto de la influencia de elementos que escapan al ámbito puramente económico en la distribución de oportunidades. Estos autores, de hecho, utilizan el ejemplo de nuestro país tras el retorno a la democracia para graficar el tipo de ambiente político que puede ayudar a desencadenar un proceso efectivo de reducción de la desigualdad en el largo plazo. Más allá de lo que nos pueda enorgullecer este reconocimiento, sin embargo, la evidencia revisada en la sección anterior respecto del impacto de variables sociales en las oportunidades de las personas, y la persistencia de mecanismos elitistas de acceso a las oportunidades, nos alertan respecto de la autocomplacencia y confianza ciega en las buenas políticas económicas. No sólo debemos asegurar la estabilidad económica, buscar un acceso más equitativo de los

---

<sup>52</sup> Para mayor análisis de este efecto véase el Estado de la Hacienda Pública de 2004.

<sup>53</sup> Esto se refiere, por cierto, sólo al efecto directo de la carga tributaria en los ingresos después de impuestos de las personas y no al efecto indirecto que cambios tributarios que aumentan la recaudación puedan generar, dentro de un balance equilibrado, en el impacto distributivo del gasto social. Recordemos, a este efecto, que Chile tiene la carga tributaria más baja del mundo entre países de igual desarrollo.

ciudadanos a recursos productivos e ingresos, y extender el alcance de la protección social; debemos también ampliar sustancialmente la voz de los más pobres, enfrentar decididamente la discriminación y promover una sociedad cada vez más meritocrática.

La recientemente aprobada Reforma Constitucional que desarmó algunos de los amarres autoritarios de la Constitución de 1980 ha abierto las puertas a una mayor democratización de nuestro sistema político, particularmente a través de modificaciones al sistema electoral que aseguren una más equilibrada representación de la voluntad ciudadana en el parlamento. Por otra parte, nuestro sistema no puede tener la legitimidad democrática para los esfuerzos que se requerirán para enfrentar la desigualdad si la mayor parte de los jóvenes se siente desafectado del mismo. Las modificaciones al sistema electoral mencionadas pueden motivar a los más jóvenes a una mayor participación en la medida en que les entregue la oportunidad de elegir representantes que reflejen de mejor manera su diversidad. Esto debe complementarse con una modificación de nuestro sistema de registro electoral, que consagre la inscripción automática y el voto voluntario.

La Reforma a la Justicia, por otra parte, está revolucionando el acceso y transparencia de la misma ante la ciudadanía. Juicios orales, públicos y rápidos, son la mejor garantía de que la discriminación histórica de los más pobres en el acceso a la justicia debiera, si no desaparecer, disminuir notablemente. Tal vez si la más importante reforma que continúa pendiente en lo que se refiere a la relación entre ciudadanos y el Estado, nos avergüenza admitir, se refiere a su relación cotidiana con los servicios públicos. A este respecto se requieren políticas que eliminen las prácticas abusivas y discriminatorias de los funcionarios públicos de todo nivel hacia la ciudadanía, y aseguren a todos estándares de trato igualitario y servicios de calidad, independientemente de su condición socioeconómica, lugar de residencia, edad, género y cualquier otra característica individual. Esto no requiere grandes cambios institucionales en la organización del Estado

pero involucra una transformación cultural de gran magnitud en la relación Estado-ciudadano. La implementación del Plan AUGE es un avance en esta línea.

Una mayor democratización de la relación entre el Estado y la ciudadanía pasa también por incrementar la transparencia del Estado en su gestión, y en el desarrollo y evaluación de sus programas, y por promover una mayor participación ciudadana en la orientación y evaluación de los mismos. A este respecto ha habido algunos avances importantes en los últimos años. La legislación de un sistema de promoción e incorporación a la función pública basado en el mérito, la instauración de un sistema de compras públicas transparente, competitivo y abierto, y la institucionalización de sistemas de información pública de la gestión institucional y programática de los ministerios y servicios, entre otras medidas, ha aumentado notablemente la transparencia del Estado en su gestión, lo que se ha complementado con el creciente desarrollo de una cultura de evaluación en los servicios públicos promovida desde el proceso presupuestario. El ejercicio de un sistema participativo para la asignación del FNDR en dos regiones el año 2006, por otra parte, puede indicar nuevos caminos para extender la participación ciudadana a este nivel.

Todo lo anterior, sin embargo, no puede rendir sus frutos en términos de ampliar la influencia de los más pobres en la orientación y gestión de las políticas públicas, sin que estos tengan la capacidad organizacional requerida para participar efectivamente en estos procesos. El proyecto de ley de participación ciudadana actualmente en el Congreso se orienta a generar mecanismos que faciliten y apoyen la organización de la ciudadanía, y su participación en la gestión pública. Con todo, debemos ser muy cuidadosos en no reproducir los esquemas históricos que permitieron a pequeños grupos organizados influir sobre la orientación de las políticas públicas a partir de sus intereses corporativos, dejando desprotegida a la mayor parte de la población no organizada. Digámoslo claro entonces: el empoderamiento de la ciudadanía no puede

ser excusa para generar accesos privilegiados al Estado de quienes tienen los recursos e incentivos para organizarse en función de sus intereses. Esto sólo reproduciría la exclusión de los más pobres que ha caracterizado el desarrollo de las políticas públicas durante gran parte de nuestra historia.

Por último, más allá de lo que podamos avanzar en igualar el acceso a recursos productivos, protección social y voz política, difícilmente tendremos un país en que la cuna deje de ser determinante fundamental de las oportunidades de vida de las personas si no rompemos con las instituciones sociales elitistas que regulan el acceso a oportunidades más allá del mérito personal. Como hemos visto, las estructuras culturales y sociales que definen la discriminación social en Chile son de muy antigua data y no serán fáciles de remover. Desde la perspectiva de las políticas públicas sin embargo, podemos y debemos intensificar la lucha contra todo tipo de discriminación hacia los ciudadanos en su relación con el Estado, en la educación, en el trabajo y en la vida social en general.

### 3. *Podemos Romper con la Historia*

Como se analizó históricamente en la sección 2, la causa fundamental de la desigualdad en nuestra historia ha sido el acceso desigual a oportunidades, definido por las instituciones económicas, políticas y sociales que han ido estructurando nuestra vida social en el tiempo, y su reproducción a través de la capacidad desigual de distintos grupos sociales de influir en los procesos de cambio institucional, y acceder a los recursos que han definido las oportunidades económicas en distintos regímenes político-económicos, tales como la tierra y otros recursos naturales, el capital humano, y el acceso a protección y transferencias del Estado. En la sección 3, por otra parte, se discutió como estos mecanismos operan en el Chile actual a través del acceso diferencial a educación de calidad y a las redes sociales que afectan la distribución de ingresos del trabajo.

Este análisis, sin embargo, no debiera inducirnos a un fatalismo histórico a este respecto. El acelerado proceso de cambio tecnológico global en el que estamos insertos

nos entrega una oportunidad única de alterar nuestra historia de desigualdad de oportunidades y, simultáneamente, dar un salto cualitativo en términos de nuestro potencial de desarrollo económico. Esto requerirá, como se analizó extensamente en el Estado de la Hacienda Pública del año pasado, profundizar y perseverar en un marco de políticas públicas que refuerce y extienda entre los chilenos las capacidades requeridas para competir como nación en el nuevo marco global, proceso que es absolutamente coherente con la ampliación de las oportunidades económicas, políticas y sociales requeridas para revertir nuestra historia de desigualdades. La transformación de nuestro país en un actor de la sociedad del conocimiento no puede retardarse por los intereses de quienes pudieran ver en este proceso una amenaza para sus actuales fuentes de ingreso y poder, ni será posible sin una distribución más equitativa de las capacidades que requerirán todos los chilenos en el nuevo escenario. Podemos y debemos romper con la historia.

## III.2 Análisis de las Excepciones Tributarias como Herramienta de Política Pública

### III.2.1 Marco conceptual

#### 1. *Las excepciones tributarias como herramienta de política pública*

En la literatura especializada hay consenso respecto a que los sistemas tributarios deben cumplir con cuatro requisitos<sup>54</sup>. Primero, deben ser suficientes, en el sentido de generar los recursos necesarios para mantener los equilibrios fiscales y macroeconómicos. Segundo, deben ser equitativos, lo que implica asignar cargas tributarias a los agentes económicos de manera “justa”, compatibilizando el principio del beneficio —que grava a los agentes según su consumo de bienes públicos— con el principio de la capacidad de pago —que grava a los agentes según su capacidad económica y por lo tanto

---

<sup>54</sup> Para mayor detalle ver Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992) *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*, Quinta Edición, McGraw-Hill.

acorde a los conceptos de equidad horizontal y vertical. Tercero, deben ser eficientes, en el sentido de generar el mínimo de distorsiones en aquellos mercados en situación de equilibrio óptimo social y, a la vez, corregir las fallas de mercado en aquellos que las presenten. Y cuarto, deben ser simples, lo que implica bajos costos de administración y fiscalización, así como reglas transparentes y comprensibles para maximizar el cumplimiento tributario de los contribuyentes.

En la práctica, estos cuatro requisitos no necesariamente se encuentran alineados, verificándose en muchos casos disyuntivas que implican sacrificar una característica deseable en función de las otras. Así, puede ocurrir que en función de la equidad se opte por complejizar el sistema tributario, o que en función de la eficiencia se sacrifiquen elementos de equidad. Empíricamente se verifica que en la mayoría de los países se introducen elementos de excepción en los sistemas impositivos en función de alguno de estos objetivos. Así, por ejemplo, en función de la eficiencia suelen introducirse excepciones que persiguen fomentar ciertas conductas específicas en los agentes económicos, típicamente aumentar o disminuir el uso, producción o consumo de ciertos bienes a través de la modificación de sus precios relativos. También se observan instrumentos de excepción que benefician a ciertos agentes económicos por sobre otros, implicando transferencias de recursos justificadas por razones de equidad —aunque existen variados casos en que éstas corresponden a meras capturas por parte de grupos de interés. Finalmente, debe mencionarse que si bien la introducción de excepciones casi inevitablemente sacrifica la simpleza del sistema tributario como un todo, existen excepciones orientadas a simplificarles el acceso al sistema a ciertos contribuyentes —como lo son por ejemplo los sistemas de tributación por renta presunta.

Más allá del fin último de las excepciones, éstas pueden operar ya sea generando una mayor recaudación respecto a si se aplicase la regla general—por ejemplo en los casos de

los impuestos adicionales al tabaco y al alcohol—, o una menor —como en el caso de las franquicias tributarias a las donaciones. Cuando resultan en una menor recaudación, se definen como generadoras de “gasto tributario” o “renuncia fiscal”, que corresponde a lo que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria.

En este contexto, el foco de este capítulo es el análisis, como herramienta de política pública, de las excepciones tributarias que generan gasto tributario. Para ello, en primer lugar se analizan conceptualmente sus ventajas y desventajas relativas con respecto a instrumentos alternativos. Luego, en la sección 2, se identifican y caracterizan las principales excepciones tributarias vigentes en Chile. En la sección 3 se plantea un marco para la evaluación de estas franquicias, el que se aplica de manera preliminar a tres ámbitos de interés: los incentivos tributarios a favor de las zonas extremas, el tratamiento del IVA en el sector construcción y la recientemente abolida franquicia a favor de las inversiones en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas y otros instrumentos (conocida como el ex 57 bis).

## 2. Ventajas y Desventajas Relativas de las Excepciones Tributarias como Herramienta de Política Pública

Como herramienta de política pública, las excepciones tributarias son comparables con otros instrumentos disponibles por la autoridad, útiles para generar resultados similares, ya sea para incentivar conductas en los agentes económicos o para realizar transferencias entre ellos. Por ejemplo, para disminuir el hacinamiento habitacional en los sectores de menores ingresos se puede desear disminuir el costo en que incurren las familias para poder adquirir una vivienda. Para ello, el Gobierno puede tanto implementar una franquicia tributaria como otorgar subsidios directos focalizados a las familias más pobres.

En consecuencia, dado que existen instrumentos alternativos, resulta de primera relevancia identificar qué instrumento alcanza de mejor manera el objetivo buscado en cada

caso. Ciertamente, la conclusión respecto al instrumento más idóneo varía dependiendo tanto del contexto y las circunstancias, como de los diseños específicos de los instrumentos a considerar. No obstante, es posible realizar el ejercicio de identificar una serie de ventajas y desventajas relativas de las franquicias generadoras de gasto tributario respecto a un instrumento de uso común por parte de los gobiernos, como lo son los subsidios directos. Para estos fines, a continuación comparamos los dos instrumentos en su estado puro: franquicias tributarias que operan de manera automática por un lado, y subsidios discrecionales por el otro<sup>55</sup>.

En particular, se identifican ocho dimensiones en las cuales es relevante comparar los dos instrumentos en cuestión, reconociendo las ventajas y desventajas relativas de cada uno en cada caso. Esta comparación conceptual genera las siguientes conclusiones —las que se resumen en el Cuadro N° III.2.1:

a) *Accesibilidad de beneficiarios.* Mientras las franquicias tributarias operan de manera relativamente automática, los programas de subsidios requieren de un sistema de postulación y selección de beneficiarios. Así, desde el punto de vista de los beneficiarios las franquicias pueden calificarse como de acceso más simple, aunque desde el punto de vista de la autoridad, limitan su capacidad de focalizar la intervención con precisión en el grupo objetivo o en la falla de mercado identificada.

b) *Costos administrativos.* Los costos administrativos directos de gestionar una franquicia tributaria pueden tender a ser menores que los de gestionar un sistema de subsidios, pues este último requiere seleccionar beneficiarios y asignar beneficios.

Sin embargo, las franquicias tributarias generan costos adicionales al sistema impositivo como un todo, pues las posibilidades de evasión y elusión que se abren dificultan su administración y fiscalización. Incluso, cuando muchas franquicias operan en conjunto, pueden dificultar el cumplimiento tributario de los contribuyentes, por aumentar la complejidad del sistema<sup>56</sup>.

c) *Posibles malos usos.* Mientras más excepciones tributarias existan en un sistema impositivo, más difícil es la tarea fiscalizadora de la autoridad. Ello porque, como se mencionó, se abren espacios para la evasión y elusión, de forma que el beneficio puede terminar siendo aprovechado por agentes distintos y/o para fines diferentes a los deseados. Por el contrario, en un sistema de subsidios la autoridad mantiene el control sobre su asignación, aunque en este caso no puede descartarse el riesgo de que existan arbitrariedades y faltas a la probidad del ente asignador.

d) *Flexibilidad.* Las franquicias tributarias en la mayoría de los casos operan en base a leyes permanentes, usualmente difíciles de modificar. Esto genera estabilidad para los beneficiarios y en teoría ayuda a reforzar las conductas que se pretenden motivar. Sin embargo, también genera inercia, lo que puede derivar en la mantención de instrumentos ineficientes o que quedan superados por el cambio de coyuntura. Esta inercia se acrecienta cuando existen grupos de interés que se benefician directamente de la excepción tributaria y que, por lo tanto, defienden su vigencia bajo el concepto de “derechos adquiridos”. En el caso de los subsidios, la situación tiende a ser totalmente diferente. En efecto, en la mayoría de los casos su presupuesto debe aprobarse cada año, discusión parlamentaria mediante<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Con todo, cabe mencionar que en la práctica existe un cierto continuo entre ambos extremos que permite diseñar instrumentos híbridos que potencialmente maximicen las ventajas de ambos. Por ejemplo, subsidios que operan de manera relativamente automática se acercan a la operatoria de las franquicias; y por el otro lado, franquicias sujetas a aprobación de algún organismo público se acercan a la operatoria de los subsidios.

---

<sup>56</sup> Slemrod, J. (1989) “Complexity, Compliance Costs, and Tax Evasion” en *Taxpayer Compliance*, Vol 2, University of Pennsylvania Press, identifica cuatro aspectos relevantes en la relación entre complejidad e incumplimiento tributario: la certidumbre, la capacidad de fiscalización, la dificultad para cumplir con las obligaciones tributarias y la manipulabilidad.

<sup>57</sup> Existen excepciones de subsidios establecidos en leyes permanentes que por lo mismo también presentan

Esto posibilita las reasignaciones de gasto según la eficiencia de los programas y las prioridades sociales vigentes.

e) *Transparencia y rendición de cuentas.* De manera relacionada a su falta de flexibilidad, y sumado a que su asignación y ejecución no está dada a organismos públicos sino que directamente a los contribuyentes, las franquicias tributarias no enfrentan formas de control ni rendición de cuentas equivalentes a la de los subsidios. Estos últimos se someten a los distintos mecanismos de evaluación que han sido implementados en los últimos años y, al tener un financiamiento dependiente de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año, se someten además al control del Congreso, proceso que representa una oportunidad para una revisión periódica de los programas. Además, al ser un gasto gubernamental, es fiscalizado por la Contraloría General de República.

f) *Control de gastos.* Las franquicias tributarias generan gasto tributario, o renuncia fiscal, los que no corresponden a gastos presupuestarios. Así, estos desembolsos son determinados sólo de manera ex post según la conducta efectiva de los agentes económicos. Ello los hace inciertos y no acotables. Por lo mismo, potencialmente pueden generar desequilibrios fiscales. Muy por el contrario, en la mayoría de los casos<sup>58</sup> los programas de subsidios corresponden a gastos programados y controlados, acotados a lo que se apruebe en la Ley de Presupuestos de cada año. Ello los hace consistentes con los equilibrios fiscales.

g) *Efectividad.* Las franquicias tributarias, al no discriminar individualmente entre beneficiarios, no pueden asegurar adicionalidad en la acción que se desea fomentar ni verificar quien recibe las transferencias implícitas de recursos, según

sea el caso. Esto implica que el beneficio es recibido tanto por los casos incrementales marginales como por los casos incumbentes. Esto a su vez implica que por cada caso incremental, se financian varios casos inframarginales. Por su parte, en el caso de los subsidios existe el riesgo de desplazamiento del accionar del sector privado y de los recursos invertidos directamente por el mismo. Sin embargo, la discrecionalidad en su asignación puede ser útil para minimizar este riesgo.

h) *Equidad.* Por definición, sólo pueden hacer uso de las franquicias tributarias quienes pagan impuestos. Además, como el beneficio que se obtiene es función del monto de impuestos pagados, los agentes de mayores ingresos son los que más se benefician de las franquicias tributarias. Más aún, las exenciones al Impuesto a la Renta son utilizadas de manera más intensiva por quienes enfrentan tasas de impuestos más elevadas y tienen más información y capacidad de planificación tributaria, todo lo cual también está positivamente correlacionado con el nivel de ingresos. Adicionalmente, en ciertos casos no es claro quien se beneficia de la franquicia, pues, por ejemplo, depende de las condiciones de oferta y demanda si una rebaja de impuesto se traspaasa o no a los consumidores finales. En cuanto a los subsidios, la discrecionalidad, cuando es bien utilizada por parte de la autoridad, posibilita darle un acceso equitativo a los beneficiarios, posibilitando también la focalización según grupos prioritarios. Ciertamente, cuando esta discrecionalidad es mal utilizada se puede terminar en una situación tanto o más inequitativa que en el caso de las franquicias tributarias.

En adición a las ya mencionadas ventajas y desventajas relativas de las excepciones tributarias como herramienta de política pública, es relevante añadir las desventajas que se producen no a nivel individual, sino que a nivel agregado cuando coexisten varias operando a la vez. En efecto, diversas franquicias pueden ser eficientes individualmente alterando precios relativos con el fin de incentivar ciertas conductas en

problemas de inflexibilidad, como por ejemplo, el subsidio a la contratación de mano de obra en las zonas extremas (DL 889 de 1975).

<sup>58</sup> La excepción la constituyen los gastos excedibles que están legislados en leyes permanentes, como por ejemplo los subsidios de incapacidad laboral financiados con cargo al Fisco.

los agentes económicos. Pero al coexistir, pueden tender a anularse unas con otras, debilitándose mutuamente y generando incentivos distintos a los planificados. Por ejemplo, una franquicia tributaria que incentive la capacitación de los trabajadores en las empresas se debilita si se le hace competir con otra franquicia que incentive la inversión en activos fijos. Asimismo, en términos de economía política, una vez que se abre la puerta a introducir excepciones al sistema tributario se dificulta el filtrar las demandas por franquicias eficientes de aquellas que no lo son, y que corresponden a meras presiones corporativas. Ejemplo de esto son las demandas regionales por franquicias que beneficien a ciertos territorios, pues una vez que se legisla a favor de uno, la autoridad se ve presionada por beneficiar a los territorios restantes por el precedente ya creado, independientemente de que la política se justifique sólo para ciertas áreas geográficas. Si bien estas presiones también ocurren cuando se trata de programas de gasto público, el problema en la práctica parece más grave en el caso de las excepciones tributarias por su ya mencionada menor flexibilidad, transparencia y rendición de cuentas, así como por los mayores costos de administración y fiscalización que generan.

