





# ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA 2010

Presentación del Ministro de Hacienda

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN



## MENSAJE DEL MINISTRO DE HACIENDA FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN

*El primer Estado de la Hacienda Pública del Gobierno de la Coalición por el Cambio es una gran oportunidad no sólo para analizar la situación económica local e internacional, sino también para delinear nuestro programa durante los próximos cuatro años. Aspiramos a que Chile sea un país desarrollado y sin pobreza en el año 2018. Para eso debemos trabajar muy duro porque es una meta ambiciosa. Pero es factible. En este documento se analizan las políticas económicas para lograrlo.*

Este ha sido un año de contrastes en esta materia. Vivimos en 2009 una fuerte recesión y la pérdida de casi 50.000 empleos. Luego, el 27 de febrero pasado, sufrimos uno de los terremotos y posterior maremoto más devastadores de nuestra historia, que dejó un trágico saldo de muertes, destrucción y pérdidas en la capacidad productiva nacional en la zona centro sur del país.

Todo lo anterior ha hecho más evidente que nunca la imperiosa necesidad de retomar el rumbo, e impulsar una agenda modernizadora que nos lleve a alcanzar el desarrollo. Se lo debemos a cada uno de los chilenos, pero particularmente a los que más han sufrido con esta tragedia.

Como era esperable, la actividad económica en marzo cayó a consecuencia de la catástrofe natural ya descrita. Desde entonces, la economía chilena está despertando con fuerza y toma hoy un ritmo vigoroso. Llevamos seis meses de crecimiento sostenido en torno al 7%. Una tremenda noticia, porque significa que hay más y mejores empleos, más y mejores oportunidades para todos los chilenos, en especial para los más necesitados y para nuestra gran clase media.

Hay positivas señales de que Chile seguirá creciendo fuertemente en los próximos años. Nuestra tarea, como Ministerio de Hacienda, es que cada uno de los chilenos y sus familias perciban y se beneficien de este crecimiento.

La política fiscal, que encuentra su más pura expresión en el Presupuesto de la Nación, es un apoyo fundamental para lograrlo. El Presupuesto es la herramienta por excelencia mediante la cual se canalizan los recursos para la reconstrucción y para cumplir los compromisos de nuestro ambicioso programa de Gobierno.

El gasto público bien hecho permitirá que cada punto de crecimiento de nuestra economía signifique más escuelas, más hospitales, más viviendas sociales, más caminos y, sobre todo, empleos y sueldos más justos para todos los chilenos. Por ello, una de las misiones centrales del Ministerio de Hacienda es que cada peso público sea gastado de manera correcta, responsable y eficiente, sacándoles el máximo provecho a los recursos que son de todos.







---

## ÍNDICE

---

<b>CAPÍTULO 1: SITUACIÓN MACROECONÓMICA DE CHILE.....</b>	<b>12</b>
1.1 La situación macroeconómica a comienzos de 2010.....	14
1.2 Escenario internacional.....	15
1.3 El terremoto del 27 de febrero de 2010.....	23
1.4 Política fiscal en el contexto del financiamiento público post-terremoto.....	24
1.5 Fondos soberanos.....	30
a. Evolución de los fondos soberanos.....	31
b. Políticas de inversión del FEES y del FRP.....	33
c. Transparencia.....	34
1.6 Política de deuda pública.....	36
a. Emisiones en el mercado local.....	37
b. Emisiones en el mercado internacional.....	41
1.7 Gasto fiscal durante la última década.....	49
a. Impactos sobre el tipo de cambio real.....	52
b. Impacto sobre la inflación.....	53
c. Desplazamiento de la demanda privada y efecto sobre PIB.....	55
1.8 Actividad y demanda agregada.....	59
1.9 Inflación.....	65
1.10 Mercado laboral.....	68
a. Tendencias recientes del mercado laboral.....	68
b. Efectos del terremoto y maremoto sobre el empleo.....	72
1.11 Perspectivas de la actividad para 2011.....	76

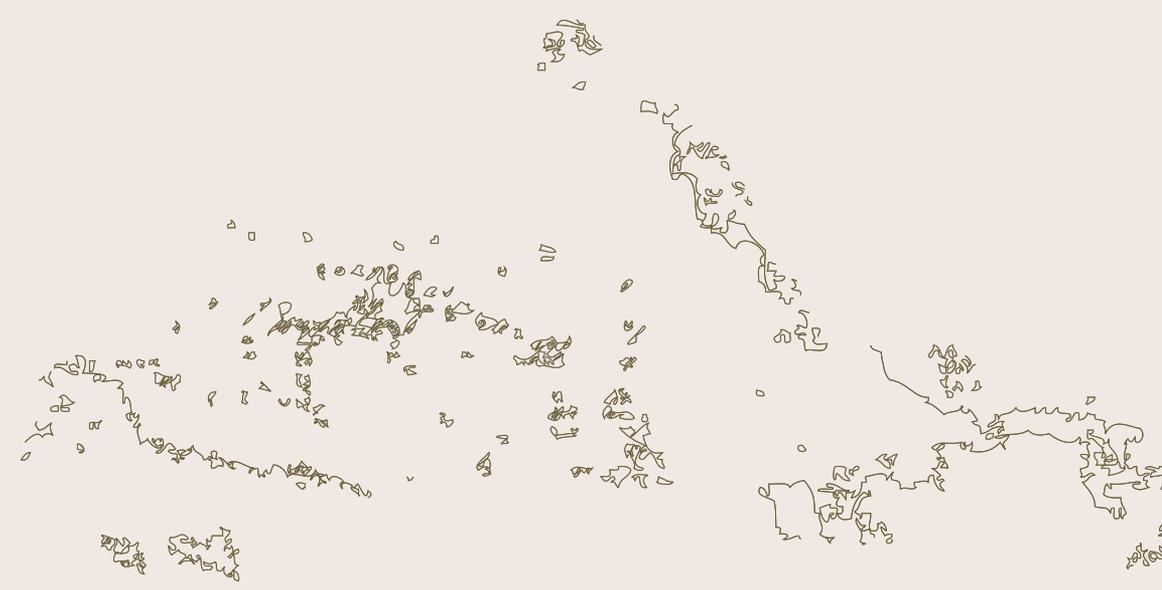
- CAPÍTULO 2: NUESTRA META: 2018, CHILE PAÍS DESARROLLADO.....82**
  - 2.1 Chile alcanzando el desarrollo, ¿qué significa para nuestros compatriotas?.....84
  - 2.2 Principales problemas para alcanzar el desarrollo.....96
    - a. Barreras a la entrada y salida de empresas.....102
    - b. Innovación..... 105
    - c. Productividad de la fuerza laboral.....109
    - d. Calidad de la educación.....114
  
- CAPÍTULO 3: AUMENTO DE PRODUCTIVIDAD: FUENTE DE CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO.....120**
  - 3.1 Reforma al mercado de capitales-Mercados de Capitales Bicentenario (MKB).....123
    - a. Mercado de seguros.....126
    - b. Mercado de pensiones.....131
    - c. Mercado de valores.....133
    - d. Mercado bancario.....141
  
  - 3.2 Modernización del estado.....155
    - a. Las metas presidenciales en Reforma del Estado 2010-2014.....156
    - b. Reforma del Estado y crecimiento económico.....157
    - c. Rol de Hacienda en la reforma del Estado 2010-2014.....159
  
  - 3.3 Políticas internacionales: hacia un modelo integrado y eficiente de comercio internacional.....172
    - a. Sistema integrado de comercio exterior 174
  
  - 3.4. Innovación.....176
    - a. Crédito fiscal a la inversión privada en I+D.....176
    - b. Evaluación y reorientación de los programas CORFO.....177
    - c. Start-Up Chile.....179
    - d. Revisión de capital humano avanzado.....179

3.5 Facilitar la entrada y salida de empresas.....	180
a. Constitución simplificada de sociedades.....	180
b. Agilización de trámites para el inicio de actividades de nuevas empresas.....	180
c. Revisión de ley de quiebras.....	181
3.6. Eliminando distorsiones de mercado.....	184
a. Proyecto SIPCO/SEPCO.....	184
<b>CAPÍTULO 4: MÁS Y MEJORES EMPLEOS.....</b>	<b>200</b>
4.1 Educación.....	203
a. Subvención escolar preferencial.....	205
b. Proyecto Liceos Bicentenario.....	210
4.2 Empleo.....	212
a. Capacitación.....	212
b. Intermediación laboral.....	217
c. Teletrabajo.....	219
d. Adaptabilidad pactada.....	219
e. Salario mínimo.....	220
<b>CAPÍTULO 5: AUMENTO DE INVERSIÓN: OTRA FUENTE DE MAYOR CRECIMIENTO.....</b>	<b>226</b>
5.1 Incentivos a la reinversión de utilidades (Art. 14 quáter).....	228
5.2 Reducción del impuesto de timbres y estampillas.....	231
5.3 Agilización de inversiones.....	232
<b>CAPÍTULO 6: COMENTARIOS FINALES.....</b>	<b>234</b>
6.1 Contextualizando el crecimiento del gasto público: El gasto público en los últimos 20 años.....	237
6.2 Balance estructural: nuestra situación inicial y nuestra situación esperada en el 2014.....	243

---

# Cap. 1 **SITUACIÓN MACROECONÓMICA DE CHILE**

---





---

## 1.1 LA SITUACIÓN MACROECONÓMICA A COMIENZOS DE 2010

---

A comienzos de 2010, nuestro país se encontraba saliendo de una severa recesión. En el escenario mundial se comenzaban a ver señales de recuperación y la demanda externa retomaba el crecimiento. El nivel de actividad mostraba algo más de dinamismo, lo que avalaba expectativas más optimistas para el año. El mercado laboral comenzaba a mostrar mejores cifras, con mayores niveles de ocupación y una caída en la tasa de desempleo, lo que a su vez auguraba un repunte en el consumo y la demanda interna.

Este escenario cambió drásticamente la madrugada del 27 de febrero cuando un violento terremoto y posterior maremoto golpearon a la zona centro-sur del país. Sufrimos dolorosas pérdidas de cientos de vidas humanas y grandes perjuicios en nuestro capital físico e infraestructura productiva. Bajo este nuevo panorama de emergencia y el posterior proceso de reconstrucción de las zonas afectadas, se hicieron necesarios nuevos esfuerzos en materia fiscal y medidas de financiamiento adicionales. En estas condiciones asumió el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera el 11 de marzo del año en curso.

Seis meses después del terremoto, la economía muestra un enorme dinamismo, con alto crecimiento en el nivel de actividad, tal como lo indican las cifras de los últimos cuatro meses de IMACEC, así como los datos de cuentas nacionales del segundo trimestre de este año. Parte importante del impulso ha venido del consumo privado, donde destaca el crecimiento de los bienes de consumo durables, lo que muestra el aumento de la confianza de los consumidores en el repunte económico. Pero el mayor dinamismo lo ha tenido la recuperación de la inversión, y las cifras de producción industrial también han demostrado una mejoría. Si a lo anterior agregamos los significativos esfuerzos de reconstrucción, con la reposición de la infraestructura dañada y las positivas condiciones de acceso al crédito, probablemente veremos un significativo repunte en la actividad económica liderado por el sector privado. De esta forma, se espera la consolidación del mayor dinamismo observado en los últimos meses en la actividad económica.

Luego de la recesión de 2009 y el posterior terremoto, la economía nacional consolidará la senda de expansión para alcanzar nuevamente altas tasas de crecimiento que nos permitirán llegar a ser un país desarrollado antes del fin de esta década.

## 1.2 ESCENARIO INTERNACIONAL

Luego de un difícil 2009, caracterizado por los efectos de la crisis financiera, el año 2010 se inició con mercados internacionales algo más consolidados en su ritmo de recuperación. Los niveles de actividad en las economías desarrolladas mostraban un significativo aumento, respecto del año anterior. Este mayor dinamismo se observa principalmente en los mercados emergentes de Asia y en menor medida en las economías desarrolladas.

### CUADRO 1.1

Proyecciones de crecimiento mundial del PIB y Comercio Internacional  
(variación % anual)

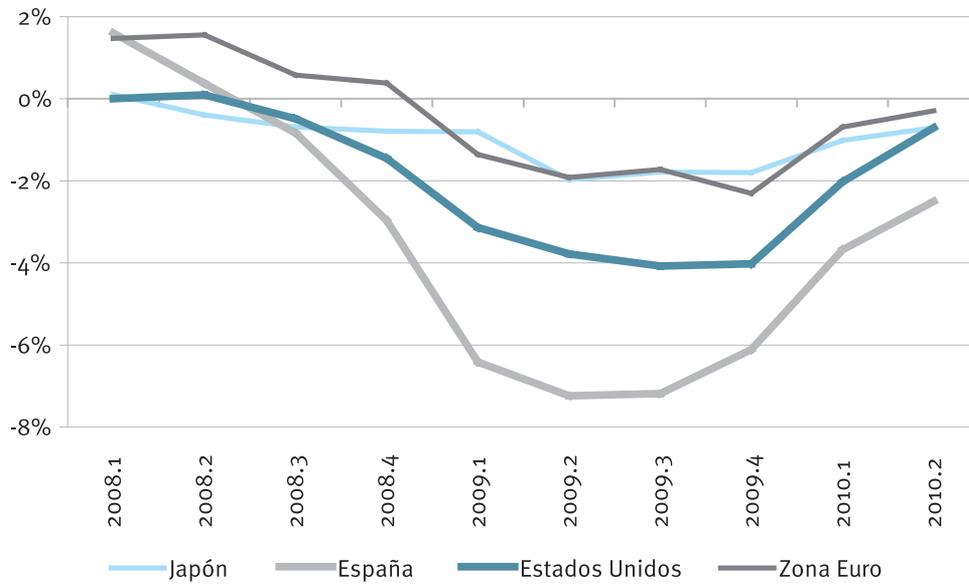
	2008	2009	2010	2011
Crecimiento del PIB Mundial	3,0	-0,6	4,6	4,3
Economías Avanzadas	0,5	-3,2	2,6	2,4
Estados Unidos	0,4	-2,4	3,3	2,9
Zona Euro	0,6	-4,1	1,0	1,3
Japón	-1,2	-5,2	2,4	1,8
Economías Emergentes y en Desarrollo	6,1	2,5	6,8	6,4
China	9,6	9,1	10,5	9,6
India	6,4	5,7	9,4	8,4
Brasil	5,1	-0,2	7,1	4,2
Chile	3,7	-1,5	4,7	6,0
Volumen de Comercio Internacional	2,8	-11,3	9,0	6,3

Fuente: World Economic Outlook (WEO), Fondo Monetario Internacional (FMI).