**Cuadro N° III.2.1**  
**Ventajas y Desventajas Relativas de las Excepciones Tributarias como Herramienta de Política Pública**

Dimensión	Excepciones Tributarias	Subsidios Directos
<b>Accesibilidad de beneficiarios</b>	Simple por su automaticidad	Más compleja, pues requiere postulación
<b>Costos administrativos</b>	Bajos para la franquicia, pero altos para el sistema tributario como un todo, por complejizarlo	Se debe financiar el sistema de selección y asignación
<b>Posibles malos usos</b>	Espacios para elusión, evasión y la búsqueda de rentas	Espacios para arbitrariedades del ente asignador.
<b>Flexibilidad</b>	Opera con leyes permanentes, generando estabilidad, pero también inercia	Opera con presupuestos, evaluaciones y reasignaciones periódicas
<b>Transparencia y rendición de cuentas</b>	Su automaticidad no considera formas de control ni rendición de cuentas	Al ser un gasto gubernamental, es aprobado por el Congreso y fiscalizado por la Contraloría
<b>Control de gastos</b>	Gastos determinados ex post, inciertos y no acotables, pudiendo generar desequilibrios fiscales	Gasto programado y controlado, acotado a Ley de Presupuestos
<b>Efectividad</b>	No se puede asegurar adicionalidad en la acción que se desea fomentar	Riesgo de desplazamiento del accionar privado (minimizable mediante asignación discrecional)
<b>Equidad</b>	Sólo acceden quienes tributan, y más intensivamente quienes tienen mayores ingresos	La discrecionalidad puede facilitar un acceso más equitativo, posibilitando la focalización de beneficiarios

Fuente: Elaboración propia.

### III.2.2 Excepciones tributarias vigentes en Chile

#### 1. *Aspectos metodológicos*

El proceso de definición y medición del gasto tributario, o renuncia fiscal, generado por las excepciones tributarias es actualmente un elemento clave para las principales economías del mundo, pues constituye un apoyo al manejo transparente y eficiente de su política fiscal. Esto es de la mayor relevancia ya que las excepciones tributarias, como instrumentos de política pública, requieren de un análisis y revisión de igual nivel al que se someten herramientas alternativas como los programas de gasto incluidos explícitamente en el presupuesto del sector público. Consistentemente, la medición del gasto tributario no sólo ayuda a aumentar la transparencia en la administración fiscal, sino que además provee importante información para evaluar el sistema tributario y orientar su administración en cuanto a lograr altos niveles de suficiencia, equidad, eficiencia y simpleza.

Reconociendo lo anterior, el Servicio de Impuestos Internos (SII) publica anualmente, desde el año 2002, el Informe de Gasto Tributario. En él se realiza una descripción y correspondiente medición de la renuncia fiscal en Chile, proceso que enfrenta desafíos referentes tanto a la definición como a la cuantificación del gasto tributario. En efecto, la definición de gasto tributario requiere distinguir lo que se considera como norma tributaria general de lo que se define como un trato de excepción<sup>59</sup>. Para ello es necesario analizar la definición legal de los impuestos, en particular de los Impuestos a la Renta y al Valor Agregado (IVA), que son los tributos que concentran la mayor cantidad de

excepciones (y que por lo mismo son en los que se concentra el Informe de Gasto Tributario del SII).

A este respecto, el hecho gravado en el Impuesto a la Renta corresponde a los beneficios, utilidades o incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera sea su origen o naturaleza; mientras que el sujeto gravado corresponde a las personas naturales. De acuerdo a la definición del hecho gravado, por ejemplo, las indemnizaciones legales por concepto de despidos corresponden a una renta, por lo que eximir las del pago de impuestos genera un gasto tributario. Sin embargo, por la misma definición, el crédito del Impuesto a la Renta de Primera Categoría que evita la doble tributación no es considerado como gasto tributario, ya que los impuestos que pagan las empresas son sólo a cuenta de los impuestos personales. Con referencia al IVA, el hecho gravado consiste en la totalidad de las ventas internas e importaciones de bienes y servicios. De acuerdo a esta definición, por ejemplo, la exención al pago de impuestos por parte de bienes o servicios exportados está de acuerdo a la norma y consecuentemente no es considerada gasto tributario. Asimismo, existen otras exenciones correspondientes a normas adoptadas a nivel internacional que tampoco corresponden a gasto tributario. De acuerdo a lo anterior, lo que sí corresponde a gasto tributario son las exenciones al pago del IVA de ciertas importaciones, como las efectuadas en Zonas Francas, y a servicios como el transporte de pasajeros, a establecimientos educacionales y a prestaciones de salud.

Con respecto a la cuantificación del gasto tributario, conceptualmente se estima la recaudación adicional que se obtendría al poner fin a una franquicia. Para ello se utiliza información efectiva del período recién pasado aplicando el supuesto simplificador de gasto constante. Esto implica que la mayor recaudación por efecto de la derogación se compensa parcialmente por una menor recaudación de IVA a causa de la caída del consumo de otros bienes y servicios. La metodología no considera otros cambios de comportamiento generados por

<sup>59</sup> Por ejemplo, si bien el Informe de Gasto Tributario incluye como renuncia fiscal la postergación del pago de los impuestos Global Complementario y Adicional sobre las rentas retenidas, podría argumentarse que este incentivo a la reinversión de utilidades forma parte integral del sistema y, por lo tanto, no correspondería a una excepción. Al respecto debe señalarse que esta discusión no es menor, considerando que sólo esta partida representa alrededor de un cuarto del gasto tributario.

la eventual derogación de una franquicia, ni de los contribuyentes ni de las autoridades. Esta limitación debe tenerse presente al momento de analizar las estadísticas de gasto tributario, puesto que en la práctica sí son esperables cambios adicionales de conducta en los agentes económicos por el efecto sustitución que se generaría ante la derogación de una franquicia.

## 2. Identificación y tipificación de excepciones tributarias vigentes en Chile

De acuerdo al Informe de Gasto Tributario se identifican las siguientes franquicias, clasificadas según el impuesto sobre el que se aplican y el tipo de tratamiento utilizado:

### **a) Franquicias aplicadas sobre el impuesto a la renta:**

i. *Regímenes especiales*: corresponden a tratos tributarios diferentes a los establecidos en la norma respecto a la determinación de la base imponible, diseñados para favorecer a ciertas actividades y contribuyentes. Por ejemplo:

- Tributación por renta presunta para empresas de transporte, mineras y agrícolas que no superen ciertos niveles de venta.
- Tributación simplificada en base a retiros.

ii. *Exenciones e ingresos considerados como "no renta"*: una exención ocurre cuando la generación de una renta, proveniente de ciertas actividades o realizada por ciertos tipos de contribuyentes, no queda afectada alguna al impuesto. Los ingresos "no renta" en cambio, corresponden a beneficios o incrementos de patrimonio que por ley no son considerados renta y, por lo tanto, no pagan impuestos ni son incluidos en la base por la que se determinan los Impuestos de Segunda Categoría y Global Complementario. Por ejemplo:

- Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2 son ingresos no renta.

- Rentas de bienes raíces no agrícolas siempre que no superen en un 11% su avalúo fiscal están exentas.

- Rentas obtenidas por la contratación de seguros dotales son consideradas como ingreso no renta.

iii. *Deducciones*: corresponde al descuento de la base imponible de una parte o el total de rentas, gastos o pagos generados hacia ciertas actividades o tipo de agentes económicos. Por ejemplo:

- Becas de estudio para hijos de trabajadores de la empresa.
- Asignaciones de transporte y alimentación pagadas a trabajadores dependientes.

iv. *Créditos*: corresponde a un descuento que se aplica sobre los impuestos efectivos a pagar y que son generados por gastos o desembolsos hacia ciertas actividades que la ley establece, o por el pago anticipado de un impuesto sin que haya existido una obligación de pago final. Por ejemplo:

- Crédito por donaciones a fines culturales y educacionales.
- Crédito por gastos de capacitación.
- Crédito por ahorro neto positivo (Artículo 57 bis de la Ley de Impuesto a la Renta).

v. *Tasas reducidas*: corresponde a menores tasas de impuestos que se cobran sobre determinadas actividades generando una menor carga tributaria al contribuyente. Por ejemplo:

- Impuesto único de 10% a las rentas de Fondos de Inversión Extranjera.
- Tasa reducida del Impuesto de Segunda Categoría para chóferes de taxis y obreros agrícolas.

vi. *Diferimiento de impuestos*: ocurre cuando se produce un desfase entre la generación de una obligación tributaria y su pago efectivo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los tratamientos contables tributarios que establece la ley difieren de los tratamientos

contables financieros, permitiendo que los impuestos a pagar en un determinado momento del tiempo sean diferentes entre un tratamiento y otro. Así, se genera un beneficio financiero para el contribuyente y una pérdida para el Estado, ya que a pesar de gravarse las mismas actividades bajo las mismas condiciones de tasas, tramos y base imponible, el valor presente de los impuestos pagados es menor bajo un tratamiento contable tributario. Por ejemplo:

- Uso de la depreciación acelerada.
- Exención de parte de los impuestos de las rentas empresariales hasta que se efectúa el retiro de utilidades.
- Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones.
- Retiros reinvertidos antes de 20 días.

**b) Franquicias aplicadas sobre el IVA:**

i. *Exenciones y hechos no gravados:* corresponde a una serie de bienes y servicios determinados por la ley que, a pesar de generar valor, no están gravados. Por ejemplo:

- Primas de seguros de vida.
- Exenciones a las prestaciones de salud.
- Exenciones a los establecimientos de educación.

ii. *Créditos:* corresponde al pago anticipado de impuestos que genera una actividad que por ley no genera una obligación o sólo lo hace en forma parcial. El crédito corresponde entonces a un descuento que se aplica una vez que se efectúa el pago efectivo total de impuestos. Por ejemplo:

- Crédito especial para la construcción de viviendas.

iii. *Diferimientos:* corresponde a la postergación o dilación del pago de impuestos que genera un beneficio financiero para el contribuyente. Por ejemplo:

- Mayor plazo en el pago del IVA para la primera venta en el país de vehículos destinados al transporte de pasajeros.

**3. *Análisis Agregado del Gasto Tributario***

En el Cuadro N° III.2.2 se presenta el gasto tributario ejecutado del año 2003<sup>60</sup>. Se observa que el gasto tributario total ascendió a US\$2.783 millones, lo que equivale a un 3,86% del PIB<sup>61</sup>. Estas cifras son significativas si se las compara con los recursos públicos ejecutados a través de la Ley de Presupuestos. Por ejemplo, como punto de referencia puede considerarse que el gasto tributario ejecutado en el año 2003 es por sí mismo equivalente al gasto público en educación de dicho año, y superior en más de un 25% al gasto público en salud de 2003. Respecto a la composición del gasto tributario según el impuesto del cual se deriva, se aprecia que el 80% surge de una menor recaudación del Impuesto a la Renta<sup>62</sup>.

En cuanto a los sectores de la economía en los cuales se aplican las franquicias tributarias, se verifica que el sector ahorro-inversión es largamente el más beneficiado, captando casi el 60% del gasto tributario ejecutado en 2003. Esto se debe a que este sector incluye franquicias referentes a las rentas empresariales retenidas, a depreciación acelerada de activos y a las rentas del sistema de fondos de pensiones, que por sí solas equivalen a más del 40% del gasto tributario del año en cuestión (como se aprecia en el Cuadro N° III.2.3).

<sup>60</sup> En el Informe de Gasto Tributario 2004 se encuentra una explicación detallada de los supuestos, fuentes de información y metodología ocupada para la medición del gasto tributario.

<sup>61</sup> Las proyecciones de gasto tributario para el año 2005 alcanzan los US\$3.260 millones, equivalentes al 4,22% del PIB.

<sup>62</sup> Se recuerda que el Informe de Gasto Tributario se concentra exclusivamente en las excepciones al Impuesto a la Renta y al IVA, por lo que las cifras presentadas excluyen el gasto tributario asociado a otros instrumentos impositivos. Con todo, acorde al SII el efecto cuantitativo de estos últimos es menor.

**Cuadro N° III.2.2**  
**Composición Gasto Tributario según**  
**Impuesto del que se Deriva, Ejecutado**  
**Año 2003**

	Gasto Tributario	
	Millones US\$	% del PIB
<b>Impuesto a la Renta</b>	<b>2.224</b>	<b>3,09%</b>
Régimen especiales	46	0,06%
Exenciones	259	0,36%
Deducciones	176	0,24%
Créditos al impuesto	209	0,29%
Diferimientos del impuesto	1.511	2,10%
Tasas reducidas	3	0,00%
<b>IVA</b>	<b>559</b>	<b>0,78%</b>
Exenciones y hechos no gravados	373	0,52%
Créditos	184	0,26%
Diferimientos del impuesto	2	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>2.783</b>	<b>3,86%</b>

Fuente: Informe de Gasto Tributario 2004.

**Cuadro N° III.2.3**  
**Partidas más Relevantes de Gasto**  
**Tributario, Ejecutado Año 2003**

Partida de Gasto Tributario	Sector Beneficiado	Mill. \$	% del PIB	% del Gasto Tributario
1. Rentas empresariales retenidas	Ahorro-Inv.	450.625	0,90%	23,42%
2. Depreciación acelerada	Ahorro-Inv.	244.050	0,49%	12,68%
3. Crédito especial construcción de viviendas	Inmobiliario	127.047	0,26%	6,60%
4. Rentas del sistema de fondos de pensiones	Ahorro-Inv.	118.661	0,24%	6,17%
5. Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL2	Inmobiliario	108.141	0,22%	5,62%
6. Amortización intangibles y otros	Ahorro-Inv.	89.016	0,18%	4,63%
7. Exención de IVA a prestaciones de salud	Salud	81.016	0,16%	4,21%
8. Retiros reinvertidos antes de 20 días	Ahorro-Inv.	79.522	0,16%	4,13%
9. Exención de IVA a establecimientos de educación	Educación	66.694	0,13%	3,47%
10. Crédito por gastos de capacitación	Educación	61.607	0,12%	3,20%
<b>TOTAL</b>		<b>1.426.378</b>	<b>2,86%</b>	<b>74,13%</b>

Fuente: Informe de Gasto Tributario 2004.

### III.2.3 Evaluación de excepciones tributarias: estudio preliminar de tres casos de interés

#### 1. *Marco de Evaluación*

Evaluar la pertinencia de una excepción tributaria como herramienta de política pública necesariamente implica responder dos preguntas. Primero, verificar si existe una razón de eficiencia económica, de justicia distributiva u otra de interés público que justifique una intervención estatal de excepción. Y segundo, comprobar si la franquicia tributaria es eficaz y eficiente en el

cumplimiento del objetivo deseado, y que no existen instrumentos alternativos que puedan alcanzarlo de mejor forma. Así, la sola existencia de una razón que justifique la intervención estatal, cualquiera sea el ámbito de actividad que se considere, no es suficiente para respaldar la existencia de excepciones tributarias. Este respaldo sólo se obtiene, para un caso en particular, si se demuestra que las franquicias tributarias son relativamente más eficientes que instrumentos de intervención alternativos.

Una vez verificada una justificación de intervención estatal, este tipo de análisis puede derivar en que en ciertos casos y para coyunturas particulares, el instrumento más eficiente sea una excepción tributaria. No obstante, si la coyuntura cambia, la decisión debe necesariamente ser revisada. A la luz de lo anterior, la pertinencia de las excepciones tributarias debe ser evaluada caso a caso y ser revisada periódicamente, pues tanto la justificación para la intervención estatal como las ventajas y desventajas relativas respecto a instrumentos alternativos pueden cambiar con las circunstancias y depender del contexto. En cualquier caso, una franquicia tributaria bien fundamentada debe ser capaz de cumplir con todos los criterios siguientes:

– *Justificación de intervención estatal.* Como punto de partida se debe verificar la existencia de una razón para una intervención estatal de excepción. De existir, se debe especificar su naturaleza, pudiendo ser de eficiencia económica, justicia distributiva<sup>63</sup> u otra de interés público<sup>64</sup>, y certificar su vigencia.

<sup>63</sup> Respecto al objetivo de justicia distributiva, debe mencionarse que en su nombre en ocasiones pueden esconderse meras transferencias a grupos que han capturado el instrumento.

<sup>64</sup> En el caso de muchas excepciones tributarias puede perseguirse más de un objetivo a la vez. Por ejemplo, la tributación mediante renta presunta de las empresas agrícolas permite a pequeños y medianos agricultores determinar sus pagos de impuestos mediante una modalidad que les significa una rebaja en el total de impuestos a pagar. Esto corresponde a una transferencia de recursos del Estado a estos contribuyentes, por lo que el objetivo parece ser favorecer económicamente a los pequeños y medianos agricultores por sobre sus pares de mayores rentas (lo

– *Efectividad en cumplimiento del objetivo.* Se debe verificar empíricamente que la franquicia tributaria esté generando las conductas y efectos deseados en los agentes económicos en función del objetivo que justifica la intervención estatal. A este respecto, es de particular relevancia un análisis sobre los efectos marginales incrementales atribuibles a la excepción tributaria en sí.

– *Eficiencia en cumplimiento del objetivo.* Se debe verificar que los beneficios atribuibles a la franquicia tributaria sean mayores que sus costos. Respecto a sus costos, se debe considerar el gasto tributario generado, los efectos colaterales no deseados del instrumento incluyendo eventuales malos usos del mismo, además del gasto administrativo y de fiscalización involucrado en su funcionamiento.

– *Eficiencia relativa del instrumento.* Finalmente, se debe verificar que no existan instrumentos alternativos más costo-eficientes que la excepción tributaria analizada. Ello implica estudiar los beneficios, costos, ventajas y desventajas relativas de herramientas de política pública alternativas.

## 2. Evaluación preliminar de tres excepciones tributarias de interés

Si bien la aplicación exhaustiva del marco para la evaluación de las franquicias recién presentado excede el ámbito del presente capítulo, a continuación éste se aplica de manera preliminar a tres ámbitos de interés: los incentivos tributarios a favor de las zonas extremas, a favor del sector construcción y la recientemente abolida franquicia a favor de las inversiones en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas y otros instrumentos (conocida como el beneficio ex 57 bis).

que podría entenderse como la búsqueda de equidad). Sin embargo, también puede argumentarse la búsqueda de simpleza tributaria para fomentar la formalización de estos sectores.

**a) Excepciones tributarias a favor de las Zonas Extremas<sup>65</sup>**

*i. Marco legal*

Históricamente, en Chile se han calificado ciertas áreas como Zonas Extremas (ZE), las que por ostentar dicha característica han recibido un tratamiento de excepción en términos de políticas públicas. Acorde a las diferentes leyes vigentes, las ZE en Chile incluyen la Región de Tarapacá y la provincia de Tocopilla en la Región de Antofagasta en el extremo norte del país; la Región de Aysén, la Región de Magallanes y las provincias de Palena y Chiloé en la Región de Los Lagos, en el extremo sur; e Isla de Pascua.

Las políticas de excepción en favor de las ZE vigentes en Chile abarcan tanto excepciones tributarias a favor de empresas privadas, como subsidios focalizados geográficamente y asignaciones preferenciales de transferencias y programas públicos (principalmente inversiones y gasto social). Las dos principales excepciones tributarias vigentes en favor de las ZE son el Crédito Tributario a la Inversión y los beneficios de Zona Franca. La primera de estas franquicias implica que las empresas localizadas en las Regiones XI y XII y en las provincias de Arica y Palena deduzcan de su pago de impuestos a la renta entre un 10% y un 40% del costo de las inversiones que realicen, dependiendo del tipo y monto de las inversiones materializadas<sup>66</sup>. Por su parte, los beneficios de Zona Franca incluyen la exención del pago de derechos de aduana, exenciones y arreglos especiales respecto al pago de IVA, exención de impuesto a la utilidad de las empresas y exención del impuesto de bienes raíces, y se aplican, aunque de manera no homogénea, en seis áreas geográficas: 1) zona franca comercial e industrial en Iquique; 2) zona franca comercial e industrial en Punta Arenas; 3) zona franca industrial en Arica; 4) zona

franca industrial–minera en Tocopilla; 5) zona franca general en Navarino; y 6) zona franca general en Tierra del Fuego.

El Cuadro N° III.2.4 resume la totalidad de las excepciones tributarias vigentes que benefician a las ZE. Se verifica que muchos de los beneficios en cuestión operan desde hace más de 20 años pero, al mismo tiempo, que ha existido una persistente creación de nuevos instrumentos sin necesariamente reemplazar a los antiguos.

*ii. Justificación de política pública*

En la justificación de apoyar a las ZE históricamente han influido razones de equidad geográfica y fundamentos políticos de seguridad nacional. En términos geográficos, todas las ZE se encuentran alejadas de la capital en la Región Metropolitana. En términos políticos, las ZE coinciden en que en su mayoría fueron incorporadas a Chile a fines del Siglo XIX luego de conflictos diplomáticos y/o militares.

Consistentemente, desde el punto de vista geográfico, el apoyo a las ZE se justificaría en asegurar que la provisión de bienes y servicios públicos, así como de programas sociales, sea en estas zonas al menos del mismo nivel que en el resto del país, de manera que la distancia con la capital no signifique menores oportunidades para sus habitantes. Por su parte, desde el punto de vista político, el apoyo a las ZE se fundamentaría en la necesidad de consolidar la soberanía y administración efectiva de estas regiones, así como la unidad territorial del país. Unificando ambos objetivos, en la práctica se ha seguido el camino de fomentar el desarrollo económico de las ZE, mejorar las condiciones de vida de su población y fortalecer la administración de estos territorios, todo con el fin último de asegurar una masa crítica de población nacional en las ZE.