Es importante notar que el positivo desempeño de las economías estaba asociado a planes fiscales y monetarios altamente expansivos implementados en la gran mayoría de los países, especialmente en los desarrollados. Sin embargo, a medida que avanzó el 2010, y producto de la recuperación natural de las economías, se produjo una retirada paulatina de los impulsos monetarios y fiscales. Esto ha generado ciertas dudas, especialmente en las economías avanzadas y en la Zona Euro, sobre la continuación de la incipiente recuperación del mercado laboral y las condiciones de acceso al crédito.

GRÁFICO 1.1

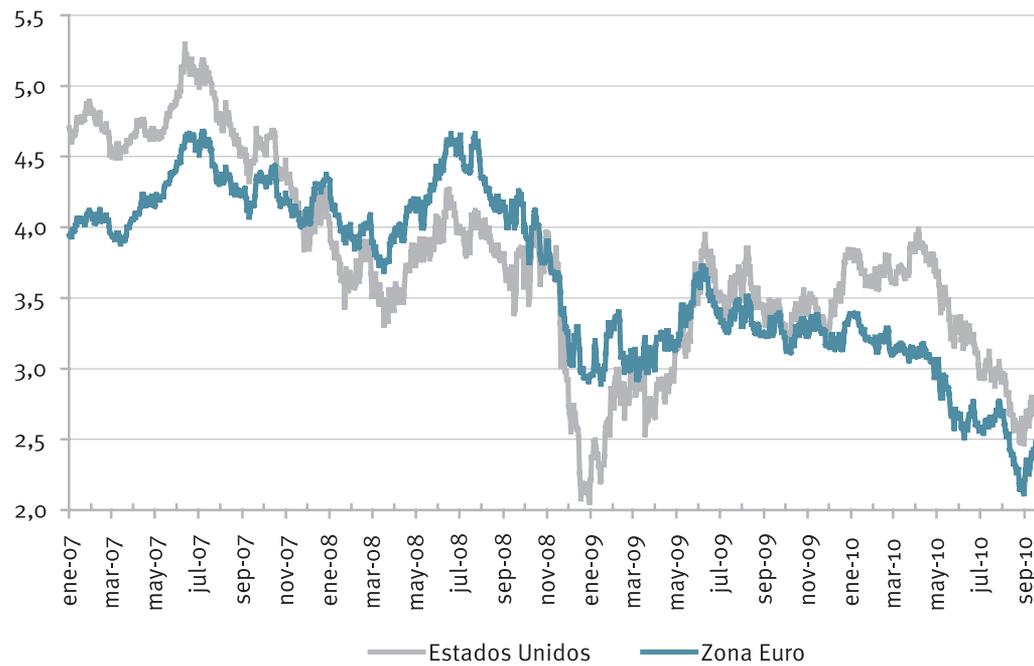
Crecimiento del empleo  
(Índice de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), variación % anual)



Fuente: OCDE.

**GRÁFICO 1.2**

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



Fuente: Bloomberg.

Por otra parte, durante el primer semestre de 2010 se observó una mayor volatilidad en los mercados financieros debido a una mayor percepción de riesgo sobre la situación fiscal de algunas economías europeas. Fundamentalmente, los riesgos se asocian con la sostenibilidad fiscal de países como Grecia, Irlanda, Italia, Hungría, Portugal y España. Estos temores se han generado por los altos niveles de endeudamiento que alcanzaron estas economías producto de políticas fiscales demasiado expansivas, que sumadas a los impulsos fiscales y apoyos al sistema financiero implementados durante la crisis, llevaron los niveles de deuda pública incluso por sobre el 100% del PIB (Grecia e Italia).

#### CUADRO 1.2

Deuda bruta de gobierno y pasivos externos netos  
(% PIB)

	Deuda Bruta Gobierno General	Pasivos Externos Netos
Portugal	76,8	111,7
España	53,2	93,5
Grecia	115,1	82,2
Irlanda	64,0	73,1
Italia	115,8	19,0
Alemania	73,2	-37,3

*Fuente: Informe de Política Monetaria, Junio 2010, Banco Central de Chile.*

La normalización de la situación fiscal y la debilidad europea impiden que desaparezca una fuente de riesgos externos a Chile, pues ellas podrían afectar las condiciones financieras y el ritmo de recuperación de la economía mundial. A pesar de esto, las proyecciones de actividad se han revisado al alza en los últimos meses.

**CUADRO 1.3**

Revisión de proyecciones de crecimiento mundial  
(variación % anual)

	Julio		Diferencias con Abril	
	2010	2011	2010	2011
Crecimiento del PIB Mundial	4,6	4,3	0,4	0,0
Economías Avanzadas	2,6	2,4	0,3	0,0
Estados Unidos	3,3	2,9	0,2	0,3
Zona Euro	1,0	1,3	0,0	-0,2
Japón	2,4	1,8	0,5	-0,2
Economías Emergentes y en Desarrollo	6,8	6,4	0,5	-0,1
China	10,5	9,6	0,5	-0,3
India	9,4	8,4	0,6	0,0
Brasil	7,1	4,2	1,6	0,1

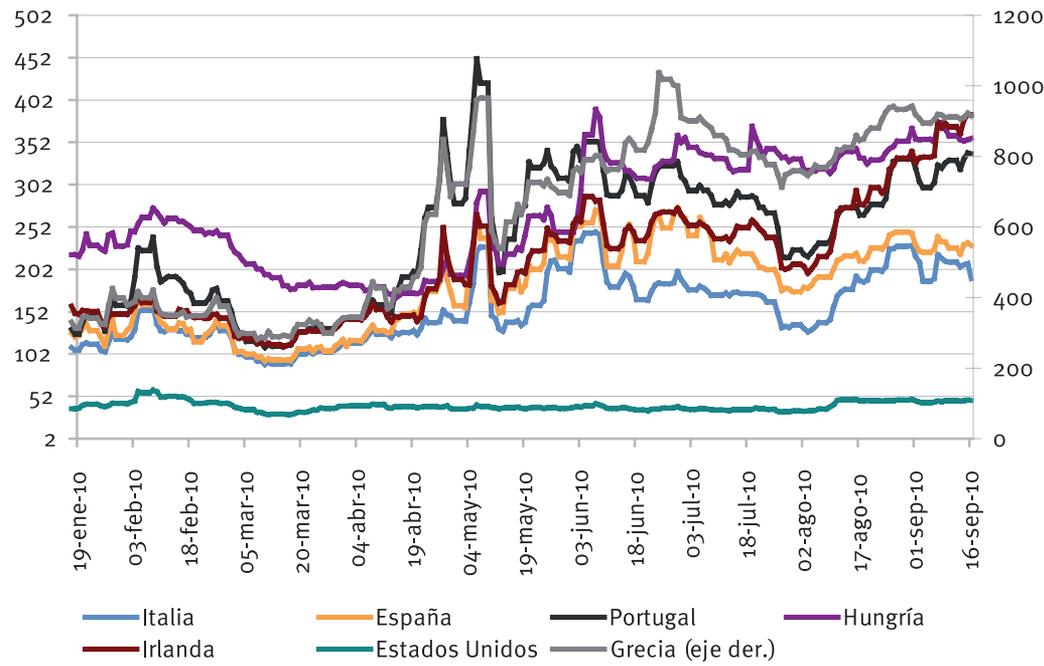
Fuente: WEO, FMI.