---

<sup>65</sup> Esta sección se basa en Banco Mundial, “Chile: Políticas de Excepción en Zonas Extremas, Una Evaluación de Costos e Impactos y Lineamientos de Reforma”, por publicar.

<sup>66</sup> Todas las empresas pueden optar a este beneficio, salvo las pertenecientes a los sectores minero, agrícola y comercio.

**Cuadro N° III.2.4**  
**Resumen de Excepciones Tributarias**  
**Vigentes en las Zonas Extremas**

Zona	Legislación	Vigencia	Principales Beneficios
<b>Arica</b> <b>(Región I)</b>	Ley Arica I (N°19.420)	1995	Crédito tributario a la inversión (10% a 40%); Centros de exportación; Arancel cero; Zona franca industrial; Aeropuerto con zona libre de impuestos; Compras por Mandato; Desafectación compra de inmuebles
	Ley Arica II (N°19.669)	2003	
	Ley de Zonas Francas (DFL 341)	1975	
<b>Iquique</b> <b>(Región I)</b>	Ley Arica I (N°19.420)	1995	Aeropuerto con zona libre de impuestos; Zona franca industrial y comercial
	Ley Arica II (N°19.669)	2003	
	Ley de Zonas Francas (DFL 341)	1975	
<b>Tocopilla</b> <b>(Región II)</b>	Ley de Zona Franca Industrial Minera (N°19.709)	2002	Zona franca para actividades proveedoras de la minería
<b>Isla de Pascua</b>	Ley Isla de Pascua (N°16.441)	1966	Exención de contribuciones; Exención de impuesto a la renta por bienes situados en la isla; Exención de IVA en ventas internas; Exención impuesto de timbres y estampillas
<b>Chiloé y Palena</b> <b>(Región X)</b>	Ley Austral (N°19.606)	1999	Crédito tributario a la inversión (10% a 40%)
<b>Aysén</b> <b>(Región XI)</b>	Ley Austral (N°19.606)	1999	Crédito tributario a la inversión (10% a 40%)
<b>Magallanes y Antártica Chilena</b> <b>(Región XII)</b>	Ley Austral (N°19.606)	1999	Crédito tributario a la inversión (10% a 40%); Zona franca comercial en Punta Arenas; Régimen preferencial para Navarino y Tierra del Fuego (zona franca empresas y personas, exención impuesto global complementario, bonificación ventas fuera de la región)
	Zona Franca P. Arenas (DFL 341)	1975	
	Ley Navarino (N°18.392)	1985	
	Ley Tierra del Fuego (N°19.149)	1992	

Fuente: Banco Mundial.

Ambas razones esgrimidas pueden ser calificadas como adecuadas justificaciones de política pública. Sin embargo, son necesarias ciertas precisiones. En primer lugar, y como

se señala en la citada evaluación realizada por el Banco Mundial, la justificación de seguridad nacional históricamente ha sido invocada a un punto tal que las políticas de excepción a favor de las ZE no han sido evaluadas rigurosamente en términos de su razón costo-beneficio. Y en segundo lugar, si se acepta la justificación de equidad geográfica, ésta sería válida para todas las regiones del país y no sólo para aquellas más alejadas de la Región Metropolitana. Más aún, el mismo objetivo de equidad geográfica puede invocarse para ir en ayuda de aquellas regiones más postergadas en términos socioeconómicos, que en su mayoría no corresponden precisamente a las ZE. Es decir, el objetivo de equidad geográfica debe relacionarse más a indicadores socioeconómicos regionales que a distancia física con la capital. Esto se hace evidente al considerar que las ZE del norte del país no presentan en absoluto características de aislamiento cuando el punto de referencia es Sudamérica o el área Asia-Pacífico.

Finalmente, se recalca que los objetivos de política pública identificados tienen un carácter dinámico. Esto implica que debe evaluarse periódicamente su vigencia pues, por ejemplo, en términos de equidad geográfica las regiones relativamente más postergadas pueden variar en el tiempo.

### *iii. Efectividad, eficiencia y ventajas relativas del instrumento*

Siguiendo la metodología utilizada por el estudio del Banco Mundial, la efectividad de las políticas de excepción a favor de las ZE puede medirse en función de su posición relativa respecto a las restantes regiones en las siguientes tres dimensiones: i) Población regional (en el entendido que en ausencia de políticas compensatorias la población migraría de las ZE debido a su menor atractivo); ii) Indicadores de actividad económica; y iii) Indicadores socioeconómicos.

En términos generales, el mencionado estudio encuentra que las ZE se han desempeñado adecuadamente en estos tres

ámbitos<sup>67</sup>, aunque por restricciones metodológicas del mismo no verifica la existencia de causalidad entre las políticas de apoyo a las ZE y su desempeño. En lo que respecta al caso específico de las franquicias tributarias a favor de las ZE, aislar su efecto es un desafío metodológico aún mayor, puesto que han sido implementadas en conjunto con otros instrumentos de política pública, como subsidios focalizados geográficamente y asignaciones preferenciales de transferencias y programas públicos (principalmente inversiones y gasto social). Así, el buen desempeño de las ZE en las tres dimensiones señaladas puede deberse al efecto de las franquicias tributarias implementadas, pero también puede ser la consecuencia de otros instrumentos incluidos en el paquete de apoyo o, incluso, de factores productivos fuera del ámbito de la política pública.

En este contexto, dado que a la fecha no se conoce con exactitud la efectividad empírica de las excepciones tributarias a favor de las ZE, cobra especial importancia el análisis conceptual del diseño de estos instrumentos. Lo anterior crece en relevancia cuando se tiene presente que el costo de las franquicias tributarias a favor de las ZE es significativo, sobretudo si se considera que éstas no son las únicas políticas de excepción a favor de estas zonas. En efecto, estimaciones del Banco Mundial para el año 2001 señalan que el costo de la totalidad de las políticas de excepción a favor de las ZE alcanzó a US\$421,8 millones, que se descomponen en US\$212,4 millones por concepto de asignación preferencial de transferencias y programas públicos, US\$136,8 millones por concepto de franquicias tributarias<sup>68</sup> y

US\$72,6 millones por concepto de subsidios y otros incentivos fiscales. Según las mismas estimaciones, el costo de las franquicias tributarias se concentra mayoritariamente en la Región I (78%).

En cuanto al análisis conceptual del diseño de cada instrumento, se identifica lo siguiente:

– Exención del pago de derechos de aduana en zonas francas. Debido a los procesos de integración económica y comercial, este beneficio se ha hecho poco significativo en términos monetarios y, por lo tanto, se considera que los incentivos que genera son débiles.

– Exenciones y arreglos especiales respecto al pago de IVA en zonas francas. Las empresas que exportan al exterior de la zona franca, ya sea al resto de Chile o fuera del país, no producen costos fiscales por menor recaudación de IVA. En el primer caso, este impuesto es pagado en etapas posteriores del proceso productivo, mientras que el segundo caso no se diferencia de lo que ocurre con una exportación de cualquier zona del país. De esta manera, la menor recaudación de IVA sólo se produce por el consumo local en la región eximida de pago. Consecuentemente, se considera que este beneficio no es un incentivo efectivo para el fomento de exportaciones ni la creación de riqueza en las zonas francas, y es sólo un incentivo muy débil para la atracción de turistas. En términos de bienestar posiblemente sí permite un mayor consumo en las ZE, pero más bien sustituyendo el de una región por otra y no necesariamente creando riqueza. Es decir, es un efecto cercano a un juego de suma cero. Además, debe tenerse presente que no todo el beneficio se traspaasa a los consumidores, puesto que la incidencia de la exención depende de las elasticidades de oferta y demanda.

– Exención de impuesto a la utilidad de las empresas en zonas francas. La experiencia internacional muestra que exenciones de este tipo incentivan la elusión tributaria, generando ineficiencias en la asignación de recursos y altos costos administrativos y de

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, en cuanto a la población regional, se verifica que en el período 1970-2002 la población agregada de las Regiones I, XI y XII creció en un 113%, porcentaje superior al crecimiento de la población total del país, que llegó a 70%. Esto implicó que la población de estas ZE pasase de representar el 3,5% de la población total en 1970, al 4,4% en 2002, siendo este crecimiento guiado principalmente por la Región I.

<sup>68</sup> El Informe de Gasto Tributario 2004 consigna una renuncia fiscal de US\$82 millones ejecutada en 2003 por concepto de franquicias tributarias a favor de las ZE.

fiscalización. La elusión ocurre debido a que el beneficio se aplica sobre los ingresos netos contabilizados en la región exenta, permitiéndole a la empresa movilizar ingresos y costos brutos entre una región y otra con el fin de minimizar su pago de impuestos. En el extremo incentiva a las empresas a localizar sus oficinas centrales en las zonas francas, pero sin generar empleo ni producción adicional, sino sólo a costa de las restantes regiones del país.

– Exención del impuesto de bienes raíces en zonas francas. Este beneficio es conceptualmente efectivo en alterar la decisión de localización de las empresas. Sin embargo, en la práctica es un incentivo débil, ya que la tasa de impuesto es baja y la base tributaria está generalmente subvaluada respecto a los precios de mercado. Adicionalmente, es un impuesto de beneficio municipal, por lo que son los gobiernos locales los que sufren la renuncia fiscal y ven reducida su capacidad de proveer bienes y servicios públicos a su población.

– Crédito tributario a la inversión. El objetivo de este instrumento es incentivar la formación de capital físico en las ZE, en el entendido que ésta tendría un retorno social mayor al privado, lo cual es en muchos casos es discutible. Los distintos instrumentos vigentes en Chile consideran bonificaciones diferenciadas según monto y tipo de proyectos, además de una serie de inversiones no elegibles. Todo ello genera elevados costos administrativos y de fiscalización. Más aún, la evidencia internacional no es concluyente respecto a la efectividad de este tipo de instrumentos, puesto que no existe certeza sobre si su efecto en la inversión regional es adicional, o si por el contrario, implica un mero desplazamiento de inversiones de regiones vecinas.

De manera adicional al análisis individual de las herramientas, cabe señalar que en términos agregados se verifica que no existe una política integral que de coherencia a los distintos instrumentos. En efecto, el conjunto de instrumentos de apoyo a las ZE, incluyendo no sólo las franquicias tributarias,

parece no ser más que la suma inorgánica de las partes y, consecuentemente, ser el resultado de respuestas incrementalistas de la autoridad ante las demandas locales. Esta situación deriva en una evidente incongruencia en el tratamiento a las distintas ZE, así como en la mantención inercial de los beneficios, duplicaciones de algunos instrumentos y falta de otros.

#### *iv. Conclusión y recomendación de política*

Históricamente, en Chile se han identificado ciertas áreas calificadas como ZE, las que por ostentar dicha característica e invocándose razones de equidad geográfica y fundamentos políticos de seguridad nacional han recibido un tratamiento de excepción en términos de políticas públicas, incluyendo el uso de incentivos tributarios y otras herramientas.

Así, se verifica que en los últimos 20 años se ha seguido una dinámica incrementalista en términos de la implementación de nuevos beneficios sin someter los antiguos a evaluaciones sistemáticas de impacto. Ello ha generado una frondosa gama de beneficios, algunos de dudosa efectividad y eficiencia, con costo fiscal significativo y con objetivos diversos no necesariamente consistentes. Adicionalmente, Chile ha experimentado relevantes cambios desde que estas políticas comenzaron a ser instauradas, los que han alterado las condiciones que eventualmente justificaban algunas de ellas. Entre estos cambios se destaca la mayor descentralización, la mayor democratización, la apertura e internacionalización de la economía, los avances sociales y el desarrollo del capital humano. Estos cambios implican que el concepto mismo de las políticas en cuestión estaría obsoleto, superado por la evolución que Chile y el mundo han experimentado. Esto se ejemplifica en que las Zonas Francas, uno de los instrumentos más representativos de las ZE, han perdido su razón de ser con la liberalización de la economía y el comercio exterior. Sin embargo, estos instrumentos no han sido actualizados por la resistencia al cambio de los agentes en las ZE que de todas maneras obtienen rentas de ellos. La posición de estos actores se fortalece con la ausencia de una política de desarrollo regional alternativa.

En esta línea, reconociendo como válidos los objetivos de política pública de equidad geográfica y seguridad nacional, se recomienda reemplazar el concepto de “zona extrema” por el de “zona estratégica” y aplicarlo a todas las regiones país. Así, se recomienda implementar políticas que tomen en consideración las particularidades de cada región, especialmente sus ventajas competitivas, los cuellos de botella que obstaculicen su desarrollo y su nivel de pobreza. En el caso de las actuales ZE, esto implicaría estrategias bastante diferentes para las regiones del norte y del sur, ya que las primeras presentan ventajas de localización para convertirse en una plataforma comercial internacional, mientras que las segundas presentan características reales de aislamiento. Asimismo, el introducir el nivel de pobreza regional como indicador de necesidad llevaría a una distribución regional de recursos muy diferente a la vigente, ya que las actuales ZE están lejos de ser las regiones más carentes.

En consecuencia, la estrategia señalada implica desarrollar políticas regionales orientadas a la reducción de la pobreza y al crecimiento, complementadas con un fortalecimiento de la capacidad de gobierno a nivel regional. Independientemente de los instrumentos específicos que se adopten, se recomienda que estos sean transparentes en su funcionamiento, que no impliquen sobre-regulación, que sean evaluados periódica y sistemáticamente, que sean dinámicos (en el sentido de no eternizar las ayudas para las regiones que ya no las requieran), y que sean flexibles (de manera de adaptarse a la realidad de cada región).

En particular, acorde al estudio del Banco Mundial deben considerarse las siguientes modificaciones específicas a los instrumentos vigentes. En cuanto a la exención del pago de derechos de aduana en zonas francas, si bien puede rescatarse su marco regulatorio liviano y poco burocrático que facilita el comercio, se considera que como incentivo ha perdido su efectividad. En cuanto a las exenciones y arreglos especiales respecto al pago de IVA en zonas francas, se sugiere su desmantelamiento con la salvedad de

compensar a la población más pobre con transferencias focalizadas. Con respecto a la exención de impuesto a la utilidad de las empresas en zonas francas, se recomienda su abolición (o al menos su focalización en empresas nuevas y por un límite de tiempo dado) y su reemplazo por incentivos al desarrollo de capital humano. En cuanto a la exención del impuesto de bienes raíces en zonas francas, se sugiere que se pague el impuesto de bienes raíces, pero que sea considerado un crédito para el impuesto a la utilidad de las empresas, asumiendo así el nivel central el costo de la franquicia. Finalmente, respecto al crédito tributario a la inversión, se recomienda simplificar sus reglas de operación y disminuir así sus costos administrativos. En particular, la tasa de beneficio debiese uniformarse y ser mucho menor que el tope máximo actual; y el monto mínimo a invertir debiese ser mucho menor al actual para permitir que las PYMES también puedan aprovechar el beneficio. Además, se sugiere que el beneficio sea gradualmente eliminado para la zona norte debido a que la racionalidad que lo justificaría parece actualmente razonable sólo para las ZE del sur.

## **b) Excepciones tributarias a favor del sector construcción**

### *i. Marco legal*

Actualmente existe un crédito especial para la construcción de viviendas que establece que las empresas constructoras tienen derecho a deducir del monto de sus pagos provisionales mensuales obligatorios de la Ley sobre Impuesto a la Renta, el 65% del débito del IVA que deban determinar en la venta de bienes corporales inmuebles para habitación por ellas construidos y en los contratos generales de construcción que no sean por administración de dichos inmuebles.

Para entender la historia de esta franquicia, es necesario remontarse a la creación del Impuesto a las Ventas y Servicios (IVA), el cual se estableció en 1975 mediante el Decreto Ley N° 825<sup>69</sup>. Este impuesto

---

<sup>69</sup> Por definición, el IVA corresponde a un impuesto de plurifásico no acumulativo sobre las ventas, gravando la parte de valor que se agrega a un bien o servicio en

reemplazó a la tributación a la compraventa que estaba compuesta por un impuesto general de 8% al valor de las transacciones entre productores y por un impuesto de etapa única de 24% sobre las ventas de los fabricantes<sup>70</sup>.

En el inicio, el IVA gravaba sólo las transacciones de bienes muebles y la prestación de servicios, excluyendo explícitamente los bienes inmuebles. Aunque no fue un argumento explícito, esta exclusión puede haberse justificado por objetivos de política pública, en orden a disminuir el precio relativo de las viviendas y posibilitar así el acceso a habitación de la población. Esto parece consistente con otras exclusiones que la ley definía a bienes y servicios considerados como de consumo básico. Hoy muchas de estas exclusiones se han eliminando, pero persisten algunas, como exenciones a las prestaciones de salud, al transporte de pasajeros y a los establecimientos educacionales.

Como parte del proceso paulatino de eliminación de exenciones desde la creación del IVA, en el año 1987 la Ley N° 18.630 incorporó a la actividad de la construcción como hecho gravado por este impuesto. Aunque nuevamente no fue un argumento explícito, este cambio se puede justificar no como un desconocimiento del objetivo de política pública antes expuesto, sino que como un esfuerzo por disminuir la elusión tributaria. En efecto, mientras esta exención estaba vigente, el IVA pagado en la compra de insumos se transformaba en un costo para las empresas constructoras, ya que no existían débitos de los cuales descontarlos, generando así incentivos para evadir su pago a través de la compra de materiales sin factura.

---

cada etapa productiva o de distribución. Acorde a Marcel (1986), "Diez Años del IVA en Chile", Colección de Estudios CIEPLAN N°19, Estudio N°114, el IVA es un impuesto más equitativo que sus predecesores, pues al gravar con una tasa única, permite distribuir la carga tributaria entre un grupo mayor de agentes económicos y facilita la fiscalización de la evasión y elusión, pues en gran medida se "cuida sólo".

<sup>70</sup> Ambos impuestos estaban vigentes desde 1956, establecidos en la Ley N° 12.120.

En línea con lo anterior, la ley simultáneamente estableció un crédito especial para las empresas constructoras equivalente al 65% de los débitos del IVA determinados en la venta de los bienes inmuebles. El objetivo de este crédito era justamente no encarecer el precio relativo de las viviendas, pues estaba calculado de manera tal de permitir calzar los débitos con los créditos<sup>71</sup>.

*ii. Justificación de política pública.*

La existencia de un tratamiento tributario diferenciado que incentive la construcción y compra de viviendas puede justificarse por dos razones de política pública. En primer lugar, puede argumentarse que el acceso a una vivienda de calidad genera efectos positivos para la sociedad que van más allá de los beneficios captados por las propias familias que las habitan. En efecto, existe evidencia de externalidades positivas del acceso a viviendas de calidad, las que se refieren principalmente a que al disminuir las condiciones de hacinamiento y mejorar las condiciones sanitarias de las familias, mejoran tanto la salud de la población en general como el aprendizaje obtenido de la educación formal. Con todo, es plausible que estas externalidades se materialicen principalmente cuando las familias abandonan niveles críticos de hacinamiento, asociados a niveles de mayor pobreza, y que por el contrario, no sean del todo relevantes cuando una familia mejora su vivienda a partir de una situación ya aceptable. Por ello, es posible argumentar que este primer objetivo de política pública es pertinente para justificar el apoyo al acceso a viviendas de las familias más vulnerables, y no para justificar disminuciones generalizadas del precio relativo de las mismas<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> En efecto, el crédito de 65% surge de un estudio de la época que determinó que las empresas constructoras, en promedio, tenían un valor agregado sobre ventas igual a ese porcentaje. Ciertamente, esto tiene el problema de poder eximir más o menos dependiendo del valor agregado efectivo de cada empresa, el que además se ha verificado que ha variado significativamente a través del tiempo.

<sup>72</sup> Una política de subsidio generalizada podría haberse justificado en la década de los 70s y comienzos de los 80s en un contexto de déficit habitacional que afectaba a cerca del 30% de las familias, pero no en la actualidad,

Y en segundo lugar, considerando la adquisición de una vivienda como un mecanismo de ahorro, bajo ciertas circunstancias puede justificarse una política pública que dinamice el mercado habitacional y, por ende, aumente el ahorro privado tanto a nivel agregado como a nivel individual. Las circunstancias que pueden hacer necesario un incentivo al ahorro pueden referirse tanto a un nivel de ahorro privado muy bajo a nivel agregado que ponga en peligro los equilibrios macroeconómicos, como a miopía de los agentes económicos a nivel individual que les impida proveer lo suficiente para su futuro. Con todo, una vez verificada la existencia de alguna de estas situaciones, no es directa la conclusión sobre que los instrumentos de ahorro a incentivar deban ser los bienes raíces. Este puede ser el caso si es que en el país no hay mercados de otros instrumentos de ahorro debidamente desarrollados, lo que puede haber sido efectivo en Chile hace unas dos o tres décadas atrás, pero que no parece pertinente hoy dado el desarrollo reciente del mercado de capitales<sup>73</sup>. Además, puede ocurrir que el problema de bajo ahorro sea más pertinente en ciertos grupos de la población, típicamente aquellos de menores recursos, quienes tienen una tasa de descuento mayor que privilegia el consumo presente por sobre el futuro y que además tienen menor acceso a instrumentos más sofisticados de ahorro y a los nuevos incentivos tributarios que se han desarrollado en los últimos años.