La tensión en los mercados financieros externos ha disminuido recientemente en comparación con los niveles observados durante el primer semestre, y particularmente en mayo pasado.<sup>1</sup> Los índices accionarios internacionales se han recuperado, en especial en los mercados emergentes, aunque la volatilidad se mantiene elevada en los mercados desarrollados.

<sup>1</sup> El riesgo medido por la evolución de los Spreads de los Credit Default Swaps aún se mantiene en niveles mayores a los de inicios de mayo de este año, mes en el cual la incertidumbre llegó a sus niveles más altos.

GRÁFICO 1.3

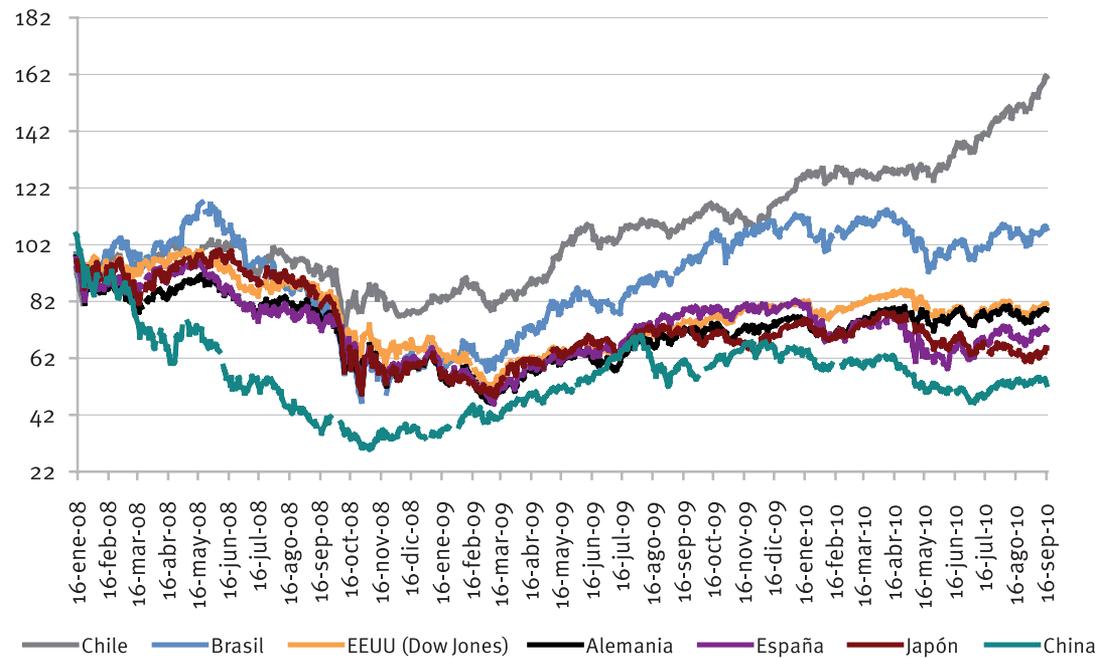
Evolución Credit Default Swaps Spread (CDS) a 5 años (puntos base)



Fuente: Bloomberg.

## GRÁFICO 1.4

Evolución índices accionarios mundiales  
(03 de enero 2008 = 100)

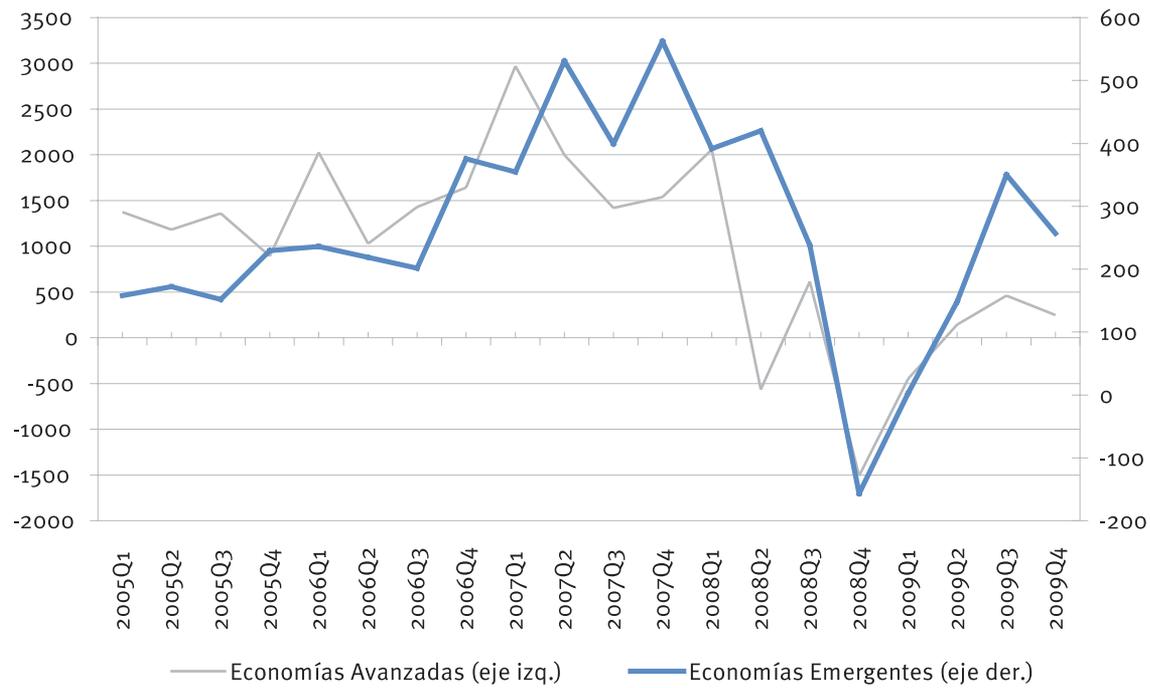


Fuente: Bloomberg.

Los países emergentes han experimentado incrementos en sus índices accionarios mayores a los de los países desarrollados, lo que se debe principalmente a diferencias en los ritmos de crecimientos efectivos y esperados a nivel mundial. También las mayores tasas de interés en los países emergentes finalmente han redundado en importantes entradas de capital, presionando a la baja las paridades con respecto al dólar e impulsando las bolsas locales.

GRÁFICO 1.5

Flujos de capital  
(US\$ Billones)



Fuente: World Economic Outlook (WEO), julio 2010. FMI.

## 1.3 EL TERREMOTO DEL 27 DE FEBRERO DE 2010

Cuando Chile aparentemente comenzaba a dejar atrás la crisis económica y los planes de estímulo se estaban revirtiendo, fuimos golpeados por el quinto terremoto de mayor intensidad registrada en la historia, que provocó terribles costos en vidas humanas y grandes daños en nuestra infraestructura física.

### CUADRO 1.4

Terremotos de la historia

Ubicación	Fecha	Magnitud
Chile	22/05/1960	9,5
Alaska	28/03/1964	9,2
Northern Sumatra	26/12/2004	9,1
Kamchatka	11/04/1952	9,0
Chile	27/02/2010	8,8
Ecuador	31/01/1906	8,8
Alaska	02/04/1965	8,7
Indonesia	28/03/2005	8,6
Assam - Tibet	15/08/1950	8,6
Alaska	03/09/1957	8,6

*Fuente: U.S. Geological Survey (USGS).*

Las pérdidas estimadas ascienden a US\$ 29.700 millones (un 14,9% del PIB), con un costo de reconstrucción, sólo de la infraestructura pública, cercano a 4,2% del PIB. La destrucción ascendió a cerca de un 3% del stock de capital productivo, lo que repercutió inevitablemente en un menor nivel de actividad durante el primer semestre de 2010 y en mayores necesidades de financiamiento para hacer frente a la reconstrucción.

Los efectos del terremoto se concentraron en las regiones VI, VII y VIII, que representan cerca de un 16% del PIB y un 12% del empleo nacional. Los principales daños se produjeron en las ciudades costeras que sufrieron los embates del posterior maremoto y en los poblados del interior donde existían construcciones de adobe no aptas para resistir un terremoto de tal magnitud.

Los sectores de actividad económica más afectados fueron la Industria y el Comercio, seguido por Vivienda, Educación y Salud. En el sector industrial, las empresas sufrieron el impacto del terremoto a través de la destrucción del capital físico y la paralización de las faenas productivas.

Lo anterior se tradujo en un fuerte impacto negativo sobre la actividad económica durante el primer semestre de 2010 (el dato de IMACEC de marzo 2010 arrojó una caída anual de -2,3%). Por su parte, los efectos del terremoto sobre la inflación no fueron significativos, ya que la existencia de holguras de capacidad evitó que se generaran presiones inflacionarias asociadas con el proceso de reconstrucción.

En el ámbito fiscal, los costos para el sector público fueron significativos, llegando a cerca del 50% de los costos totales del terremoto, concentrándose principalmente en los sectores Vivienda, Educación y Salud. Ante esto, se implementaron distintas medidas tanto transitorias -para suplir las necesidades inmediatas de la población- como permanentes para comenzar las tareas de reconstrucción y dar soluciones definitivas a las familias más afectadas.

---

## **1.4** POLÍTICA FISCAL EN EL CONTEXTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO POST -TERREMOTO

---

En el contexto de la crisis financiera internacional, durante el año 2009 muchos países activaron planes de estímulo fiscal y monetario en forma coordinada, con el fin de mitigar los efectos sobre la actividad y el empleo. En Chile, el gobierno implementó un plan fiscal extraordinario por cerca de US\$4.000 millones, con recursos extraídos del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que correspondió a uno de los impulsos fiscales más ambiciosos a nivel mundial, equivalente a 2,8% del PIB. Adicionalmente se hicieron retiros para recapitalizar Codelco y capitalizar BancoEstado. El total de retiros del FEES alcanzó los US\$ 9.277 millones.

Con esto, el crecimiento del gasto público durante el 2009 llegó a 16,9%, generando, de acuerdo al Comité Asesor para la Estimación del Balance Estructural, un déficit estructural que alcanzó un 3,1% del PIB<sup>2</sup>.

A continuación, en 2010, el terremoto y las necesidades propias de la emergencia y reconstrucción, enfrentaron al Gobierno de Chile a un significativo aumento en sus necesidades de financiamiento.

Estas necesidades fueron abordadas a través de un plan compuesto de diversas fuentes de financiamiento, entre las que se consideraron las siguientes:

- Reasignaciones y ahorro por austeridad. Esta medida consistió<sup>3</sup> en una reasignación de US\$730 millones el año 2010, para ser utilizados como gastos e inversión fiscal por el terremoto. Se proyecta una reasignación total de US\$2.920 millones en el horizonte 2010-2013.
- Cambios legales que permiten aumentar los ingresos tributarios: corresponde a ley N° 20.455 sobre financiamiento de la reconstrucción, publicada el 31 de julio del 2010 y que realiza cambios tributarios mayoritariamente transitorios para aumentar la recaudación.
- Plan del Servicio de Impuestos Internos para disminuir evasión.
- Ley N° 20.444 que incentiva las donaciones privadas para la reconstrucción, por medio de la creación del Fondo Nacional de la Reconstrucción. Se publicó en el Diario Oficial el 28 de Mayo del 2010.
- Uso del Fondo de la ley Reservada del Cobre.
- Aumento de recaudación tributaria debido a crecimiento económico y alto precio del cobre.

---

2 Este Comité de 7 miembros fue integrado por Vittorio Corbo, Ricardo Caballero, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Mario Marcel, Joaquín Vial y Rodrigo Vergara.

3 La implementación de la medida se realizó por medio de reasignar el 5% de los bienes de consumo y las compras de equipos y maquinarias del gobierno central (subtítulos 22 y 29 de la ley de presupuestos), con excepción del Congreso Nacional, Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República.

El diseño de este plan de financiamiento tuvo como metas evitar efectos indeseables sobre el tipo de cambio, las tasas de interés y la inflación, además de repartir equitativamente la carga de la reconstrucción.

El proceso de reconstrucción pudo haber sido financiado por medio de los ahorros disponibles en el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), recursos del Fisco en el exterior. Sin embargo, el Gobierno decidió utilizar sólo parcialmente esta fuente de recursos para evitar una apreciación excesiva en el tipo de cambio y además, como una forma de conservar ahorros para el caso de una eventual recaída de la crisis económica internacional, que pudiese afectar a Chile en el futuro. Así, el paquete de financiamiento buscó una variedad de fuentes de recursos; por un lado se reasignó gasto público y por otro lado se aumentó transitoriamente ciertos impuestos, lo que se espera reduzca las presiones de gasto privado.

---

#### RECUADRO N° 1.1

Ley 20.455 sobre financiamiento de la Reconstrucción

Contiene tanto reformas transitorias como permanentes.