*iii. Efectividad, eficiencia y ventajas relativas del instrumento*

En teoría, un menor precio relativo de las viviendas efectivamente incentiva una mayor cantidad demandada. No obstante, no existen estudios disponibles que verifiquen el efecto concreto de la franquicia en el mercado en Chile<sup>74</sup>. Este ejercicio no es trivial, ya que el

---

con un déficit habitacional acotado a menos del 20% de las familias y cuando existen adecuados instrumentos de focalización socioeconómica para identificarlas.

<sup>73</sup> En efecto, el ahorro financiero pasó de representar un promedio de 17% del PIB en el período 1974-1979 a un promedio de 181% del PIB en el período 2000-2002.

<sup>74</sup> Suponiendo que el mercado inmobiliario se comporta como un mercado perfectamente

efecto de la franquicia debe además aislarse del impacto de los restantes instrumentos de fomento disponibles para fines similares, como los subsidios habitacionales.

En términos de su costo, el crédito especial para la construcción de viviendas significó una renuncia fiscal igual a \$127.047 millones el año 2003, lo que equivale al 0,26% del PIB y representa el 6,6% del Gasto Tributario ejecutado en dicho año<sup>75</sup>. Esta cifra no es menor, si se considera que en dicho año el presupuesto público contempló \$142.919 millones para subsidios habitacionales, instrumento que se enfoca a los mismos fines que la franquicia bajo análisis.

Por lo tanto, resulta clave determinar la eficiencia relativa de ambos instrumentos, lo que debe hacerse a la luz de la justificación de política identificada para fomentar el acceso de la población a vivienda. Como se discutió anteriormente, en la actualidad esta justificación parece válida para los sectores de menores recursos, y no para la población general, por lo que el análisis de eficiencia relativa necesariamente debe considerar la focalización de los beneficios según nivel socioeconómico (especialmente considerando que desde 1974 a la fecha se han desarrollado adecuados instrumentos de focalización socioeconómica).

Al respecto, a partir del Estudio de Oferta y Venta de Viviendas Nuevas en el Gran Santiago<sup>76</sup> y de datos del MINVU y la Cámara Chilena de la Construcción, es posible estimar la distribución del gasto tributario según el valor de las viviendas beneficiadas por la exención y, consistentemente, según el tramo de ingreso

---

competitivo, con una oferta completamente elástica, Morandé estima que la eliminación de la exención del IVA redundaría en un alza del precio de las viviendas de un 8%. (Revista Fundamenta N°23, Junio del 2005, CCHC). Sin embargo, esta estimación no ha sido contrastada empíricamente.

<sup>75</sup> Datos de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda muestran que esta franquicia ha implicado un Gasto Tributario igual a \$1.576.022 millones en el período 1987-2003, es decir, un promedio anual de más de \$92.700 millones.

<sup>76</sup> Realizado por la empresa investigadora de mercado Collect, 2005.

de las familias compradoras<sup>77</sup> (Cuadro N° III.2.5).

**Cuadro N° III.2.5**  
**Distribución de Venta de Viviendas y Gasto Tributario Asociado según Valor de la Vivienda e Ingreso del Hogar, 2003**

Viviendas		Gasto Tributario	
Valor	%	Mill. \$	%
< a UF 2.000	82,90%	56.743	44,70%
UF 2.000 – UF 4.000	11,00%	32.061	25,20%
UF 4.000 – UF 6.000	3,50%	16.074	12,70%
> a UF 6.000	2,70%	22.169	17,40%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>127.047</b>	<b>100%</b>

Viviendas Valor	Requerimiento de Ingreso Mensual del Hogar	Percentil de Ingreso
< a UF 2.000	< a \$667.690	< a 85
UF 2.000 – UF 4.000	\$667.690 - \$ 1.355.381	86 - 96
UF 4.000 – UF 6.000	\$1.355.382- \$2.033.071	96 – 98
> a UF 6.000	> a \$2.033.071	> a 98

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Cámara Chilena de la Construcción, MINVU, Estudio de Oferta y Venta de Viviendas Nuevas en el Gran Santiago (Collect 2005), DIPRES, SII y CASEN 2003.

Así, se estima que en el año 2003, del total de viviendas vendidas alrededor de 83% correspondió a viviendas de menos de UF 2.000, pero que representaron sólo un 45% del gasto tributario. Si consideramos que el requerimiento de ingreso mensual del hogar para adquirir una vivienda de UF 2.000 es de casi \$670.000 y que, por lo tanto, quienes compran viviendas por sobre dicho monto pertenecen al 15% de los hogares de mayores ingresos, entonces el gasto tributario no focalizado corresponde al menos al 55% de la renuncia fiscal asociada a la franquicia bajo

análisis<sup>78</sup>. Esto equivale a cerca de \$70.300 millones anuales, lo que es igual a cerca de 46.000 subsidios habitacionales únicos, de aquellos entregados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Estas cifras de focalización contrastan dramáticamente con las de los subsidios habitacionales. En efecto, la Encuesta CASEN 2003 muestra que el 67,8% de los hogares beneficiarios de algún programa habitacional del Estado pertenecen a los tres quintiles de menores ingresos.

#### *iv. Conclusión y recomendación de política*

Si bien existen razones válidas de política pública para incentivar la adquisición de viviendas, puede argumentarse que existen otros instrumentos que permiten conseguir dicho objetivo más eficientemente que las franquicias tributarias vigentes. Ello, por cuanto se considera que la validez de las justificaciones de política pública son actualmente pertinentes sólo para las familias de menores recursos y, por lo tanto, se requieren instrumentos de política focalizados.

Consistentemente, resulta más eficiente la entrega de subsidios focalizados para la adquisición de primeras viviendas y, en esta misma línea, seguir perfeccionando la focalización de los instrumentos existentes con que cuenta el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Más aún, se estima conveniente abolir gradualmente el crédito especial para la construcción de viviendas y eventualmente destinar dichos recursos a potenciar los subsidios habitacionales. De hecho, incluso reemplazando la franquicia por subsidios focalizados que sólo excluyesen al 15% más rico de la población, se dispondría de cerca de \$70.300 millones anuales.

<sup>77</sup> El tramo de ingreso se obtiene considerando el valor de la vivienda y el nivel de ingreso necesario para que el dividendo de un crédito hipotecario para el 75% del mismo, a 20 años con una tasa de interés real anual de 5%, no sobrepase el 25% del ingreso del comprador. Considerando la distribución de los ingresos monetarios por hogar de la CASEN 2003, se obtienen los percentiles equivalentes.

<sup>78</sup> Esta es una estimación bastante conservadora puesto que una adecuada focalización no debiese ir más allá de los primeros tres quintiles. Restricciones de información impiden realizar la estimación para dicho nivel de focalización.

**c) Excepción tributaria a favor de las inversiones en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas y otros instrumentos (conocida como el beneficio ex 57 bis)**

*i. Marco legal*

El sistema tributario chileno sufrió importantes cambios a partir de las reformas tributarias de 1974. Respecto a la estructura del Impuesto a la Renta, uno de los principales objetivos tras su diseño era el incentivo al reparto de dividendos y a un mayor dinamismo del mercado financiero, especialmente accionario. En efecto, la tributación a la renta establecía una nula diferencia entre los impuestos pagados por las utilidades retenidas y repartidas, generando con ello un incentivo tendiente a aumentar el reparto de dividendos. El resultado natural de estas medidas fue distorsionar la estructura de financiamiento de las empresas, las que se encontraron fuertemente atraídas a aumentar sus créditos y otras fuentes de financiamiento externo en reemplazo de la mayor utilización de recursos propios<sup>79</sup>. Como resultado, esta estructura de incentivos dio paso a altos niveles de endeudamiento, especialmente externo, y a disminuciones en las tasas de ahorro privado que prevalecieron hasta comienzo de los ochenta.

La crisis financiera de 1982 y sus consecuencias negativas sobre los balances fiscales cambiaron el contexto en el cual se desenvolvía la economía chilena. Influenciado por estas nuevas condiciones, en 1984 se introduce una reforma integral al Impuesto a la Renta que redujo significativamente los impuestos a las utilidades retenidas en relación a las repartidas y, por lo tanto, condicionó la estructura de financiamiento de las empresas hacia los recursos propios. En esta línea de acción, la reforma tributaria incluyó herramientas con el objetivo explícito de aumentar la disposición de fondos a través de

la adquisición y mantención de algunos activos financieros. Así en diciembre de 1984 se crea el Artículo 57 bis del Impuesto a la Renta, que permitía a los contribuyentes del Impuesto de Segunda Categoría y Global Complementario rebajar anualmente de sus rentas imponibles el 20% del valor invertido en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas y otros instrumentos como pagarés de depósito emitidos por empresas bancarias o sociedades financieras<sup>80</sup>.

A comienzos de 1986 se introdujeron algunos cambios a la ley, resultando en una reducción de los beneficios para favorecer únicamente a las inversiones efectuadas en acciones de pago de primera emisión. De esa forma, el incentivo se focalizó hacia las empresas que se abrían a la bolsa y que, por lo tanto, requerían un mayor impulso inicial para financiarse. Después de algunas modificaciones y perfeccionamientos menores, en julio de 1998 se derogaron estas exenciones manteniendo los antiguos beneficios sólo para los poseedores de acciones de pago de sociedades anónimas abiertas que hubieran adquirido dichos títulos con anterioridad al 29 de julio del mismo año. Finalmente, y en su tercer intento, el Ejecutivo contó a mediados del año 2005 con el suficiente apoyo político para poner fin a esta exención, eliminando lo que persistía desde la reforma de 1998.

*ii. Justificación de política pública*

Las condiciones económicas externas provocaron a comienzos de los ochentas una escasez de financiamiento exterior y una fuerte caída del PIB. Adicionalmente, la crisis de 1982 provocó serios conflictos en el sistema bancario local, obligando incluso al Banco Central a intervenir en favor de la banca. Lo anterior, sumado al efecto negativo que estos hechos provocaron en la confianza de los inversionistas y el resto de los agentes de la economía, produjo una disminución de los recursos disponibles para el financiamiento de las empresas.

---

<sup>79</sup> Ver Marfan, M. (1998), "El Financiamiento Fiscal en los Años 90", en Cortázar y Vial (Editores), *Construyendo Opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Dolmen Ediciones, Santiago, 1998.

---

<sup>80</sup> El beneficio era aplicado anualmente para quienes fueran dueños de estas acciones por más de un año.

En este contexto, existía la necesidad de desarrollar fuentes de financiamiento alternativas que permitieran retomar el dinamismo de las empresas y la economía. Se abrió así un espacio para incentivar la compra de acciones de sociedades anónimas, impulsando el mercado accionario y desviando recursos privados hacia actividades que aumentarían la inversión. Dado que la crisis había revelado la debilidad y poca profundidad del sistema financiero y su alta dependencia a la intermediación bancaria de los recursos, se justificaban políticas públicas que aumentarían los incentivos al ahorro y a la inversión. Así se incrementaban los fondos disponibles en estos mercados sin la necesidad de recurrir a fuentes externas de financiamiento.

En resumen, cuando esta franquicia fue creada existían buenas justificaciones de política pública para hacerlo. Sin embargo, esta franquicia, creada en ley permanente, permaneció mucho más allá de la vigencia de la razón que le dio origen<sup>81</sup>.

### *iii. Efectividad, eficiencia y ventajas relativas del instrumento*

El beneficio tributario analizado genera un incentivo a incrementar la demanda por acciones de sociedades anónimas. En efecto, este tratamiento especial aumenta el valor esperado después de impuestos de los beneficios futuros que dichas acciones entregarán a sus propietarios, ya que a los beneficios directos provenientes de la compra de acciones (dividendos y ganancias de capital) se suma un beneficio tributario indirecto correspondiente a los menores impuestos pagados producto del descuento a la renta imponible del 20% de la inversión realizada. Este beneficio adicional varía según los niveles de renta, ya que su valor final depende del tramo de ingreso en que se encuentre cada individuo, siendo mayor

mientras más alto sea el ingreso del contribuyente. Además, el beneficio es acumulativo en el tiempo, relación que muestra el Cuadro N° III.2.6, ejemplificando el beneficio tributario que recibiría un contribuyente que tributa de acuerdo a la tasa máxima del Impuesto Global Complementario, al invertir UF 1.000 en estas acciones y mantenerlas hasta fines del año 2004<sup>82</sup>.

### **Cuadro N° III.2.6 Estimación del Beneficio Tributario Obtenido por Inversionistas Acogidos al 57bis**

<b>Año de la Inversión</b>	<b>Duración de la Inversión (años)</b>	<b>Beneficio Tributario de Invertir UF 1.000</b>	<b>Rentabilidad Real Promedio Anual</b>
<b>1985</b>	20	1922	9,6%
<b>1990</b>	15	1372	9,1%
<b>1995</b>	10	876	8,8%
<b>1998</b>	7	606	8,7%

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la efectividad de la franquicia, como las personas eligen la composición de sus inversiones de acuerdo a los niveles de rentabilidad y riesgo que los distintos instrumentos les ofrecen, es esperable que el beneficio tributario bajo análisis provoque un aumento de la rentabilidad esperada de las acciones de sociedades anónimas para un nivel de riesgo dado, provocando así un traspaso de recursos desde otros activos. Esto implica que, al menos a nivel de diseño, la franquicia sea efectiva en aumentar la disponibilidad de financiamiento para las sociedades anónimas. Sin embargo, dado que potencialmente esta mayor disponibilidad puede corresponder sólo a sustitución de otros instrumentos de ahorro, no es claro que

<sup>81</sup> Desde la creación de esta franquicia en 1984, el mercado de capitales y las fuentes de financiamiento disponibles han evidenciado un desarrollo notable. A modo de ejemplo, el ahorro financiero pasó de representar un 61% del PIB en 1984 a un 173% del PIB en 2002; mientras que el monto transado de acciones creció desde un promedio de 1,3% del PIB en la década de los 80s a un 12,8% del PIB en 2004.

<sup>82</sup> Por ejemplo, si un contribuyente invirtió UF 1.000 el año 1985, el beneficio neto sería de UF 1.922, lo que equivale a una rentabilidad promedio anual de un 9,6% durante veinte años, la que se suma a la rentabilidad de mercado (no tributaria) de estos instrumentos. En el ejercicio se utilizaron las tasas máximas de impuesto a la renta vigentes en cada año.

la franquicia sea efectiva en aumentar los niveles de ahorro personal y agregado.

Es importante mencionar además que la efectividad de la franquicia fue evolucionando con los cambios que se le fueron efectuando en el tiempo. Así, las modificaciones de 1986 que acotaron el beneficio sólo a quienes fueran los primeros dueños de acciones, limitaron el efecto de mayor financiamiento sólo para las acciones de primera emisión. Al mismo tiempo, le restaron dinamismo al mercado de capitales, ya que la única manera de mantener los beneficios era reteniendo dichos títulos. Con ello, el objetivo de fortalecer este mercado era cumplido sólo de forma parcial, ya que el efecto se centraba en fomentar la inversión en acciones de empresas que se abrían a la bolsa.

Luego, los cambios de julio de 1998 dejaron el beneficio tributario activo sólo para las inversiones en acciones adquiridas con anterioridad a dicha fecha. Con ello la inversión en instrumentos de primera emisión perdía atractivo frente a la retención de las acciones que mantenían el beneficio, revirtiendo así el incentivo anterior. De esta forma, ya no sólo el efecto agregado en el ahorro era incierto, sino que además su efecto en incentivar la adquisición de acciones tomaba una dirección contraria al objetivo inicial, restándole liquidez al mercado.

A la parcial y con el tiempo nula base teórica de apoyo a la efectividad de esta franquicia, se suma un completo cambio en las condiciones económicas respecto a las que prevalecieron cuando estos beneficios fueron planteados. En efecto, además del mayor acceso a financiamiento externo, las mejoras en las cifras macroeconómicas y la caída en el riesgo país han producido que este endeudamiento pueda producirse en condiciones muy favorables. Los progresos en el sistema financiero y el mercado accionario junto al sostenido crecimiento económico han mejorado también las condiciones de acceso al financiamiento interno, haciendo aún más injustificada la permanencia de este beneficio.

Así, desde 1998 en adelante se hizo evidente que la permanencia de la franquicia sólo significaba una transferencia de recursos fiscales a los contribuyentes de mayores ingresos, lo que lo convertía en uno de los beneficios tributarios peor focalizados. En efecto, en el año 2004 un 93% de los recursos en cuestión fueron transferidos a personas con rentas mensuales mayores a \$1,5 millones, es decir, pertenecientes al 10% más rico de la población. Y aún más, un 43% de los recursos benefició a personas con rentas mensuales mayores a \$4,5 millones, es decir, pertenecientes al 1% más rico de la población. Así, cada uno de los beneficiarios de esta norma pertenecientes a este último grupo recibió durante ese año, en promedio, un subsidio de \$1,85 millones.

Con todo, se requirieron siete años y tres intentos de parte del gobierno para poder derogar definitivamente esta franquicia. Esto demuestra la falta de flexibilidad e inercia de este tipo de normas que, aún cuando surjan debidamente justificadas, tienden a permanecer más allá de lo necesario.

#### *iv. Conclusión y recomendación de política.*

Establecer franquicias tributarias bajo condiciones económicas especiales sin limitar su duración en el tiempo ni contemplar instancias de evaluación de su efectividad puede producir serios costos para la sociedad, incluso si son eficientes al momento de su creación.

Lo anterior, sumado a las presiones de los grupos de interés incumbentes por mantener sus privilegios, sugiere la necesidad de forzar la transitoriedad de este tipo de instrumentos, considerando una revisión periódica para justificar su permanencia. En el caso aquí analizado de la excepción tributaria a favor de las inversiones en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas y otros instrumentos, esta necesidad queda patente.

Más en particular, se concluye que las políticas que busquen fomentar el ahorro deben centrarse en incentivar la sustitución de consumo por ahorro, en vez de la sustitución entre instrumentos de ahorro. Si lo buscado es un incentivo al desarrollo más dinámico de un mercado, la experiencia de

los últimos años muestra que la mejor forma de lograrlo es mediante políticas que mejoren las condiciones macroeconómicas y financieras del país.

### III.2.4 Conclusiones

#### 1. *Lineamientos generales*

Las franquicias tributarias ocupan en Chile un lugar importante dentro de los instrumentos de política pública, utilizados tanto para abordar fallas de mercado como para redistribuir rentas. Prueba de ello es que el gasto tributario que generan los regímenes tributarios excepcionales ya asciende a más de un 4% del PIB, cifra que, por ejemplo, supera a la totalidad de los recursos del presupuesto público en educación. Se observa, además, una tendencia incremental en la creación de franquicias, pues, por ejemplo, sólo en los últimos 15 años se han instaurado más de 24 nuevas partidas de gasto tributario<sup>83</sup>, entre las que se pueden mencionar los créditos tributarios a las donaciones con fines culturales (instaurada en 1990), con fines educacionales (1993), con fines deportivos (2001) y con fines sociales y públicos (2003).

Como las herramientas de política pública que son, las franquicias tributarias presentan ventajas y desventajas relativas con respecto a instrumentos alternativos. En particular, al compararlas con programas de subsidios, es posible identificar fortalezas en las dimensiones de accesibilidad de beneficiarios y costos administrativos, mientras que en las dimensiones de posibles malos usos, inflexibilidad, control de gastos y equidad presentan debilidades.

En todo caso, la diferencia más notoria entre los instrumentos tributarios y los presupuestarios es que los primeros operan en base a leyes permanentes y, por ello, no enfrentan formas de control ni rendición de cuentas, mientras que los programas de subsidios, al tener en la mayoría de los casos un financiamiento dependiente de la aprobación de la Ley de Presupuestos, se

someten anualmente al control del Congreso. La ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas de las franquicias tributarias representa una situación de riesgo que puede derivar en la mantención de instrumentos ineficientes o que quedan superados por el cambio de coyuntura.

Para evitar este riesgo es necesario establecer procedimientos de evaluación y revisión periódica de cada una de las franquicias tributarias, con el objeto de establecer, caso a caso, la conveniencia de mantenerla, o la necesidad de perfeccionarla o terminarla. La evaluación de la pertinencia de una excepción tributaria requiere verificar si existe una razón de eficiencia económica, de justicia distributiva u otra de interés público que justifique una intervención estatal, comprobar si la franquicia tributaria es eficaz y eficiente en el cumplimiento del objetivo deseado, y que no existen instrumentos alternativos que puedan alcanzarlo de mejor forma.

Este tipo de análisis puede derivar en que, en ciertos casos y para coyunturas particulares, el instrumento más eficiente sea una excepción tributaria. No obstante, existen tres consideraciones adicionales que no deben ser omitidas del análisis. En primer lugar, si la coyuntura cambia, la decisión debe necesariamente ser revisada pues, tal como muestran los ejemplos específicos analizados en este capítulo, tanto la justificación para la intervención estatal como las ventajas y desventajas relativas respecto a instrumentos alternativos pueden cambiar con las circunstancias y depender del contexto.

Segundo, deben considerarse las desventajas que se producen no sólo a nivel individual de cada una de las franquicias tributarias, sino que también a nivel agregado cuando coexisten varias operando a la vez. En efecto, diversas franquicias pueden ser eficientes individualmente alterando precios relativos con el fin de incentivar ciertas conductas en los agentes económicos. Pero al coexistir, pueden tender a anularse unas con otras, debilitándose mutuamente y generando incentivos distintos a los planificados.

<sup>83</sup> De un total de 120 partidas consideradas en el Informe de Gasto Tributario 2004.

Y tercero, en términos de economía política, una vez que se abre la puerta a introducir excepciones al sistema tributario se dificulta el filtrar las demandas por franquicias eficientes de aquellas que no lo son, y que corresponden a meras presiones corporativas. Frente a esta complicación, algunos países desarrollados, como Nueva Zelanda y Finlandia, han preferido adoptar una posición más radical, desechando de plano el uso de incentivos tributarios para asegurar la integridad y coherencia de sus respectivos sistemas tributarios.

Los resultados de las evaluaciones propuestas pueden implicar que sea necesario dismantelar muchas de las franquicias hoy vigentes. Sin embargo, en ningún caso es automática la conclusión de que hay US\$2.783 millones de “libre disposición” en el conjunto de las franquicias, pues muchas de ellas pueden ser adecuadas y eficientes. Más aún, muchas de ellas pueden no ser eficientes en términos relativos, pero pueden tener un objetivo de política pública justificado detrás de ellas. En estos casos, debiesen dismantelarse las franquicias, pero simultáneamente reemplazarse por otros instrumentos que cumplan fines similares.

#### *2. Propuestas específicas para asegurar la revisión periódica de las franquicias*

Como resulta evidente de la discusión desarrollada en este capítulo, es indispensable someter a las franquicias tributarias a un riguroso proceso de evaluación, similar al que se efectúa a los programas de gasto. Para ello, además de la publicación anual del Informe de Gasto Tributario que realiza desde el año 2002 el SII, resultaría conveniente desarrollar un programa de evaluación de franquicias, que sea efectuado por consultores externos al gobierno y que siga una metodología diseñada especialmente con este fin. Los resultados de estas evaluaciones debieran someterse a los mismos procedimientos de difusión y de discusión parlamentaria por los que pasan las evaluaciones de programas públicos.

Eventualmente, podría resultar conveniente fijar por ley un plazo de seis años en el cual todas las franquicias existentes debieran

caducar automáticamente. De este modo, aquellos incentivos que se mantengan más allá de este plazo perentorio deberán necesariamente haber sido capaces de sortear exitosamente un proceso de evaluación y de discusión parlamentaria. Asimismo, para evitar que las nuevas franquicias que se establezcan queden superadas por cambios de contexto, debiera establecerse obligatoriamente una vigencia máxima de diez años. Así, necesariamente deberán someterse a revisiones periódicas para seguir existiendo.

### **III.3 Políticas Eficientes de Apoyo a las PYMES**

#### **III.3.1 Introducción**

Los gobiernos de la Concertación han dado considerable importancia a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), tanto como generadoras de empleo e ingresos para los sectores menos aventajados, como por su rol en las cadenas productivas. Consistentemente, se ha implementado una serie de políticas de apoyo a este segmento de empresas. No obstante, con cierta periodicidad han surgido voces que hablan de una supuesta crisis del sector y que por ello solicitan nuevos y reforzados apoyos.

En este contexto, el presente análisis plantea la necesidad de establecer parámetros claros y conceptualmente sólidos que permitan evaluar bajo qué circunstancias corresponde dar apoyo público a las PYMEs, con qué objetivos y, consecuentemente, identificar los instrumentos más eficientes para ello.

En este sentido, 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 años<sup>84</sup>.

Otro argumento en contra de las políticas generales de apoyo a las PYMEs es que esta categorización esconde una gran heterogeneidad<sup>85</sup>. 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 estas fallas se originan.

Así, el desafío consiste en implementar políticas públicas de apoyo a las PYMEs que sean eficientes en corregir fallas de mercado y en aumentar la productividad de la economía. Esto implica evitar que, a nombre del segmento de las PYMEs o de un grupo particular de ellas, las políticas públicas sean capturadas por grupos de interés. Al mismo tiempo, implica identificar claramente aquellas políticas públicas de carácter más bien asistencialista que por razones de equidad pretendan apoyar a grupos carentes

ligados de alguna manera a las pequeñas y medianas empresas. Estas últimas políticas deben evaluarse en su propio mérito, pero no deben ser presentadas de manera encubierta como políticas de fomento productivo.

Con el objetivo planteado, lo que resta de este capítulo se divide como sigue. Primero se realiza una breve caracterización de las PYMEs. Luego se identifican las principales fallas de mercado que las afectan y que por lo mismo son justificación de política pública. En tercer lugar se analizan las políticas implementadas a la fecha y su consistencia con el enfoque de fallas de mercado aquí planteado. Finalmente, se presentan lineamientos de política para enmarcar futuros apoyos a las PYMEs.

### III.3.2 Caracterización de las PYMEs

Existen diferentes criterios para clasificar a las empresas según tamaño, por ejemplo según sus utilidades, o según número de empleados. En nuestro país, en términos operativos la definición más utilizada se basa en las ventas anuales de las empresas. Así, se entiende por pequeña aquella empresa que tiene ventas anuales entre 2.400 a 25.000 U.F.; y se entiende por mediana aquella con ventas entre 25.000 y 100.000 U.F.<sup>86</sup>

Según este criterio, en Chile en el año 2003 existían aproximadamente 120.000 PYMEs, las cuales representan cerca del 18% del total de empresas formales (Cuadro N° III.3.1) y

<sup>86</sup> Aquellas empresas con ventas menores a 2.400 UF anuales son denominadas micro, mientras que aquellas con ventas mayores a 100.000 UF son denominadas grandes. Estos segmentos no son materia del presente análisis. Al respecto es pertinente señalar que con frecuencia en la discusión pública se agrupa a las micro, pequeñas y medianas empresas como un conjunto homogéneo, lo que es un error puesto que empíricamente las microempresas presentan características, problemas y potencialidades muy diferentes. En efecto, en este segmento predominan las empresas unipersonales, que suelen surgir como alternativa al empleo formal en momentos de desaceleración económica. Consistentemente, exhiben una muy baja capitalización y son frecuentemente encabezadas por personas de escasa capacitación. En suma, se trata en gran medida de empresas que surgen como estrategia de sobrevivencia económica, en contraste con las PYMEs que mayoritariamente buscan perdurar en el tiempo.

<sup>84</sup> Para mayores detalles y otros ejemplos ver A. Cabrera, S. de la Cuadra, A. Galetovic, y R. Sanhueza, "Las PYME: Quiénes son, Cómo son y Qué Hacer con Ellas", mimeo, Enero 2002.

<sup>85</sup> 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.

el 17% del total de ventas (Cuadro N° III.3.2). Sin embargo, abarcan el 44% del empleo (Cuadro N° III.3.3), lo que es señal de su mayor intensidad relativa en el uso de mano de obra. Se verifica además que estas empresas están fuertemente concentradas en el sector comercio (39,5%), destacándose también su presencia en los sectores agrícola (12,5%), servicios (8,1%) y transporte (6,5%).

**Cuadro N° III.3.1**  
**Participación de Empresas Formales según Tamaño, 2003**

Tamaño	Ventas Anuales en UF	N° de Empresas	Porcentaje del total
Microempresa	Menos de 2.400	548.132	82,0
Pequeña	2.400,1- 25.000	103.917	15,5
Mediana	25.000,1 – 100.000	15.019	2,3
Grande	Más de 100.000	1.584	0,2
<b>Total</b>		<b>668.652</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaborado a base de información del SII. No se incluyeron las empresas que no mostraron ventas ese año.

**Cuadro N° III.3.2**  
**Participación Porcentual de las Empresas en las Ventas**

Tipo Empresa	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
a. Micro	4,1	3,7	3,7	3,5	3,9	4,0	3,7	3,4	3,1	2,9
b. Pequeña	11,9	10,9	10,7	10,6	11,1	10,9	10,2	9,5	9,0	8,5
c. Mediana	11,0	10,2	10,0	10,2	10,4	10,2	9,5	8,9	8,6	8,2
<b>d. PYME (b+c)</b>	<b>22,8</b>	<b>21,1</b>	<b>20,6</b>	<b>20,7</b>	<b>21,5</b>	<b>21,1</b>	<b>19,6</b>	<b>18,4</b>	<b>17,6</b>	<b>16,7</b>
e. Grande	73,1	75,2	75,7	75,8	74,7	74,9	76,7	78,3	79,3	80,5
<b>Total</b>	<b>100</b>									

Fuente: Encuesta Casen 1990–2000.

**Cuadro N° III.3.3**  
**Participación Porcentual de las Empresas en el Empleo Productivo**

Tipo Empresa	1990	1992	1994	1996	1998	2000
a. Micro	34,0	33,6	30,3	39,0	20,9	33,2
b. Pequeña	28,6	31,0	33,4	32,4	24,9	26,9
c. Mediana	17,9	18,8	17,6	17,1	17,2	17,2
<b>d. PYME (b+c)</b>	<b>46,5</b>	<b>49,1</b>	<b>51,1</b>	<b>49,4</b>	<b>42,1</b>	<b>44,1</b>
e. Grande	19,6	17,3	18,6	11,6	27,0	22,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta Casen 1990–2003.

El hecho que las PYMEs tengan una participación alta en el empleo pero una baja participación en las ventas se relaciona con una menor productividad del trabajo en estas empresas, en comparación con las grandes. Ello se puede explicar por características propias de las PYMEs, como bajos niveles relativos de inversión en capital productivo, escasa capacitación laboral, carencia de redes sólidas de comercialización y distribución, poca innovación y sofisticación de productos y débil gestión de negocios (sobre todo en las pequeñas empresas)<sup>87</sup>.

Una expresión concreta de lo anterior, es la menor disponibilidad de capital humano en las PYMEs, tanto del empresariado como de los empleados. Por ejemplo, se verifica que sólo el 57% de los trabajadores de las pequeñas empresas ha terminado la educación escolar, cifra que se eleva a un 72% en las grandes empresas (Cuadro N° III.3.4). Más aún, se verifica que las grandes empresas son las que más capacitan a sus empleados, utilizando para ello el beneficio tributario existente. Ello en parte se explica porque el mismo mecanismo de incentivo tributario puede resultar más atractivo para las empresas grandes, al requerir liquidez para financiar las capacitaciones antes de hacer efectivo el crédito tributario. Pero también se explica porque desde el punto de vista de un empresario individual los beneficios de la

<sup>87</sup> Ver Cabrera et al. (2002) ya citado, y Crespi, G. “PYME en Chile: nace, crece y... muere”, Octubre 2003, FUNDES.

capacitación son inciertos, al estar sujetos a la probabilidad de partida del trabajador una vez capacitado y a la probabilidad de cierre de la empresa, las cuales parecen ser más altas en las empresas de menor tamaño. Así, esta incertidumbre se constituye en un círculo vicioso, por cuanto retroalimenta la baja capacidad de las pequeñas empresas para realizar una buena gestión, elevar sus niveles de productividad y sobrevivir.

**Cuadro N° III.3.4**  
**Nivel Educativo por Tipo de Empresa**

Nivel educativo	TIPO DE EMPRESA					
	Pequeña		Mediana		Grande	
	E	T	E	T	E	T
Sin educación Formal	0,2	0,9	0,7	0,9	0,0	0,5
Básica incompleta	2,4	13,4	3,5	12,5	8,1	6,3
Básica completa	2,1	11,6	14,0	10,2	0,0	7,1
Media incompleta	8,6	17,1	4,1	15,9	8,1	14,3
Media completa	27,5	33,6	27,1	33,7	40,3	38,1
Universitaria Incompleta	11,5	7,2	0,7	7,6	2,0	10,1
Universitaria completa	47,8	16,1	49,9	19,2	41,5	23,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

E: empleador, T: trabajador.  
Fuente: Elaborado a partir de información de Encuesta Casen 2003<sup>88</sup>.

Finalmente, un hecho relevante de analizar es la dinámica de nacimiento, crecimiento y muerte de las empresas. Este elemento es de especial importancia, puesto que en la opinión pública muchas veces se cita la tasa de desaparición de PYMEs como señal de su

supuesto estado de crisis. Al respecto, estudios estadísticamente robustos señalan que las tasas de entrada y salida del mercado de estas empresas en Chile no son muy distintas a las de los países de la OCDE<sup>89</sup>.

En efecto, si bien se verifica que en Chile al cabo de 10 años el 51% de las pequeñas empresas sale del mercado (Cuadro N° III.3.5), esto no dista de la realidad de los países desarrollados. Esto es indicativo de que las PYMEs tienden a operar en sectores con bajas barreras a la entrada y a la salida, es decir, con bajos requisitos de capital, escala de operación reducida, fuerte presencia local y produciendo productos poco sofisticados. Esta rotación de empresas en el mercado no es nociva en la medida en sea parte natural del proceso de selección de aquellas más competitivas y con mayor potencial de crecimiento y, por el contrario, sí podría ser nocivo evitarla artificialmente mediante políticas públicas. Con todo, cuando la alta rotación de empresas se debe mayoritariamente a efectos derivados de un ciclo económico transitoriamente negativo, entonces sí correspondería implementar políticas orientadas a atender situaciones de emergencia, bajo la condición estricta de que desaparezcan una vez que se materialice la recuperación económica.

**Cuadro N° III.3.5**  
**Matriz de Transición a Diez Años**  
**Porcentaje**

T + 10	Micro empresa	Pequeña	Mediana	Grande	Salen
En t					
Micro empresa	16	11	3	3	66
Pequeña	1	37	10	1	51
Mediana	1	9	34	21	35
Grande	1	1	4	68	26

Fuente: Cabrera et al. (2002).

<sup>88</sup> La definición de empresa pequeña, mediana y grande en que se basa esta encuesta es según el número de empleados y no por el volumen de ventas anuales. Así, se consideró como pequeña empresa a aquella que posee más de 9 trabajadores pero menos de 50, como mediana empresa a aquella que posee más de 49 y menos de 200 trabajadores y como empresa grande a aquella que posee al menos 200 trabajadores.

<sup>89</sup> Véase por ejemplo, OECD "Small and Medium Enterprise Outlook". Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2002.

### III.3.3 Fallas de mercado que afectan a las PYMEs

El acceso al financiamiento por parte de las PYMEs es frecuentemente señalado como una de las principales restricciones a su crecimiento. Al respecto, diversos estudios constatan las dificultades que estas empresas tienen para acceder a fuentes formales de recursos financieros<sup>90</sup>. Esto determina que las PYMEs mayoritariamente solventen sus costos de puesta en marcha, operación y expansión empleando capital propio, créditos con proveedores y retrasos en el pago de impuestos y cotizaciones previsionales. Esto sería consecuencia de un cuadro de racionamiento crediticio y de mercados financieros formales poco desarrollados y competitivos. Consecuentemente, esto daría pie a focalizarse en solucionar las posibles fallas en el mercado financiero que facilitasen el acceso de las PYMEs al mismo, principalmente en lo que se refiere a conseguir financiamiento para innovación, expansión e inversión, que requieren estabilidad y horizontes de pago más largos.

Yendo a las raíces de la falla de mercado, la causa básica del restringido acceso al crédito de las PYMEs son las asimetrías de información que existen entre acreedores y deudores. En efecto, para que un banco considere a determinada empresa como potencial sujeto de crédito, es necesario disponer de información acerca de su capacidad de pago (sus flujos futuros) y su reputación como pagador (historial de pagos) como indicadores de la probabilidad de servir sus compromisos. Si lo anterior no está disponible, o lo está sólo de manera imperfecta, entonces el acreedor formará sus expectativas de recuperación del crédito sobre la base de información enteramente distinta de la que posee el posible deudor. En este caso, el acreedor preferirá reducir su riesgo limitando el crédito y exigiendo otras formas para cubrir el riesgo de no pago, como garantías y colaterales.

Ciertamente lo anterior es válido para todo tipo de empresas, pero tres factores se han conjugado para agravar este cuadro en el caso de las PYMEs. En primer lugar, los costos relacionados con la obtención y entrega de información resultan particularmente elevados en relación al monto de los créditos que este tipo de empresas usualmente solicita. Ello se explica por precariedades de los sistemas de contabilidad interna de las PYMEs y por la inexistencia de adecuados mecanismos de control y gestión. En segundo lugar, la experiencia de los acreedores en la evaluación del riesgo de empresas pequeñas y sin historia es aún incipiente (aunque algunos bancos han realizado considerables avances en esta materia, lo que se expresa en una importante expansión del crédito hacia este segmento de empresas (Cuadro N° III.3.6<sup>91</sup>). Y en tercer lugar, la exigencia de garantías y colaterales como una de las formas principales de cubrir los riesgos de no pago limita el universo posible de empresas que son sujeto de crédito.

De lo señalado hasta aquí se desprende que las principales orientaciones en orden a apoyar el acceso de las PYMEs al financiamiento, y potenciar así su crecimiento, consisten en fortalecer sus capacidades de gestión, en particular en lo relativo a la generación de información relativa a su capacidad de pago y en el establecimiento de sistemas que refuercen la capacidad de estas empresas para ofrecer adecuadas garantías a sus acreedores. Para esto ciertamente hay un rol de política pública. En contraste, una aplicación indiscriminada de “perdonazos” de deudas ya contraídas, ya sean bancarias, tributarias o previsionales, no contribuye a superar el problema original, por cuanto no fomenta el desarrollo de habilidades de gestión necesarias para la generación de información<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Véase por ejemplo, Bravo, D., Crespi, G y Gutierrez, I., “Desarrollo se escribe con PYME: el caso chileno”. Abril 2002, FUNDES.

<sup>91</sup> Algunas de las instituciones más activas en el segmento PYME han sido el Banco Estado, el Banco Santander-Santiago, el Banco del Desarrollo y el BCI.

<sup>92</sup> Ello, no obstante, no descarta el apoyo a través de mecanismos de mercado para que se realicen reprogramaciones de deudas para hacer frente a

Con todo, la asimetría de información no es la única falla en el mercado financiero que limita el desarrollo de las PYMEs. Otro elemento que reduce el incentivo para que los bancos incursionen en este segmento de empresas se refiere a que los costos de transacción de otorgamiento del crédito son elevados en relación al monto del crédito concedido. Estos costos de transacción corresponden principalmente a los incurridos en la gestión de los créditos ante las instituciones financieras y a la constitución de garantías a favor de los acreedores. Estos incluyen, entre otros y según corresponda, el seguro de desgravamen, una tasación de los bienes respecto de los cuales se constituirá la prenda o hipoteca, el estudio de los títulos o antecedentes legales, la suscripción de la correspondiente escritura pública, la inscripción en el Registro de Hipotecas y Gravámenes a cargo del Conservador de Bienes Raíces, la publicación de un extracto de la escritura pública en el Diario Oficial, la obtención de los certificados de todos estos trámites y el pago del Impuesto de Timbres y Estampillas. Adicionalmente, el actual sistema de registro de garantías dificulta al deudor la posibilidad de transferirlas posteriormente a otro banco que le otorgue mejores condiciones de endeudamiento, restringiendo la movilidad de los créditos.

Por todo lo anterior, medidas orientadas a disminuir los costos de transacción en el mercado crediticio pueden también ser útiles para facilitar el acceso de las PYMEs a financiamiento en los mercados formales. En este sentido, ya se avanzó en eliminar el impuesto de timbres y estampillas para las reprogramaciones de créditos hipotecarios para vivienda, puesto que éste limitaba el que los deudores pudiesen aprovechar condiciones de tasas y plazos más convenientes ofrecidos por bancos de la competencia.

Adicionalmente, es pertinente mencionar ciertas fallas de mercado que afectan a todas las empresas, pero posiblemente de manera más intensiva a las PYMEs, y que se

---

problemas transitorios de iliquidez originados en situaciones de contracciones abruptas de los niveles de actividad económica.

enmarcan en el ámbito de la innovación<sup>93</sup>. En particular, las asimetrías de información y costos de transacción también limitan la transferencia tecnológica y la asociatividad entre las 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, 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.

### III.3.4 Políticas públicas de apoyo a las PYMEs

#### 1. Políticas públicas de acceso al crédito

El acceso de la PYMEs al crédito se ha expandido considerablemente, presentando en la actualidad niveles de endeudamiento bancario superiores en un 30% a los que tenían a mediados de la década de los noventa (Cuadro N° III.3.6).

---

<sup>93</sup> 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.

**Cuadro N° III.3.6**  
**Deuda Bancaria por Tamaño de Empresa**  
**En millones de \$ de 2003**

	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
1995	1.211.498	3.808.588	7.873.278	12.893.364
1996	1.314.092	4.235.607	8.202.148	13.751.847
1997	1.477.915	4.836.868	8.996.639	15.311.422
1998	1.420.711	4.202.774	8.851.302	14.474.787
1999	1.894.621	5.258.961	10.851.886	18.005.468
2000	2.230.155	5.018.332	11.586.162	18.834.649
2001	2.332.952	4.816.590	12.241.889	19.391.431
2002	2.288.229	4.608.131	12.719.385	19.615.745
2003	2.007.470	4.932.861	12.789.299	19.729.630

Fuente: Elaborado en base a información del Ministerio de Economía.