##### **I. REFORMAS TRANSITORIAS:**

a) Aumento transitorio del Impuesto de Primera Categoría: Se hará efectivo en los años calendario 2011 y 2012. Para 2011 se eleva la tasa del régimen vigente en 3,0 puntos porcentuales, llevando la tasa del impuesto a 20%. Para 2012, el aumento es de 1,5 puntos porcentuales, lo que deja la tasa en 18,5% para el año calendario 2012, retornando dicha tasa al nivel general de 17% a partir de 2013. Se estima que el aumento en la recaudación en 2011 será de \$ 438.285 millones, y de \$ 219.142 millones en 2012 (pesos de 2010).

b) Sobretasa transitoria al Impuesto Territorial: Durante 2011 y 2012, los bienes raíces no agrícolas con un avalúo fiscal mayor a \$ 96.000.000 se verán afectados por una sobretasa de 0,275%, salvo ciertas excepciones. Esto entregará mayores ingresos al Fisco por \$ 68.000 millones en cada uno de esos años (cifras en pesos de 2010).

c) Ley Reservada del Cobre: Esta ley administra un porcentaje de las ventas del cobre, recursos que de acuerdo a la ley N°13.196 se deben destinar a la compra y mantenimiento de insumos de las Fuerzas Armadas. Se estableció que en cada uno de los años 2010 y 2011 se traspasen US\$ 300 millones a ingresos generales de la Nación. También se destinará un monto semejante para la reconstrucción de los establecimientos de las Fuerzas Armadas afectados por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010.

## II. REFORMAS PERMANENTES:

a) Límites permanentes a los Depósitos Convenidos: Se establece un límite al beneficio tributario asociado a los Depósitos Convenidos, lo que permite rebajar el monto destinado a este tipo de depósitos de la base imponible del Impuesto de Segunda Categoría hasta por un máximo anual de 900 UF. Esto incrementará los ingresos fiscales aproximadamente en \$ 5.231 millones en 2010 y \$ 10.463 millones entre 2011 y 2013 (pesos de 2010).

b) Modificación permanente del Impuesto al Tabaco: Unifica los criterios de tributación de los cigarrillos puros y los demás productos del tabaco. Para el caso de los cigarrillos, se establece una tributación mixta, que incluye un impuesto de suma fija de 0,0000675 UTM (\$50) por cada cajetilla de 20 unidades, y un impuesto proporcional sobre el precio de venta al consumidor, incluidos los impuestos, de 62,3%. La tributación ad valorem tanto para los puros como cualquier forma de elaboración del tabaco, se eleva hasta 52,6% y 59,7%, respectivamente. El conjunto de modificaciones reportaría un aumento de \$ 72.800 millones en los ingresos fiscales de 2010, y \$ 145.600 millones entre 2011 y 2013 (pesos de 2010).

c) Modificaciones permanentes al Decreto con Fuerza de Ley N° 2 (DFL 2 de 1959): Se restringen a un máximo de 2 las propiedades que un mismo propietario puede acoger a dicha franquicia tributaria; se excluyen a las personas jurídicas de las franquicias asociadas al DFL 2 por las propiedades que adquieran a partir de la publicación de la ley; se derogaron algunos artículos que no tenían aplicación y se estableció un régimen transitorio a fin de no afectar los derechos de quienes, a la fecha de publicación de la ley, hubiesen celebrado válidamente contratos de promesa o de leasing respecto de un DFL 2. A partir de 2011 comienzan a reportarse mayores ingresos tributarios por esta modificación legal por aproximadamente \$ 690 millones. Las estimaciones en pesos de 2010 para los siguientes años son \$ 1.380 millones en 2012 y \$ 2.120 millones en 2013 (pesos de 2010).

**III. OTRAS REFORMAS ORIENTADAS A ACELERAR EL CRECIMIENTO Y MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA:**

a) Fortalecimiento de la Dirección de Grandes Contribuyentes en el Servicio de Impuestos Internos: Mediante una modificación a la ley orgánica de dicho Servicio se otorga facultades equivalentes a las que tienen los Directores Regionales, al Subdirector de Fiscalización y al Director de Grandes Contribuyentes. Asimismo, se solucionan eventuales problemas de jurisdicción sobre los actos de la Dirección de Grandes Contribuyentes, superposiciones de competencias y se amplían otras facultades de la Dirección de Grandes Contribuyentes y del Subdirector de Fiscalización.

b) Nuevo artículo 14 Quáter en la Ley de Impuesto a la Renta: Crea un nuevo régimen enfocado a empresas cuyos ingresos anuales totales de giro no excedan 28.000 UTM y que en todo momento su capital propio sea inferior a 14.000 UTM, entre otros requisitos. El nuevo régimen exime del pago del Impuesto de Primera Categoría por las utilidades no retiradas o distribuidas, hasta por un monto de 1.440 UTM al año. El efecto directo de reducir los ingresos para el Fisco son los siguientes: \$ 91.170 millones en 2011, \$ 126.499 millones en 2012 y \$ 154.989 millones en 2013 (pesos de 2010). Esto no considera la mayor recaudación por mayor crecimiento económico.

c) Rebaja permanente de la tasa de Impuesto de Timbres y Estampillas: Sus objetivos son disminuir los costos de financiamiento crediticio de las personas y aumentar la competencia entre bancos por refinanciar créditos existentes. Considera una rebaja permanente desde 1,2% a 0,6% de la tasa de este impuesto. El efecto directo para el fisco de menores ingresos es de \$ 88.248 millones en 2010, y \$ 211.794 millones anualmente entre 2011 y 2013 (pesos de 2010). Esto no considera la mayor recaudación por mayor crecimiento económico.

**RECUADRO N° 1.2**

Ley 20.444 que crea el Fondo Nacional de Reconstrucción

Este Fondo estará compuesto de aportes entregados por privados vía donaciones, herencias, legados u otros recursos que reciba por concepto de cooperación internacional.

El Fondo será administrado por el Ministerio de Hacienda, que nombrará los expertos, profesionales y funcionarios necesarios.

Las donaciones podrán efectuarse directamente al Fondo o bien para financiar obras específicas. Las obras específicas deben cumplir con ciertos requisitos que son debidamente evaluados por el Ministerio de Hacienda con la colaboración de Mideplan.

Con el objeto de incentivar estas donaciones, la Ley contempla los siguientes beneficios tributarios:

- Las donaciones no están sujetas a trámite de insinuación.
- Están exentas del Impuesto a las Herencias y Donaciones.
- No se contabilizan para el límite global previsto por la Ley 19.885 (5%).
- Si la donación es en especies, las importaciones de las especies donadas están libres de todo tipo de impuesto, derecho, tasa o gravamen percibido por Aduanas.

Además, en el caso de las Donaciones al Fondo:

1. A los contribuyentes del Impuesto de Primera Categoría se permite rebajar las sumas donadas de la renta líquida imponible.
2. Los contribuyentes del Impuesto Global Complementario y del Impuesto Único de Segunda Categoría tendrán derecho a un crédito por el 40% del monto donado.
3. Los contribuyentes del Impuesto Adicional tendrán derecho a un crédito contra el impuesto por un 35% del monto donado.
4. Respecto al impuesto de Herencias, un 40% del monto donado puede ser imputado como crédito al pago del impuesto a las asignaciones por causa de muerte.

En el caso de donaciones a Obras Específicas, los beneficios tributarios que corresponden a créditos son equivalentes a dos tercios de los señalados para las donaciones al Fondo.

Además, se autoriza a reconocer explícitamente a los donantes por medio de placas recordatorias en las obras financiadas con donaciones.

En el caso donde la donación sustituye 100% a un aporte fiscal, las donaciones al Fondo generan un ahorro al Fisco, puesto que por cada \$1 donado el beneficio tributario es significativamente menor a \$1. Se estima que en términos netos esta ley aliviará la situación fiscal por aproximadamente \$80.000 millones al año, por dos años.

---

## 1.5 FONDOS SOBERANOS

---

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

El FEES, creado en 2006, tiene por objeto compensar el efecto sobre los ingresos fiscales de las fluctuaciones cíclicas, principalmente de la actividad económica y del precio del cobre. De esta forma, el FEES contribuye a proteger el gasto fiscal de la volatilidad de los ingresos corrientes del Gobierno. La Ley de Responsabilidad Fiscal establece que al FEES se le aporte el saldo positivo que resulte de restar al superávit efectivo los aportes al FRP (ver a continuación)<sup>4</sup>, descontando, cuando corresponda, las amortizaciones de deuda pública y los aportes anticipados realizados al FEES durante el año anterior.

---

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

Consciente de que el fin último del FEES es enfrentar situaciones de dificultad económica y turbulencias financieras, el Ministerio de Hacienda ha señalado que hará un uso muy limitado de éste para enfrentar el costo fiscal de la reconstrucción luego del terremoto de febrero de este año.

Por otra parte, el FRP fue creado para complementar el financiamiento de algunos compromisos fiscales en el área de las pensiones. La Ley de Responsabilidad Fiscal establece que el FRP reciba anualmente un aporte mínimo para enfrentar las mencionadas obligaciones previsionales del Estado de largo plazo, por de 0,2% del PIB del año anterior.

#### a. EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS SOBERANOS

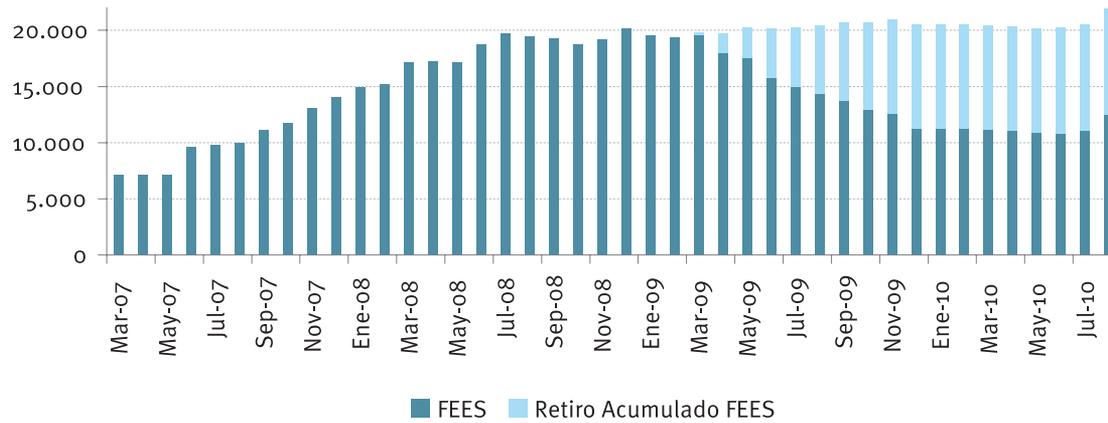
---

El FEES recibió su primer aporte el 7 de marzo de 2007, por la suma de US\$2.580 millones. A agosto de 2010, los aportes acumulaban US\$19.462 millones. Desde su inicio, US\$9.427 millones han sido retirados desde el fondo. La mayoría de estos retiros, US\$9.278 millones, se efectuaron en 2009 para financiar el plan de estímulo fiscal y el déficit fiscal (US\$8.000 millones), el aporte al FRP de ese año (US\$837 millones) y para amortizar deuda pública (US\$441 millones). Adicionalmente, en 2010 se retiraron US\$150 millones para financiar una parte del aporte al FRP. Las inversiones del fondo han generado ganancias netas por la suma de US\$2.438 millones.

A agosto de 2010 el valor de mercado del FEES era de US\$12.472 millones (Gráfico 1.6). Es importante señalar que en agosto de 2010 se realizaron aportes al fondo por US\$1.362 millones de los cuales US\$1.000 millones correspondían a parte de la emisión de deuda en el exterior y US\$362 millones al saldo asociado con la expiración del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados de Petróleo (FEPCO), el que por ley debía reintegrarse al FEES.

## GRÁFICO 1.6

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

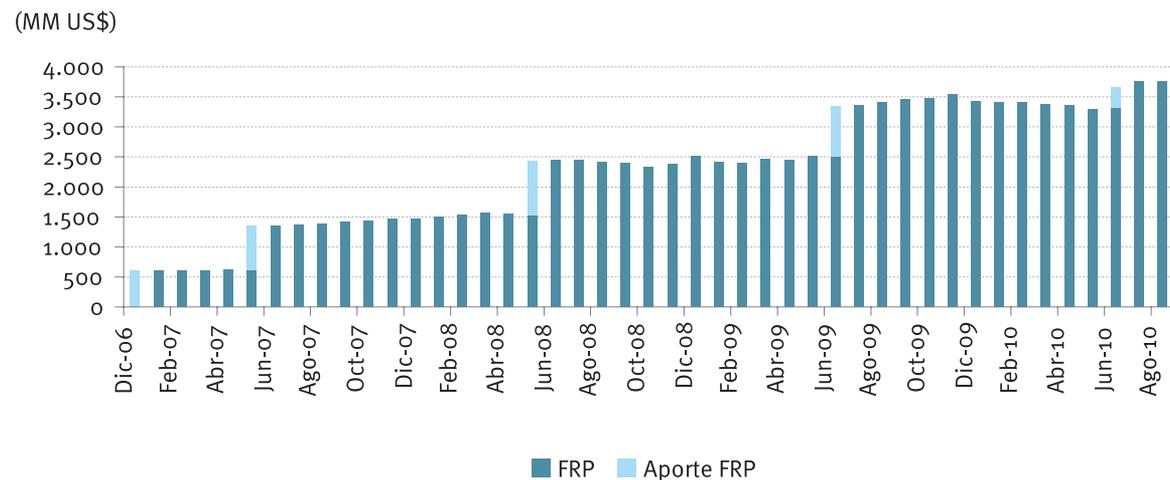


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por su parte, el FRP recibió su primer aporte el 28 de diciembre de 2006 por US\$605 millones. A agosto de 2010, los aportes acumulan US\$3.424 millones y de acuerdo a lo previsto, no se han efectuado retiros desde el fondo. Desde su creación, las inversiones del fondo han generado ganancias netas por la suma de US\$339 millones. El valor de mercado del FRP a agosto de 2010 fue de US\$3.763 millones (Gráfico 1.7).

## GRÁFICO 1.7

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



Fuente: Ministerio de Hacienda.