En esta misma línea, información complementaria de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) muestra que en la actualidad aproximadamente el 73% de las pequeñas empresas y el 85% de las medianas tienen al menos un crédito bancario, lo cual no es muy distinto a lo observado en países desarrollados<sup>94</sup>. Se estima que esta situación se habría visto influida positivamente por algunas de las iniciativas de política pública que se describen a continuación:

**a) La FECU-PYME**

Con el fin de simplificar, estandarizar y reducir los costos de acceso a la información financiera y facilitar la relación entre las PYMEs y el sistema financiero, la SBIF, en conjunto con la Asociación de Bancos, elaboró una ficha estandarizada de información financiera, conocida como la FECU-PYME.

Esta ficha, que está disponible para las empresas desde Septiembre de 2004, permite homogeneizar la presentación de los estados financieros de las empresas que postulan a créditos bancarios, facilita el proceso de identificación y medición de sus factores de riesgo y genera una mayor oferta de productos bancarios y una mayor movilidad de los clientes en el sistema. Ciertamente, el

<sup>94</sup> Marshall, E. (2004), "El acceso de las PYMEs a los servicios financieros". Exposición ante el Club Monetario, Universidad Finis Terrae.

desafío del sistema financiero es complementar lo anterior constituyendo plataformas comerciales especializadas en PYMEs que permitirían brindar mayores y mejores servicios a estas empresas y que a la vez sean rentables.

**b) El FOGAPE**

La constitución y operación de un Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE) ha sido uno de los instrumentos más intensivamente utilizados para abordar el problema del acceso al crédito de las pequeñas empresas. Este Fondo, que opera exitosamente desde el año 2000<sup>95</sup>, está formado por un aporte fiscal de UF 500.000 (actualmente equivalente a \$31.243 millones), es administrado por el Banco Estado y supervisado por la SBIF.

La finalidad del FOGAPE es garantizar a las instituciones financieras, públicas o privadas, los préstamos que bajo ciertas formas y condiciones otorguen a los pequeños empresarios<sup>96</sup>. Sólo pueden otorgar créditos con la garantía del FOGAPE aquellas instituciones financieras que previamente se hayan adjudicado derechos en las licitaciones que cada tres meses realiza el ente administrador. En estas licitaciones las instituciones compiten ofreciendo un menor porcentaje de garantía sobre el crédito insoluto, con lo que se las incentiva a realizar el escrutinio necesario para evitar una excesiva toma de riesgo.

Hoy se verifica que el 85% de los préstamos garantizados por el FOGAPE tiene un plazo de vencimiento inferior a 3 años, un 14% entre 3 y 6 años y sólo un 1% hasta 10 años. En el 2004 se alcanzó a garantizar 34.221 operaciones de crédito, correspondiendo la tasa de riesgo por mora a sólo el 4,23% de las garantías comprometidas.

Si bien las cifras anteriores son auspiciosas, se ha encargado un estudio para evaluar el impacto del FOGAPE y analizar posibles

<sup>95</sup> Aunque legalmente el FOGAPE se constituyó en 1980, sólo comenzó a operar con niveles significativos de cobertura en el año 2000.

<sup>96</sup> Los créditos deben ser para financiar el capital de trabajo, equipamiento o infraestructura productiva y no pueden exceder las UF 3.000 por empresa.

perfeccionamientos al mismo. Ello, por cuanto se verifica un excesivo sesgo a financiamiento de corto plazo y porque además existe la probabilidad de que, en alguna medida, los bancos estén utilizando este mecanismo para proteger sus créditos a un costo relativamente bajo en vez de expandir el número de empresas susceptibles de ser bancarizadas (es decir, que no exista adicionalidad). De forma paralela, el gobierno presentó una indicación al Proyecto de Ley de segunda reforma al mercado de capitales, que introduce diversas medidas que contribuyen a ampliar las obligaciones que pueden ser garantizadas<sup>97</sup>.

### c) Programas de financiamiento apoyados por el Estado

Existen programas de financiamiento estatal que tienen por objetivo reducir la tasa de interés de los créditos para las PYMEs y ampliar la oferta de créditos para inversión y capital de trabajo. Los más significativos son llevados a cabo por CORFO a través de licitaciones periódicas de montos de créditos que son intermediados por la banca para ser puestos a disposición de las empresas. Los fondos adjudicados deben ser colocados por el banco adjudicatario en empresas con ventas anuales de hasta UF 50.000, para el financiamiento de inversiones y capital de trabajo. Al entregar los recursos en pesos, a tres años y a una tasa invariable, se provee una fuente de recursos estable que permite al banco adjudicatario, a su vez, otorgar los créditos en condiciones particularmente convenientes para las PYMEs.

Este esquema de fondos intermediados por la banca tiene una serie de virtudes en comparación a la entrega directa por parte del Estado. En primer lugar, mitiga los riesgos de selección adversa, por cuanto los bancos están en mejor situación que el Estado para determinar el riesgo de no pago de los deudores. En segundo lugar, reduce la

probabilidad de captura por parte de grupos de interés. Y en tercer lugar, minimiza el “riesgo moral”, ya que el riesgo de no pago no lo asume el Estado sino que el banco, que por ello tiene incentivos a monitorear los créditos otorgados y castigar a los deudores no viables.

Sin desmedro de los programas mencionados y sus posibles perfeccionamientos, existen hoy varias iniciativas de ley orientadas a facilitar aún más el acceso de las PYMEs al mercado financiero. Entre estas cabe destacar:

– *Proyecto de Ley de Sociedades de Garantía Recíproca*. Este proyecto permite la constitución de sociedades mercantiles o cooperativas dedicadas al otorgamiento de garantías a favor de sus socios o de terceros. Se espera que estas sociedades mejoren el acceso de las PYMEs al financiamiento, fomenten su asociatividad y apoyen su capacitación financiera y técnica. El Gobierno ha facultado que estas sociedades puedan recibir fondos de instituciones públicas tales como CORFO o INDAP y que puedan postular a ser reafianzadas por el FOGAPE.

– *Proyecto de Ley de Segunda Reforma al Mercado de Capitales*. Este proyecto contiene una serie de propuestas orientadas a reducir los costos de transacción en el acceso al crédito. Además de la ya mencionada ampliación del FOGAPE, podemos destacar que se moderniza la constitución y registro de las prendas sin desplazamiento, garantía que se adapta especialmente a las necesidades de las PYMEs, ya que permite acceder a crédito entregando en garantía derechos de cobro, maquinaria o cualquier bien mueble, sin necesidad de entregarlo físicamente. La legislación actual sobre este tipo de prenda es muy rígida, dispersa, difiere según el tipo de bien al que afecte y no permite disponer de información sobre las prendas previamente constituidas de forma rápida y barata. La propuesta unifica las distintas prendas en un solo tipo, elimina rigideces, abarata su constitución y proporciona seguridad e información al crear un Registro de Prendas sin Desplazamiento, centralizado y

<sup>97</sup> Se amplía la base de beneficiarios agrícolas subiendo el monto límite de operaciones garantizadas hasta igualarlo al del resto de los pequeños empresarios. Asimismo, se permite garantizar contratos de leasing y otros autorizados por la SBIF; se aumenta el límite de financiamiento a exportadores y se permite garantizar el financiamiento en divisas para el comercio exterior.

electrónico, con trámites a precio de costo. En el citado proyecto adicionalmente se permite que las cooperativas de ahorro y crédito puedan otorgar mutuos hipotecarios e invertir en instrumentos similares que hayan sido emitidos por otras instituciones financieras.

Finalmente, también se están estudiando, de manera preliminar, modificaciones al sistema de notarios y conservadores de bienes raíces, que apunten a disminuir los costos de transacción en el mercado del crédito. En efecto, los costos en tiempo y en dinero asociados a las escrituras públicas necesarias para constituir garantías hipotecarias y la inscripción de éstas en el Registro del Conservador de Bienes Raíces pueden resultar relativamente altos cuando se trata de créditos de montos bajos, típicamente solicitados por PYMEs. Por esta razón, y buscando un mejor servicio al público, el Gobierno está interesado en modernizar la gestión de Notarios y Conservadores.

2. Esfuerzos para mejorar situación de endeudamiento de las PYMEs

A pesar de las presiones de grupos corporativos, las políticas públicas de los gobiernos de la Concertación han sido consistentes en generar planes de apoyo al refinanciamiento de las PYMEs a través de mecanismos de repactación acotados para empresas, que siendo viables económicamente, enfrentan una situación financiera compleja pero transitoria, únicamente asociada a ciclos negativos de la economía.

Este mecanismo ha sido privilegiado por sobre la condonación masiva de deudas, considerado nefasto en el largo plazo por los incentivos perversos que generaría tanto en el comportamiento de las propias PYMEs como de las entidades financieras. Así, se ha optado por incorporar al propio sistema financiero en el proceso de selección de empresas viables, susceptibles de que sus deudas sean repactadas. De esta forma, se aprovecha la información que poseen los bancos sobre la reputación de sus clientes y se evita un sobreendeudamiento futuro de las empresas con la esperanza de que el Fisco

nuevamente se haga cargo de sus créditos a través de “perdonazos”. Por lo tanto, se trata de una política plenamente compatible con la disciplina financiera del mercado, incentivando la buena gestión de las empresas que son viables a largo plazo.

Consistentemente, en el año 2001 el gobierno implementó el llamado “Plan PYME”, tendiente a resolver los problemas de pasivos bancarios, previsionales y tributarios que afectaban a un número importante de empresas. Los principales resultados del plan fueron los siguientes (Cuadro N° III.3.7):

**Cuadro N° III.3.7**  
**Impacto del Plan PYME en la Reprogramación de Deudas**

	Deuda Bancaria	Deuda Tributaria	Deuda Previsional
Empresas deudoras (N°)	149.628	88.290	267.256
Deuda total empresa (mill. \$)	2.906	214	479
Reprogramaciones (N°)	15.005	5.342	40.200
Monto reprogramado (mill. \$)	387	21	97
% de las empresas	10,0	6,1	15,0
% de la deuda	13,3	9,9	20,2

Fuente: Elaborado a base de información de CORFO, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y Tesorería General de la República.

3. Otras iniciativas de apoyo a las PYMEs

a) **Reforma a la ley de quiebras**

Después de haber trabajado por más de un año con sectores empresariales y académicos, el Gobierno presentó un proyecto de ley dando cuenta del compromiso adquirido a través de la Agenda Pro Crecimiento en orden a modificar las normas de la ley de quiebras en el sentido de ampliar los espacios de acuerdo entre deudores y acreedores para aumentar las posibilidades de salvar a las empresas en crisis, salvaguardando al mismo tiempo los intereses de los acreedores. Este

proyecto se encuentra en su etapa final de tramitación y será ley próximamente.

**b) Transacción en bolsa de facturas con título ejecutivo**

La ley 19.983, de diciembre de 2004, que reguló la transferencia y otorgó mérito ejecutivo a la copia de la factura, abrió la posibilidad para que éstas puedan ser transadas en bolsa y de esta manera proveer a las PYMEs de fuentes adicionales de financiamiento a partir de las cuentas por cobrar. En este sentido, la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), en conjunto con la Bolsa de Productos, se encuentra elaborando una normativa para la autorización de estas transacciones. Se espera, además, que con esta propuesta los inversionistas institucionales, especialmente Fondos Mutuos, Fondos de Pensiones y Compañías de Seguros, dispongan de nuevos instrumentos para invertir sus recursos, fortaleciendo al mismo tiempo el financiamiento de las PYMEs.

**c) Ventanilla única para empresas y simplificación de trámites**

En los años 2002 y 2003 se puso en marcha la simplificación de los 35 trámites más relevantes que los empresarios deben realizar ante los diversos servicios públicos u organismos del Estado. El propósito de esta medida fue poner en Internet toda la información relevante, estandarizar los requisitos y simplificar los trámites más importantes y así generar importantes ahorros de tiempo y dinero, especialmente para las PYMEs. A finales del año 2004 ya se habían simplificado 53 trámites. Se espera que a fines de este año se incorporen 12 adicionales. Adicionalmente, está en proceso la creación de una ventanilla de trámites municipales que permitirá efectuar de forma más expedita trámites tales como la obtención de patentes municipales y permisos de edificación. Este sistema será administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y quedará a disposición de las municipalidades que lo deseen.

**III.3.5 Conclusión y lineamientos de política para el futuro**

Las políticas públicas de los gobiernos de la Concertación han dado gran prioridad al desarrollo de las PYMEs, con la implementación de diversos programas tendientes a facilitar su acceso al crédito, mejorar su gestión empresarial y su encadenamiento productivo. En este contexto, a pesar de constantes presiones corporativas, las políticas públicas de apoyo a las PYMEs se han fundamentado principalmente en corregir fallas de mercado, evitando distorsionar la asignación eficiente de recursos.

Así por ejemplo, para facilitar el acceso de las PYMEs a los mercados financieros se ha intentado disminuir las asimetrías de información que existen entre acreedores y deudores, fortaleciendo los programas orientados a elevar la capacidad de gestión y control de las pequeñas y medianas empresas. Adicionalmente, para superar las consecuencias del cuadro de racionamiento crediticio que enfrentan estas empresas, se han otorgado garantías por intermedio de fondos públicos, como el FOGAPE, así como créditos CORFO intermediados por el sector bancario. Los diseños institucionales de estos programas han procurado crear los incentivos correctos, tanto para los acreedores como los deudores, evitando que exista una toma de riesgo mayor a la socialmente óptima.

Por otra parte, los altos costos de transacción que enfrentan las PYMEs en el momento de acceder y/o reprogramar un crédito también han sido una traba importante para su acceso al mercado formal del crédito y para el refinanciamiento de pasivos a tasas y plazos más convenientes. Al respecto, el gobierno también ha estado abocado a solucionar este problema, por ejemplo, mediante la eliminación del impuesto de timbres y estampillas para la reprogramación de créditos hipotecarios, el proyecto de ley que crea las Sociedades de Garantías Recíprocas, y el estudio de modernizaciones del Conservador de Bienes Raíces. Asimismo, se implementó el título Ejecutivo de las

Facturas, que da mayor certeza a las cuentas por cobrar. Complementario a lo anterior, en conjunto con el sector privado se está trabajando en permitir la transacción de facturas electrónicas en la bolsa, lo que otorgará mayor liquidez a las cuentas por cobrar que poseen las empresas proveedoras.

En resumen, el gobierno ha procurado ser consecuente en implementar políticas públicas eficientes de apoyo a las PYMEs. Esto ha implicado evitar los apoyos generalizados destinados a garantizar la supervivencia de estas empresas más allá de su viabilidad económica. Pero al mismo tiempo, ha implicado abordar con determinación la corrección de las fallas de mercado que afectan de manera más aguda a las empresas de menor tamaño.

## **IV. Principales Prioridades del Proyecto de Presupuestos para 2006**

### **IV.1 Igualdad de oportunidades**

#### **IV.1.1 Invirtiendo en educación**

La educación es una pieza fundamental en la creación de una efectiva igualdad de oportunidades que permita superar permanentemente la pobreza. En este presupuesto, el gobierno enfrenta el desafío de continuar aumentando el acceso a la educación de todos los chilenos sin importar su condición social.

Se contemplan, así recursos para cumplir con las metas de dos iniciativas fundamentales para quebrar las desigualdades que nacen en la cuna: el adecuado desarrollo infantil mediante el aumento en la cobertura preescolar y el acceso a una educación de mayor calidad para los alumnos pertenecientes a sectores socialmente más vulnerables, a través de la extensión de la Jornada Escolar Completa (JEC).

Desde el inicio de este Gobierno se ha afirmado la importancia de la educación como instrumento necesario para quebrar el círculo de la pobreza, y donde el acceso a educación temprana tiene un impacto significativo en cuanto a disminuir las brechas de aprendizajes de los niños y niñas de distintos entornos socioeconómicos. Para ello desde el año 2000 se han dispuestos recursos para lograr incorporar 120.000 nuevos alumnos a la educación prebásica, meta que se cumplirá el 2006 al crearse 21.826 nuevos cupos para preescolares de escasos recursos, gracias a los \$45.547 millones propuestos para ese fin en el Proyecto de Presupuestos 2006.

De manera paralela se ha avanzado en la implementación de la JEC, la cual cumple un rol fundamental para el éxito de las políticas de mejoramiento de la calidad educativa, en particular de aquellos 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 y el trabajo infantil. Para el 2006 el Proyecto de Presupuestos incluye cerca \$380.000 millones destinados a este programa, los cuales permitirán llegar a los dos tercios de matrícula que, de acuerdo a la ley, debe ingresar a la JEC. Dentro de estos recursos se incluyen \$216.465 en subvenciones adicionales y Programa de Alimentación Escolar JEC, los que permitirán atender a 1.826.455 alumnos, incorporando 86.851 alumnos nuevos a este sistema y otorgando a igual número de alumnos becas de alimentación escolar. Adicionalmente, se consideran más de \$163.535 millones para continuar con los proyectos de infraestructura que permitirán adecuar los espacios educacionales para los requerimientos de la JEC.

En esta línea es importante destacar el próximo envío del proyecto de ley de Subvención Educacional Preferencial, anunciado por el Presidente Lagos el pasado 21 de mayo. Esta iniciativa tiene como propósito igualar la oportunidad y capacidades de aprender de los alumnos que se encuentren en desventaja debido a la situación socioeconómica de sus hogares, para lo cual se le asigna una subvención preferencial a dichos alumnos, transformándolos en niños y niñas prioritarios para el Estado. Esta medida beneficiaría a un universo potencial cercano a 400 mil alumnos de pre Kinder, Kinder y primer ciclo de básica (1° a 4° básico), de los cuales hoy el 72% asiste a establecimientos municipales y el 28% a establecimientos particulares subvencionados.

Por otro lado, en vista que el éxito de las políticas de mejoramiento de la calidad educativa requieren de un sistema de medición de aprendizaje que entregue mayor información respecto a este proceso y permita establecer aquellas iniciativas que efectivamente logran potenciar los resultados educativos de los alumnos, también se consideran recursos para avanzar en esta área. Para estos efectos a partir del 2006 se aplicará anualmente el SIMCE a los alumnos de 4° básico, permitiendo tener mediciones más continuas en el tiempo y asegurando que todos los alumnos pasen por este mecanismo

de evaluación. Adicionalmente el SIMCE estará elaborado en base a logros de aprendizaje y sus resultados podrán ser fácilmente interpretados para dar a conocer la situación del sistema educativo y eventualmente responsabilizar a los actores del aprendizaje de sus alumnos. Esta innovación involucra un aumento a más del doble los recursos actualmente destinados al sistema de medición de la calidad educativa, y pretende ser un avance importante para el sistema escolar del país.

#### **IV.1.2 Financiamiento de la educación superior**

El Presidente Lagos comprometió que ningún alumno talentoso dejaría de acceder a Educación Superior de calidad por falta de recursos. Para honrar este compromiso, la creación de instrumentos como el Crédito con Garantía Estatal para la educación superior, junto con los mayores recursos destinados por el Proyecto de Presupuestos del Ministerio de Educación recaudados por el Estado gracias a la eliminación del 57 bis, permitirán financiar los estudios superiores, mediante becas y/o créditos, de los alumnos pertenecientes al 60% más pobres de la población que ingresen a alguna institución acreditada. En efecto para el 2006 se incrementan los recursos destinados a ayudas estudiantiles en un 22%, una variación muy superior al aumento de 7,1% en el Proyecto de Presupuesto del Ministerio de Educación.

Dentro de los recursos destinados a la Educación superior, se incorporan \$10.000 millones para la recompra de créditos otorgados con garantía estatal, lo que permitirá echar a andar este sistema que ofrece un nuevo mecanismo de financiamiento para los alumnos de menores recursos. Este sistema es una gran innovación al permitir que alumnos de Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica, Universidades Privadas, Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores y Escuelas Matrices puedan acceder a financiamiento para sus estudios que estén garantizados por el Estado y no requieran avales adicionales. Paralelamente se incrementan en un 10% los recursos de los

Fondos Solidarios de Crédito Universitario debido al mayor aporte fiscal y el incremento en las recuperaciones esperadas de crédito.

Adicionalmente se aumentan en un 36% los recursos para otorgar becas para la educación superior, donde se considera la duplicación de los recursos para la Beca Nuevo Milenio para Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, haciendo frente a la necesidad del país de potenciar las carreras técnicas. Adicionalmente al disminuir los requerimientos de puntaje PSU de las Becas Bicentenario y Juan Gómez Millas, desde 600 a 550 puntos, se ampliará fuertemente la cobertura de alumnos pertenecientes al 40% más pobre de la población que puedan acceder a estas becas. Es así como, mediante un incremento de más de \$34.927 millones en ayudas estudiantiles, se confirma el compromiso presidencial de mejorar las oportunidades de vida de los jóvenes más desaventajados de la población.

#### **IV.1.3 Empleo**

El Gobierno ha desplegado un consistente esfuerzo a través de la implementación de Programas de Empleo con Apoyo Fiscal para ir en ayuda de las familias afectadas por el desempleo, mediante programas transitorios desarrollados preferentemente en alianza con el sector privado. Junto con ello, se promueve una mayor interacción entre la oferta y demanda de empleo y se desarrollan diversos esfuerzos destinados a promover relaciones modernas, mediante el diálogo social entre organizaciones sindicales y empresariales.

En este contexto, durante el año 2006 se mantiene la continuidad de los actuales programas de empleo con apoyo fiscal y se fortalecen con la incorporación de nuevos recursos a través del programa Chile Solidario. Así el Proyecto de Ley de Presupuestos 2006 financiará un total aproximado de 90 mil empleos promedio mensual, proyectando alcanzar su máxima cobertura durante los meses invernales donde se registran las mayores tasas de desempleo nacional. De esta forma se continúa con la iniciativa implementada en la Ley de

Presupuestos 2005 de financiar la mayor parte de los programas de empleo con apoyo fiscal con recursos asignados en el presupuesto inicial.

En esta línea de trabajo y con el objetivo de aumentar las oportunidades y acceso al trabajo, mediante el programa Proempleo se han destinado \$13.240 millones para los programas de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, Red de Empleo, Inversión en la Comunidad, Servicios Sociales y Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario. En el caso particular del Programa Chile Solidario, de los \$3.647 millones contemplados, se ha destinado \$485 millones principalmente a programas de microemprendimiento Indígena Urbano y Desarrollo de Competencias Labores de Mujeres Chile Solidario. Adicionalmente, se destinarán \$10.515 millones para programas de microemprendimiento a través del FOSIS.

#### IV.1.4 Capacitación

El Proyecto de Presupuestos para 2006 destinado al área de Capacitación contempla recursos por \$24.589 millones, los cuales dan continuidad a los Programas Sociales (Becas, Planes de Aprendizaje, Aprendices y Capacitación de Jóvenes) e incluyen \$6.367 millones para el aumento de las coberturas de los Programas de Educación y Capacitación Permanente (Chile Califica) y el Programa de Capacitación para Trabajadores Independientes y de Microempresas (FONCAP).

Estos recursos permitirán cubrir a un total de 140 mil beneficiarios de Programas Sociales y FONCAP, para así llegar —si se suman los trabajadores que se capacitarán vía franquicia tributaria, programas de habilitación laboral, Proempleo y funcionarios públicos, a un 1.200.000 trabajadores capacitados.

Adicionalmente, en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2006 se otorga facultad al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo para destinar recursos que permitan cubrir la demanda por capacitación o reconversión laboral que se pudiere originar por la aplicación del Plan Transantiago.

## IV.2 Protección Social

### IV.2.1 Más salud para los chilenos

Una de las principales improntas del gobierno del Presidente Lagos ha sido la Reforma de la Salud y la puesta en marcha del Plan Auge. Es por ello que para consolidar lo establecido hasta la fecha y seguir avanzando para entregar una mejor y más oportuna atención en salud para todos los chilenos, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 propone la asignación de \$1.893.518 millones (equivalentes a más de 3.397 millones de dólares), lo que representa un incremento de 11,2% en el gasto de salud respecto a 2005.

Cumpliendo con el compromiso asumido por el Presidente el 21 de mayo de 2002 de asegurar el acceso a la salud en Chile, a través de la cobertura garantizada de 56 patologías en 2007, el próximo año se destinarán recursos adicionales por \$65.591 millones. Esto permitirá la incorporación de 15 nuevos problemas de salud con garantías explícitas, alcanzándose un total de 40 patologías en 2006, lo que representa más de un 70% de la meta comprometida. De los recursos propuestos, \$38.291 millones financiarán las 15 nuevas patologías y \$27.299 millones cubrirán el efecto de corrección de las prestaciones y demanda de los 25 problemas de salud vigentes<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> El listado de problemas de salud a incorporar, se encuentra a nivel de proposición ya que de acuerdo a lo establecido en la ley N° 19.966 sobre Régimen de Garantías en Salud, se debe cumplir determinadas etapas previas a la aprobación final de los problemas de salud que se incorporen anualmente, esto se refiere a: i) el desarrollo de estudios que consideren la situación de salud de la población, la efectividad de las intervenciones, su contribución a la extensión o la calidad de vida y cuando sea posible su costo efectividad el desarrollo de estudios epimedológicos, entre otros de carga de enfermedad, revisiones sistemáticas sobre la efectividad, evaluaciones económicas, demanda potencial y capacidad de oferta del sistema de salud chileno; ii) Verificación del costo esperado por beneficiario del conjunto priorizado con garantías explícitas, mediante la realización de un estudio, el cual contempla la convocación a una licitación para oferentes nacionales e internacionales; iii) Con los resultados de los estudios definido anteriormente, serán aportados entre otros

Sin perjuicio que los problemas de salud a ser incorporados en el AUGE deben aun ser aprobadas por el Consejo de este Plan, las nuevas prestaciones sugeridas por el Ministerio de Salud para 2006 serían: Colectomía preventiva del cáncer de vesícula en adulto de 35 a 49 años sintomático; Cáncer gástrico; Cáncer de próstata; Leucemia en personas de 15 años y más; Estrabismos en menores de 9 años; Retinopatía diabética; Desprendimiento de retina; Hemofilia; Diagnóstico y tratamiento de la depresión; Hiperplasia benigna de próstata en personas sintomáticas; Hipoacusia en personas de 65 años y más; Accidentes cerebro vascular isquémico; Manejo integral de adultos de 45 años con Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica.(EPOC); Manejo integral del asma; y Síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido.

Asimismo, para 2006 se contemplan \$22.248 millones adicionales para aquellas prestaciones que, tanto en el nivel primario como secundario o terciario, se asocian a avances AUGE. Es así como se asignan \$9.693 millones en atención primaria para actividades relacionadas con i) el Programa de Aumento de la Resolutividad, cuyo objetivo es ampliar las prestaciones odontológicas integrales para mujeres y hombres de escasos recursos, exámenes de laboratorio básico, cirugía menor, atención domiciliar de personas postradas y atención de especialidad; ii) Programa de Atención Primaria de Urgencia, lo cual considera el aumento de cobertura de SAPU (cobertura urbana) y SAPUR (cobertura rural) y iii) Otras actividades asociadas al Programa de Evaluación de Salud Visual en Adulto Mayor, Prevención y Tratamiento de Consumo Alcohol y Uso de Drogas, Tratamiento Integral de la Violencia Intrafamiliar; Promoción del Programa Vida Sana sin Tabaco; Programa de Salud Sexual y Antisicóticos Atípicos de Salud Mental.

---

antecedentes, al se someterá la propuesta a la consideración del Consejo Consultivo, para someter a su consideración la propuesta, el cual podrá modificar el listado priorizado de problemas de salud si así lo considera en su análisis. el cual podrá modificar el listado priorizado de problemas de salud.

En el nivel de atención secundario y terciario, se consideran \$12.555 millones para cubrir patologías con riesgo vital, urgencias y enfermedades crónicas, cuya resolución o tratamiento es de alta complejidad y/o elevado costo. De igual modo se mejorará la capacidad de respuesta de la Red de Urgencia, mediante la implementación de un mayor número de camas críticas, intensificación y reforzamiento de las Unidades de Emergencia Hospitalaria y Servicio de atención médica prehospitalaria (SAMU).

Asimismo, durante 2006 se continuará con la implementación del Plan Cuatrienal de Inversiones. Dentro de este contexto, el Proyecto de Ley de Presupuestos propone recursos por \$51.766 millones, de los cuales \$25.216 millones corresponden a proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento y \$20.327 millones a inversión en consultorios para la atención primaria. De esta última cifra, \$18.140 millones se destinarán a la finalización de la construcción de los 30 consultorios iniciados el año 2005, llegando a una inversión total de más de \$30.900 millones considerando los aportes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Lo anterior permitirá la entrada en operación de 19 consultorios en la Región Metropolitana y de otros 11 en las regiones V, VI, VII, VIII y X. A ello se suman mayores recursos por \$6.224 millones para equipamiento hospitalario de alta y mediana complejidad.

En lo que se refiere específicamente a los cambios establecidos a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 19.937, que plantea una nueva autoridad sanitaria, distintas modalidades de gestión y el fortalecimiento de la participación ciudadana, hay que destacar la creación de la Subsecretaría de Salud Pública, la Subsecretaría de Redes Asistenciales y la Superintendencia de Salud.

En el caso de la Subsecretaría de Salud Pública se han traspasado desde los Servicios de Salud 2.109 personas y 3.938 horas médicas, mientras que la Superintendencia de Salud en el período 2005–2006 incrementó en 68 personas su dotación de personal. Esto significa que en 2006 contará con 223

personas, lo que permitirá que el próximo año dicha institución tenga cobertura a nivel nacional.

Otro aspecto especialmente relevante del Proyecto de Presupuestos para 2006 en materia de salud se refiere a la atención primaria. Considerando que es la puerta de entrada al sistema y el nivel donde se solucionan la mayor parte de los requerimientos médicos de la población, para 2006 se propone un gasto total en atención primaria que asciende a \$347.416 millones. Esto considera las transferencias a las entidades municipales, la actividad de consultorios dependientes de los Servicios de Salud y la inversión en consultorios, lo que equivale a un crecimiento del 15.8 % en relación a la Ley de Presupuestos aprobada en 2005.

Por otra parte, si al gasto total en atención primaria de salud se le suman los recursos contemplados en programas de salud pública como el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM), la participación del gasto en atención primaria en relación al gasto operacional de los Servicios de Salud, ascenderá a un 30.9%.

Los mayores recursos para el próximo año en atención primaria se han orientado principalmente a cubrir los problemas de salud AUGE desarrollados en este nivel, para lo cual se asignan \$11.151 millones, y el incremento de la población inscrita en consultorios de un 5.6 %, con \$10.169 millones. A lo que se deben agregar los recursos anteriormente señalados para avance de AUGE.

#### **IV.2.2 Soluciones reales para la vivienda**

El gobierno del Presidente Lagos ha tenido especial preocupación en que todos los chilenos tengan la posibilidad de acceder a una vivienda digna, lo que se ha traducido concretamente en el compromiso de contar con 676.262 soluciones con financiamiento estatal acumuladas entre 2000 y 2006. El Proyecto de Ley de Presupuestos para el

próximo año hace realidad esta meta al entregar los recursos necesarios para superarla, llegando a 685.534 soluciones habitacionales.

Concretamente el programa propuesto para 2006 considera un total de 105.000 soluciones habitacionales, totalizando 416.772 soluciones para el período 2003–2006. Adicionalmente, con las 27.733 soluciones habitacionales sin deuda propuestas para el próximo año se alcanzará un total de 113.912 soluciones de este tipo, lo que permitirá superar en un 14% la meta para el período 2003–2006.

Por otra parte, la nueva política habitacional implementada en los últimos años muestra un salto significativo en la focalización de los programas habitacionales hacia las familias de más escasos recursos. De esta manera, con la entrada del nuevo régimen se pasó de un 23% del gasto habitacional destinado a los tres primeros deciles en el período 1997–2001, a un 70% en el período 2003–2006.

También resultan relevantes las medidas de cartera hipotecaria anunciadas por el Gobierno e implementadas por el MINVU, las cuales favorecen a la totalidad de los deudores SERVIU. Gracias a éstas, cerca de 140.000 deudores dejarán tal condición al 31 de Diciembre de 2005, lo que representa más del 50% de la cartera total previa a las medidas (262.755 deudores). Considerando que un importante número de deudores aplicará el beneficio una vez que su situación socioeconómica sea reclasificada por actualización de Ficha CAS, trámite que culmina a comienzos del 2006, en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2006 se contemplan los beneficios asociados a dichos deudores, en la parte correspondiente a los subsidios complementarios, lo que representa un total de \$42.289 millones.

Asimismo, continuando de esta forma con las intervenciones iniciadas en 2005, se asignan \$14.245 millones para recuperación, mantención y mejora de viviendas SERVIU. De esta manera, si se consideran ambos años, se intervendrá un total de 22.162 viviendas correspondientes al Programa de Saneamiento de Poblaciones, Programa de

Mejoramiento de la Vivienda y Programa Nacional de Reparaciones, con lo que la reparación, mantención y mejora de viviendas sociales se consolida como una línea de trabajo permanente del MINVU.

En relación al Programa Chile Barrio el Proyecto para 2006 propone un gasto de \$44.686 millones, lo que permitirá materializar el programa de atención de todas las familias comprendidas en el Catastro Nacional de Asentamiento Precario realizado en el año 1996. En concreto, durante el transcurso del próximo año se alcanzará el egreso de 10.232 familias, lo que significa dar una solución a la totalidad de las 105.888 familias pertenecientes a los 972 campamentos catastrados y dar cumplimiento, de esta forma, al respectivo compromiso presidencial.

#### IV.2.3 Chile Solidario

Dentro del cumplimiento de las tareas emprendidas por la actual administración, el Sistema de Protección Social Chile Solidario ocupa un lugar destacado al cumplir a diciembre de este año la meta presidencial de incorporar a las 225 mil familias más pobres del país a las redes sociales del Estado. De esta manera para financiar la cobertura en régimen del sistema, el Proyecto de Presupuestos para 2006 asigna un presupuesto total de \$69.996 millones. Asimismo, se contemplan recursos por \$45.731 millones para intensificar los esfuerzos en los programas de promoción social y laboral creados para dichos grupos.

Adicionalmente, durante el próximo año se fortalecerá con mayores recursos la transferencia a la Fundación Integra para la atención de niños Chile Solidario, el Programa de Salud Oral, el Programa de Habilidades para la Vida y Escuelas Saludables, los Programas de Educación PreBásica y Media y el Financiamiento de la Subvención Educacional Prorretención para los niños de Chile Solidario. En cuanto al apoyo de las familias en sus capacidades de generar ingresos se propone incrementar la transferencia al programa Proempleo a \$3.647 millones. Todo lo anterior se

complementa con el otorgamiento de los subsidios monetarios garantizados para las familias que correspondan (SUF, SAP, PASIS).

#### IV.2.4 Avances en resguardo ciudadano

En forma creciente los chilenos han manifestado su inquietud por contar con mecanismos que aumenten los niveles de seguridad en sus hogares, lugares de trabajo y al interior de los diferentes ámbitos de la sociedad. Atento a esta preocupación, el gobierno del Presidente Lagos ha considerado en el Proyecto de Presupuestos para 2006 recursos para seguir avanzando en esta materia. En esta línea, este año se cumplió la meta de incorporar al Plan Comuna Segura al 100% de las comunas pobres con más de 70 mil habitantes, operando actualmente este programa en 82 comunas.

Otra iniciativa importante en materia de seguridad ciudadana la constituye el Plan Cuadrante de Carabineros, el que recibirá recursos por \$8.973 millones. Durante el próximo año este programa operará en 71 ciudades del país, lo que será posible gracias a la incorporación de 7 nuevas ciudades, que contarán con los recursos para mejorar su infraestructura y aumentar el número de vehículos y Carabineros. Gracias a lo anterior, este Plan logrará una cobertura del 74,5 % de la población urbana nacional y del 64,5 % de la población total del país.

Además, y al igual que en 2005, se incrementará el número de Carabineros, vehículos e infraestructura para las regiones V, VIII y Región Metropolitana, para nivelar los estándares que contribuyen al mejor cumplimiento de los objetivos del Plan Cuadrante. También se reforzará el equipamiento destinado a déficit puntuales que se han detectado en la implementación de las funciones de Carabineros en la Reforma Procesal Penal.

Respecto a los Carabineros en funciones operativas, durante 2006 se incorporarán 1.632 carabineros a tareas netamente policiales. Esto será posible gracias a la implementación de la tercera y última etapa

de la Ley 19.941 (2.970 cargos), que se traducirá en 990 nuevos Carabineros. Asimismo, se incrementará en 642 el número de Carabineros que pasan a funciones operativas siendo relevados de las labores administrativas. En este contexto, se asignan \$2.665 millones para inversiones que permitan acelerar la formación de nuevos Carabineros.

Todo lo anterior se ve complementado con los recursos que en 2006 recibirá la Policía de Investigaciones de Chile para contar con 170 nuevos detectives y continuar con la implementación de la Reforma Procesal en Santiago. En ese contexto, se potenciará el Laboratorio de Criminalística Central a través de la contratación de 196 nuevos funcionarios (116 peritos, 62 asistentes y 18 técnicos), además de la adquisición de mobiliario y una importante inversión en equipamiento técnico para las diversas secciones de dicha unidad. Durante los años 2004 y 2005 ya se había realizado la contratación de 162 peritos, 196 asistentes y 18 técnicos; además de 140 asistentes para las Brigadas de Investigación Criminal de la Región Metropolitana.

Asimismo, y de acuerdo a la política iniciada en 2003, se seguirá avanzando en las concesiones de cárceles. De tal forma, durante el año 2006 estarán en operación los grupos 1 (Alto hospicio, La Serena y Rancagua) y 3 (Valdivia, Puerto Montt y Santiago 1) de Concesiones Carcelarias, lo que demandará al Ministerio de Justicia recursos por \$30.706 millones. La capacidad total de estos 6 recintos es de 10.085, es decir, 5.024 internos en el grupo 1 y de 5.061 internos en el grupo 3.

En forma adicional, hay que destacar que actualmente se encuentra en trámite en el Congreso Nacional un proyecto de Ley que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. El costo que este proyecto generará el año 2006 es de \$2.773 millones.

También es necesario mencionar la Ley N° 20.022 que creó 20 Juzgados Laborales con un total de 40 jueces especializados en materias laborales y 4 Juzgados de Cobranza

Laboral y Provisional, con 9 jueces en total. Los Juzgados de Letras del Trabajo que se crearán tienen una nueva estructura y organización, por lo cual se suprimen los actuales Juzgados de Letras del Trabajo. De acuerdo a la gradualidad con que fue aprobada esta Ley, durante el año 2006 entrarán en funcionamiento los 4 juzgados de cobranza, para lo cual el presupuesto del Poder Judicial contempla recursos adicionales por \$3.387 millones.

### IV.3 Sociedad y calidad de vida

#### IV.3.1 Protegiendo a la familia chilena

Gran parte de lo que define a una sociedad y a sus integrantes surge de las experiencias vividas al interior del núcleo familiar. Es por ello que el gobierno debe brindar las condiciones necesarias para que sus ciudadanos puedan desarrollarse en las mejores condiciones posibles, tanto en el aspecto intelectual como emocional. Dentro de este concepto se enmarca la entrada en funcionamiento en octubre de este año de los nuevos Tribunales de Familia, y que forman parte de la Reforma Procesal Penal que ya opera en todo el país.

La entrada en operaciones de estos tribunales traerá beneficios concretos para las familias que tengan la necesidad de resolver problemáticas relativas a visitas, tuición, pensión de alimentos y violencia intrafamiliar, entre otros. Es por ello que el Proyecto de Presupuestos para 2006 contempla recursos por más de \$28.840 millones para su operación en régimen. Por otra parte, la ley que crea los Tribunales de Familia también establece el Sistema Nacional de Mediación, el que busca resolver los conflictos a través de un tercero imparcial que ayuda a las partes a buscar por sí mismas una solución a sus problemas y efectos mediante acuerdos. Para tal efecto se consideran recursos por \$2.185 millones.

Este nuevo sistema de justicia establece la figura del juez de familia, el que, apoyado por un consejo técnico, tendrá la responsabilidad de tratar todos los temas de índole familiar en un mismo tribunal. El procedimiento será

más expedito y de carácter oral, lo que modernizará de esta forma el sistema procesal de solución de conflictos de infancia y familia. Para garantizar la rapidez en la resolución de los casos, se establece que los procesos deberán resolverse en un plazo de 60 días, prorrogable sólo por una vez.

Lo anterior implicará incorporar a la dotación del Poder judicial 258 jueces y 265 profesionales, que constituirán los Comités Técnicos, y 802 personas, que prestarán labores de apoyo administrativo, a través de la creación de 60 tribunales especializados en materias de familia. En aquellos lugares que no exista judicatura especializada, se adecuarán 77 Juzgados de Letras con competencia en asuntos de familia.

Asimismo, dentro del contexto de la Ley sobre Matrimonio Civil, hasta que los Tribunales de Familia se encuentren plenamente operativos, se le atribuye a los tribunales con competencia civil el conocimiento de los juicios por nulidad de matrimonio, separación judicial y divorcio. Para ello, el Proyecto de Ley de Presupuestos 2006 asigna recursos por más de \$1.704 millones al Poder Judicial con el propósito de financiar un funcionario de apoyo por cada tribunal civil.

Estos avances en el sistema judicial se verán potenciados con la reciente aprobación en el Congreso de la Ley sobre Violencia Intrafamiliar, por lo que para su plena aplicación durante 2006 se destinarán recursos por \$1.866 millones para el Programa de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, a cargo del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Este proyecto considera la coordinación de las iniciativas que el gobierno está impulsando para enfrentar este grave problema de la sociedad, lo que incluye las acciones realizadas a través del Programa CAVAS (organismo perteneciente a la Policía de Investigaciones de Chile) para atención de la violencia sexual, la transferencia a la Fundación de la Familia para su línea de relaciones familiares y la apertura de 6 nuevos centros de atención integral y prevención de la violencia intrafamiliar en el país, además de un estudio de prevalencia de este flagelo.

#### IV.3.2 Transporte urbano de mejor calidad

La calidad de vida de los ciudadanos no sólo se determina al interior de sus hogares, sino que una importante expresión de ésta también se da en los espacios urbanos y en la forma en que los habitantes de un país desarrollan sus diferentes actividades diarias. Por tanto, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 considera aportes por \$37.965 millones para vialidad urbana.

De estos recursos, \$22.891 millones permitirán licitar 26 nuevas obras, lo que representa un incremento de 163% para este concepto respecto a 2005. Parte de estos aportes servirán para avanzar en el Transantiago, interviniendo los corredores de Vicuña Mackenna y Las Industrias, a lo que se suman las obras de arrastre asociadas a las Estaciones de Traslado y Expropiaciones del mismo programa, considerándose para ambas obras un total de \$14.400 millones. Asimismo, se destinarán alrededor de \$10.100 millones para obras de inversión regional relacionadas con 14 proyectos Bicentenario, entre los que destacan Construcción de Av. Costanera de Temuco (IX Región), Construcción de Av. Costanera Central entre Uribe y Zenteno (II Región) y Mejoramiento de la Apertura de la calle Petorca, Puerto Montt (X Región).

Asimismo, durante 2006 se continuará con las obras de avances del Metro, entregándose durante el primer semestre del próximo año los tramos 3 (Rotonda Grecia-Vicuña Mackenna) y 4 (Vicuña Mackenna-La Cisterna) de la Línea 4 y Línea 4 A, respectivamente, y el tramo Recoleta-Américo Vespucio Norte de la Línea 2.

Al impacto que generará las nuevas líneas del Metro al transporte urbano de Santiago se sumará la puesta en marcha de la segunda y última etapa del Transantiago en el mes de octubre, con lo que se busca modernizar y hacer más eficiente el sistema de transporte público.

A nivel regional destaca el Metro de Valparaíso (MERVAL), que entra en marcha en noviembre y que durante el próximo año

ya estará plenamente operativo para dar servicio a cerca de 9 millones de pasajeros al año. Esta obra, cuyo costo total asciende a 154 millones de dólares, constituye un mejoramiento integral y una modernización del transporte público de pasajeros entre el Puerto de Valparaíso–Viña del Mar–Limache, donde parte del trazado es bajo la superficie (túnel). Este proyecto también implica un mejoramiento del sistema de electrificación, señalización, sistema de control y comunicaciones, así como un mayor estándar de seguridad de las vías e infraestructura, la construcción de nuevas estaciones y la renovación del material rodante (27 trenes nuevos).

### IV.3.3 Cultura y desarrollo indígena

Procurando el desarrollo cultural y mejores espacios para el crecimiento integral de los chilenos, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 propone recursos por \$37.327 millones para iniciativas relativas a materias culturales, lo que permitirá cumplir la meta presidencial de duplicar los aportes destinados a fondos culturales entre los años 2000 y 2006.

Este incremento permitirá asignar \$3.968 millones para el Fondo Nacional de Desarrollo de la Cultura y las Artes, \$2.090 millones para el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, \$1.236 millones para el Fondo de Fomento de la Música Nacional y \$1.758 millones para el Fondo de Fomento Audiovisual, que comenzó a operar este año. Cabe señalar que los aportes para dicho fondo crecerán en un 39,4%.

Por otra parte, el próximo año se destinarán \$635 millones para el pleno funcionamiento la nueva Biblioteca Metropolitana de Santiago, la que en total ha demandado un gasto de \$936 millones, y se asignarán \$435 millones para la tercera etapa del Centro Cultural Matucana 100. Las obras comprenden la remodelación de la galería de artes visuales, de la sala para artes escénicas, que tiene capacidad para 140 personas, la implementación de aire acondicionado en el teatro principal y la recuperación de espacios abiertos.

Dentro del ámbito cultural también se debe mencionar las actividades de apoyo a la reactivación económica de la ciudad de Valparaíso, considerando su calidad de Patrimonio de la Humanidad. Es así como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha centrado sus esfuerzos en las actividades de restauración y preservación del patrimonio urbano, a través de dos líneas de inversión: Rehabilitación de Espacios Públicos y Vialidad. La primera de éstas considera \$740 millones para la remodelación del entorno de la Iglesia la Matriz y el mejoramiento de la Plaza Echaurren entre este año y el 2006. En Vialidad, en tanto, se contemplan \$2.150 millones para la ejecución de obras asociadas al proyecto Mejoramiento de Gestión de Tránsito del Plan Valparaíso, para ambos años. Si se compara el total asignado para estas obras durante 2005 y 2006, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 propone \$114 millones adicionales, lo que representa un incremento de 8,5% respecto a 2005.

Asimismo, el proyecto enviado al Parlamento también plantea avanzar en la integración de los pueblos originarios, por lo que se asignan \$10.955 millones para el inicio de la segunda fase del Programa Orígenes. Estos recursos permitirán promover el desarrollo con identidad de comunidades originarias, particularmente, en los ámbitos económico, social, salud y cultural. Por otra parte, se incrementará en \$2.000 millones el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, alcanzando éste \$17.789 millones, un incremento de 13,1% respecto a 2005. Estos recursos permitirán entregar tierras a familias de los pueblos indígenas, apoyando la adecuada explotación de las mismas y brindándoles, además, certidumbre jurídica respecto al uso del agua.

### IV.3.4 Mejores espacios y calidad de vida

El Proyecto de Presupuestos para 2006 también considera recursos para mejorar los parques y calles urbanas, avanzar en la distribución territorial y continuar con el Programa de Agua Potable Rural.

Es así como se propone destinar \$2.078 millones para el Parque Metropolitano de

Santiago. Estos recursos se usarán en la conservación y mantención de 13 parques urbanos (Cerro Blanco, La Bandera, La cañamera, La Castrina, Andrea Jarlan, Bernardo Leighon, Lo Varas, Mapocho Poniente, Mahuidahue, Mapuche, Quebrada de Macul, Santa Mónica y Violeta Parra), los que en términos de superficie constituyen 88 hectáreas. Asimismo, se contempla la ejecución de la tercera etapa de los proyectos emblemáticos correspondientes a los Cerros Chena y Renca, posibilitando la construcción de 86 nuevas áreas verdes, con una inversión de \$415 millones. En forma adicional, se contempla el desarrollo de obras de mejoramiento en el zoológico y de infraestructura al interior del Parque por un valor de \$470 millones.

El programa de Pavimentos Participativos es otras de las iniciativas que generan un impacto real en la calidad de vida de las personas. Este plan comenzó en 1995 para asumir un déficit de 6.008 Kms. Lineales, reduciendo a fines de 2004 el déficit a 2.456,5 Kms. Lineales. Para 2006 el Proyecto de Ley de Presupuestos propone \$43.700 millones para pavimentar un total de 349 Kms., lo que constituye el programa de pavimentos participativos más grande de los que ejecutará el MINVU. Con lo anterior se podrá atender al 50% de la demanda estimada para el próximo año y de mantener el mismo nivel del programa propuesto se espera cubrir el déficit de pavimentos antes del término del año 2012.

Durante 2006 además se generarán avances en materia de planificación territorial, de acuerdo al compromiso asumido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el Presidente Lagos de contar a esa fecha con la formulación de la totalidad de los Planes Reguladores Regionales y de los principales Planes Reguladores Intercomunales y Comunes. De esta forma, el Proyecto de Presupuestos 2006 permite la formulación del 100% del programa comprometido, que consideró un total de 199 Instrumentos de Planificación Territorial, contemplándose también los recursos necesarios para las publicaciones respectivas, que equivalen a \$225 millones.

Finalmente, el próximo año se seguirá avanzado en el Programa de Agua Potable Rural, el que en diciembre de 2004 ya contaba con 1.432 Servicios existentes, beneficiando así a 1.435.026 habitantes. Durante este año se están realizando inversiones por \$14.648 millones, con lo que se espera terminar y/o mejorar 25 Servicios, llegando así a una cobertura a fines del 2005 con una población beneficiada de 1.497.000 habitantes. La constante inversión dedicada a este fin continuará durante el próximo año con \$12.933 millones, con lo que se espera alcanzar el 100% de la cobertura de la población concentrada (catastro del año 1996), abasteciendo a 11 nuevas localidades, lo que beneficiará a 4.718 habitantes.

## IV.4 Reforma del Estado

### IV.4.1 Justicia y Salud más rápida y accesible

Luego de concretarse la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal en todo el país en junio de este año con la incorporación de la Región Metropolitana al sistema, el Proyecto de Presupuestos para 2006 propone recursos por más de \$196.744 millones para este fin, los que se destinarán principalmente a proyectos de infraestructura del Poder Judicial e implementación de la Defensoría Penal Pública a lo largo de Chile.

Este presupuesto permitirá avanzar en las operaciones de la Fiscalía Nacional, 16 fiscalías regionales, 127 fiscalías locales y 16 oficinas de atención a lo largo del país, así como también en las de 91 juzgados de garantías y 45 tribunales de juicio oral. En el caso de la Defensoría Penal Pública se le asignarán \$29.720 millones, que permitirán el funcionamiento de la Defensoría Nacional, 14 defensorías regionales, 78 defensorías locales y 3 inspectorías zonales.

En lo que se refiere a infraestructura, destaca la construcción en Santiago del Centro de Justicia, con una inversión estimada en \$44.290 millones, lo que permitirá reunir en un mismo lugar los edificios del Poder Judicial (15 juzgados de garantía 7 tribunales de juicio oral), el Ministerio Público (1 fiscalía

regional y 5 locales) y la Defensoría Penal Pública (la defensoría regional norte y sur, las defensorías locales norte y sur y 1 inspectoría), con una superficie construida de 115 mil metros cuadrados. Esta estructura estará en plena operación en junio de 2006.

Otro hito igualmente relevante para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía es la Reforma de la Salud impulsada por el Presidente Lagos. La nueva autoridad sanitaria que consagró esta reforma se encontrará ya instalada y plenamente operativa en 2006, lo que se traduce en una mejor definición del rol de rectoría en el Ministerio y la creación de una estructura referida a la prestación de servicios dirigidos hacia la satisfacción de las expectativas y necesidades del usuario. A ello se suma el Acceso Universal con Garantías Explícitas (Auge), que asegura la atención de 56 patologías a 2007 para toda la población (ver Protección Social).

En esta nueva estructura, la Subsecretaría de Redes Asistenciales es la encargada de la organización del sector público de salud y de asegurar la entrega de los servicios y prestaciones requeridos. Asimismo, se han establecido los Hospitales de Autogestión en Red, dentro de los que se incluyen aquellos establecimientos con mayor especialización de sus recursos humanos, implementación tecnológica y capacidad resolutive, y que acrediten cumplir con condiciones especiales de competencia y desempeño en los ámbitos asistenciales, financieros y de calidad.

En esta línea, el Proyecto de Presupuestos para 2006 considera recursos para el pago de incentivos económicos asociados al cumplimiento de metas para el personal de la salud, los que ascenderán aproximadamente a \$28.840 millones.

#### **IV.4.2 Descentralización y Agenda Digital**

La modernización del Estado también se refiere a los avances en la descentralización e incorporación de las herramientas tecnológicas. En este contexto, el gobierno ha hecho un esfuerzo sistemático para aumentar la inversión de decisión regional,

por lo que el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 contempla recursos por un total de US\$1.559 millones a ser asignados por órganos de decisión regional, lo que representa un crecimiento de un 6% real respecto al año pasado. Lo anterior significa que la Inversión de Decisión Regional alcanzará un nivel histórico, pasando de representar un 44,4% de la inversión total en 2000 a un 57% en 2006.

Con el objetivo de elevar la participación de programas en que las regiones actúan con mayor autonomía, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), cuya asignación a proyectos específicos es decidida íntegramente en cada región, crece en un 82,1% en 2006 por aplicación de la ley de Gobiernos Regionales. Adicionalmente, se contempla una asignación de \$6.922 millones de aporte fiscal al Fondo Común Municipal por la aplicación de la Ley de Rentas Municipales II. A nivel local, en tanto, se plantea la entrega de \$773 millones para financiar 115 proyectos de transporte escolar, lo que representa un incremento de un 97% real respecto a 2005.

Respecto a la Agenda Digital y la aplicación de nuevas tecnologías, en 2006 el Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital dispondrá de \$4.629 millones. Estos recursos permitirán fortalecer iniciativas en plena implementación como la Alfabetización Digital, la Red Nacional de Infocentros, Chilecompra y el gobierno electrónico en general. Asimismo, se contempla dar un fuerte impulso a Salud Digital y Fortalecimiento de la Gestión Municipal, como parte de un programa de trabajo en dos fases (hasta 2010), cuya primera parte terminará en 2007.

En esta misma línea cabe mencionar que el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 también incluye recursos por cerca de \$11.273 millones para renovación de computadores en establecimientos municipales y particulares subvencionados. De esta forma, el próximo años se habrán reacondicionados aproximadamente 19.000 computadores a través de este fondo.

#### IV.4.3 Un nuevo marco legal

Gran parte de los pasos trascendentes en materia de reforma del Estado en Chile se dieron en el marco del acuerdo político legislativo de 2003, el que hizo posible la aprobación de leyes que han generado un impacto directo en la administración y gestión de los recursos públicos.

Es así como se legisló para introducir por primera vez normas claras y uniformes para la regulación de los gastos reservados (Ley 19.863); se estableció el Nuevo Trato Laboral y el Sistema de Alta Dirección Pública (Ley N° 19.882), que introduce una nueva política de personal basada en el mérito para los funcionarios públicos; se modificó la ley de Administración Financiera del Estado, D.L. N° 1.263, de 1975, para dar carácter permanente a normas que dependían de su aprobación anual en la ley de Presupuestos (Ley N° 19.896); se estableció mayor grado de transparencia y competencia en las compras y contrataciones públicas (Ley N° 19.886) y se estableció un registro de entidades receptoras de fondos públicos (Ley N° 19.862), entre otros.

Para continuar avanzando en estas materias y así introducir mejoramientos o perfeccionar materias ya reguladas, el gobierno ha enviado al Congreso tres nuevos proyectos de ley: el que establece un Sistema de auditoría interna de gobierno y fortalece normas de transparencia en la gestión de los servicios públicos, el de Responsabilidad Fiscal y el de Bases de licitación de contratos administrativos de estudios y proyectos de inversiones.

El primer proyecto busca profundizar en las normas de transparencia en el sector público, a través de un sistema de auditoría interna de gobierno con rango legal, y perfeccionando normas estatutarias y orgánicas, especialmente en el ámbito de la responsabilidad y sumarios administrativos y de las contrataciones a honorarios y de conflictos de intereses en las contrataciones de bienes y servicios.

El proyecto sobre responsabilidad fiscal, en tanto, propone institucionalizar el cálculo

periódico del balance estructural, con el objeto de informar el proceso de formulación, discusión, seguimiento y evaluación de la política fiscal, entre otras materias de administración financiera.

Finalmente, la tercera iniciativa plantea la necesidad de uniformar y actualizar las normas relativas a los procesos de inversión, a fin de que se favorezca la eficiencia en la asignación y se logre mayor equidad en la adjudicación y contratación. En esta propuesta resulta relevante que se declare de forma expresa y como principio de aplicación general, que los contratos originados en un proceso licitatorio no pueden ser modificados y, por lo tanto, son invariables, respecto de lo establecido en el propio concurso que les dio origen.

#### IV.5 Competitividad

##### IV.5.1 Nuevo Fondo de Innovación

El Proyecto de Ley de Presupuestos 2006 considera recursos por \$43.432 millones para la creación del Fondo de Innovación (FI) para la competitividad, lo que significa aumentar en 35% el gasto público en innovación. Este fondo, que surge gracias a la aprobación en el Congreso del royalty a la minería en mayo de este año, tiene el objetivo de desarrollar programas públicos que promuevan la innovación e incrementen la competitividad del país, mediante la aplicación de recursos a la ciencia y tecnología y el apoyo a la innovación.

Para garantizar la transparencia y eficiencia en la asignación y uso de los recursos, el Fondo de Innovación operará mediante procesos competitivos (concursabilidad) y sujetos a permanente evaluación. Asimismo, entre los principales lineamientos de este programa se encuentran el fortalecimiento de la investigación básica y el desarrollo de proyectos regionales en innovación y emprendimiento. Dentro de ese contexto, además se contemplan importantes recursos para la formación de recursos humanos, el apoyo a la investigación de excelencia, la innovación empresarial, el desarrollo de la

PYME innovadora y recursos de asignación complementaria.

De los recursos destinados a este nuevo fondo, un 29% se ejecutarán vía convenio entre CORFO, CONICYT y los gobiernos regionales, cumpliendo de esta manera el compromiso que hizo el gobierno con el Parlamento de asegurar una adecuada distribución territorial del esfuerzo en innovación financiado con los recursos del impuesto específico a la minería.

#### **IV.5.2 Chile Emprende, eficiencia e institucionalidad económica**

Otro aspecto importante en materia de competitividad lo constituye la creación de un programa presupuestario para Chile Emprende. Esta iniciativa gubernamental, que busca facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas en territorios predefinidos en diferentes regiones del país, establece un sistema de coordinación entre los actores relevantes en el encadenamiento productivo de cada territorio, tanto del sector público como privado.

De esta forma, este programa coordina la actuación de las instituciones estatales encargadas del fomento productivo entre ellas y con los gobiernos locales y sector productivo de pequeña escala (MyPE). Asimismo tiene la misión de transferir las decisiones de fomento productivo a las regiones, avanzando de esta forma en la descentralización del país y posibilitando la realización de acciones pertinentes para cada territorio.

En esta línea de impulsar iniciativas que favorezcan el desarrollo del país, en 2006 se crea un programa presupuestario para Eficiencia Energética con un presupuesto inicial de \$550 millones. Esta iniciativa considera un plan de acción concreto que permitirá ahorrar costos, contribuyendo a mejorar la productividad y sustentabilidad de los recursos naturales del país.

Adicionalmente, el proyecto de presupuestos contempla una serie de iniciativas en este mismo sentido, entre las que se incluyen: un

sistema de certificación de eficiencia energética en artefactos domésticos, vehículos livianos y equipos de combustión de leña; una política sectorial de eficiencia energética en el sector público; un sistema de certificación térmica de edificios; el desarrollo de una cultura de eficiencia energética mediante la realización de campañas de difusión y concursos de investigación, entre otras.

Paralelamente, el Proyecto de Presupuestos para 2006 asigna recursos para dar continuidad al desarrollo del marco regulatorio sectorial, dentro del cual se incluyen programas de fiscalización en los sectores pesquero, eléctrico y de combustibles. Dentro de este contexto, se destinarán \$2.170 millones para el Fondo de Investigación Pesquera, lo que beneficiará directamente a las investigaciones y estudios que sirven de principal insumo para la asignación de recursos marinos.

En otro orden, el próximo año también se entregarán mayores recursos para la implementación de la nueva Ley del Consumidor y el fortalecimiento de las asociaciones de consumidores. Asimismo, cabe destacar la implementación del Tribunal Arbitral de la Propiedad Industrial, con un presupuesto de \$400 millones.

#### **IV.5.3 Desarrollo agrícola y pesquero**

En materia netamente sectorial, hay que destacar el cumplimiento del compromiso de incrementar en 25 millones de dólares el presupuesto de agricultura respecto a lo asignado en 2005. Lo anterior permitirá continuar las adecuaciones generadas a partir de los acuerdos suscritos con el MERCOSUR, las que se relacionan con la creciente competitividad en el ámbito silvoagropecuario y las mayores exigencias internacionales en materias fito y zoonosanitarias y de calidad alimentaria en términos de inocuidad.

Dicho aumento presupuestario permitirá el fortalecimiento del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), a través del Programa Controles Fronterizos (85% de crecimiento), de Inspecciones Silvoagropecuarias (37% de

crecimiento) y el Programa de Desarrollo Ganadero (12,1% de crecimiento), así como también el desarrollo de programas tendientes a promover la inserción de los pequeños productores agropecuarios en el desarrollo del proceso agroexportador (49% de crecimiento). En este último ámbito destaca el Plan de Desarrollo Ganadero, la creación de Centros de Gestión, Trazabilidad, Buenas Prácticas Agrícolas y Transferencia Técnica Forestal.

Paralelamente, el próximo año se seguirá apoyando a la pesca artesanal con una inversión de \$7.194 millones, lo que beneficiará directamente a 8.302 pescadores de 24 caletas a lo largo del país. Desde el punto de vista de la mano de obra existente en las caletas pesqueras a nivel nacional, esto tendrá efectos en 31.590 hombres y 1.745 mujeres beneficiarios del sector pesquero artesanal.

Gracias a estas inversiones realizadas desde 1990 en esta área es posible estimar que al año 2010 se logrará el objetivo de llegar con un 100% de infraestructura portuaria pesquera artesanal básica en las caletas clasificadas como Regionales, Locales, Emergentes Concentradas y Emergentes, las que representan el 99,4% del desembarque total pesquero artesanal nacional y del 84,2% de los pescadores inscritos en el Registro Pesquero Artesanal. Para alcanzar esta meta entre los años 2005 y 2010 se invertirá \$32.989 millones, en 70 caletas pesqueras, asociadas a 19.064 pescadores artesanales.