## b. POLÍTICAS DE INVERSIÓN DEL FEES Y EL FRP

La política de inversión de los Fondos Soberanos diseñada en 2006 sólo consideraba las clases de activos que podía administrar directamente el Banco Central de Chile (BCCh). A fines de 2007, el Comité Financiero (CF), entidad asesora del Ministro de Hacienda respecto a la política de inversión del FEES y el FRP, recomendó cambiar dicha política, tomando en cuenta, entre otros factores, los resultados de un estudio realizado por un consultor internacional (Mercer Investment Consulting). En una primera etapa y como una transición, el CF sugirió la diversificación del portafolio, incorporando a éste la adquisición de hasta un 20% en bonos corporativos y un 15% en acciones. Producto de la crisis financiera internacional, dicha recomendación no fue implementada y ambos fondos en la actualidad siguen estando invertidos según su política inicial.

El CF ha recomendado recientemente retomar la política de diversificación, aunque solamente para el FRP. El Ministro de Hacienda está evaluando la propuesta. En el caso del FEES, en agosto de este año el Ministro de Hacienda decidió efectuar una evaluación de su política de inversión y su consistencia con los objetivos del fondo. Dicho análisis se encuentra en proceso y sus conclusiones se esperan para 2011.

### c. TRANSPARENCIA

---

El Gobierno del Presidente Sebastián Piñera está comprometido con el perfeccionamiento de todos los aspectos relacionados con la transparencia de las decisiones y el acceso a la información relevante sobre la administración de los Fondos Soberanos. Por este motivo, en julio de 2010 el Ministerio de Hacienda cambió el formato de los reportes mensuales, expandiendo el volumen de información proporcionada cada mes. Uno de los principales cambios es que, a partir de ese mes, se divulgará en forma mensual y con un mes de desfase, la rentabilidad de los fondos. Anteriormente, la rentabilidad se presentaba sólo al cierre de cada trimestre y con un desfase de tres meses.

De la misma forma, este Gobierno ha mantenido una participación permanente en las principales iniciativas internacionales que buscan mejorar la forma de administrar y transparentar los fondos soberanos. Así, el Ministerio de Hacienda participó en el Foro Internacional de Fondos Soberanos<sup>5</sup> que tuvo lugar en Sydney, Australia, en mayo de 2010, y juega un rol activo en varios grupos de trabajo creados en dicho foro.

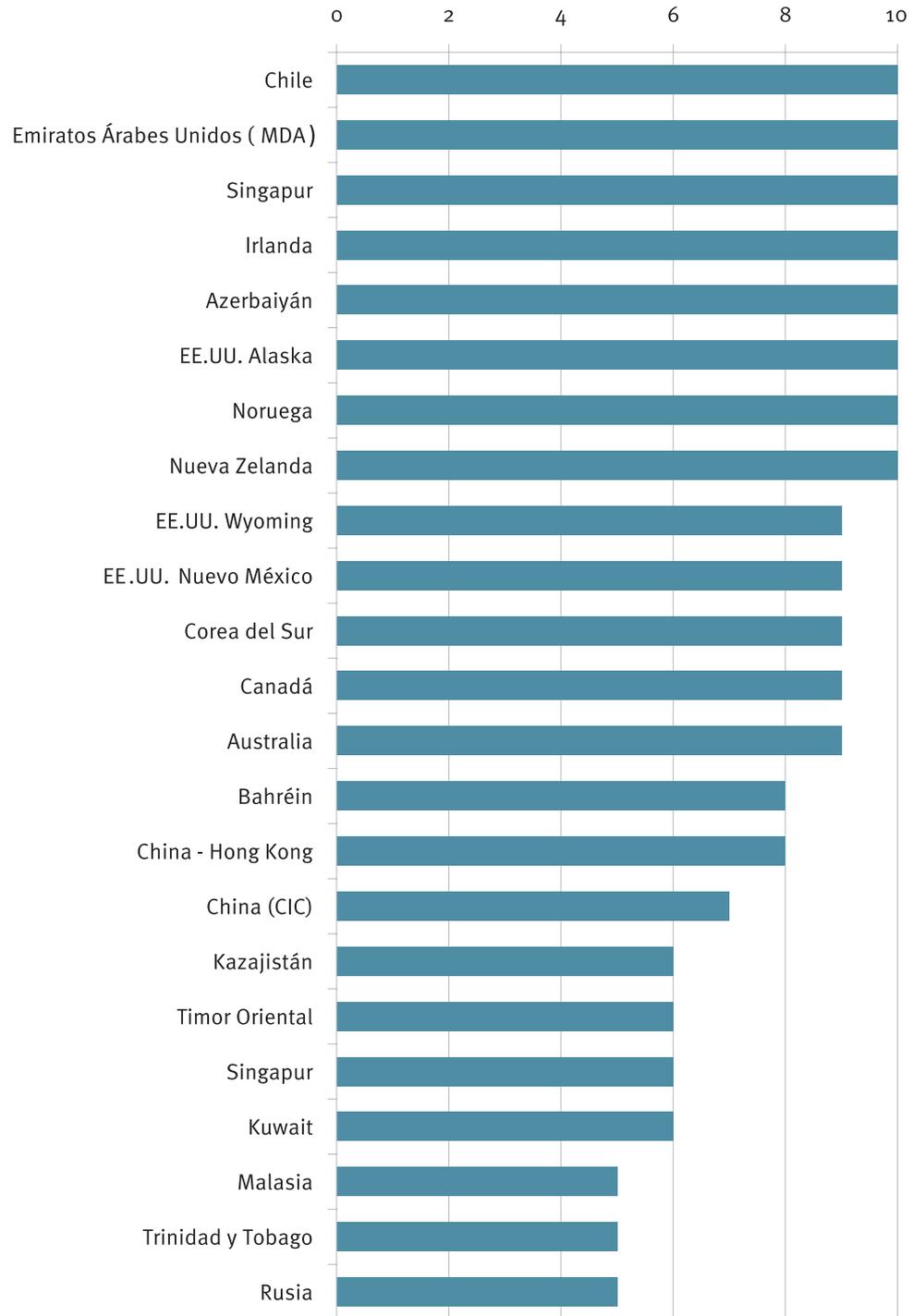
Los esfuerzos de transparencia de nuestros Fondos Soberanos han sido reconocidos internacionalmente por el Sovereign Wealth Fund Institute, que ha otorgado a Chile el puntaje máximo en su índice de transparencia «Linaburg-Maduell», ubicando a los Fondos Soberanos Chilenos entre los más transparentes del mundo (Gráfico 1.8).

---

5 Instancia creada por el Grupo Internacional de Fondos Soberanos de Inversión y que reúne en forma voluntaria a representantes de los principales fondos soberanos del mundo. El foro se creó con el fin de que los fondos compartan e intercambien opiniones acerca de temas de relevancia y facilitar el entendimiento de sus actividades y de los Principios de Santiago, guía de buenas prácticas para el manejo de fondos soberanos acordados en el encuentro del Grupo Internacional de Fondos Soberanos de Inversión realizado en Chile en 2008.

**GRÁFICO 1.8**

Índice de Transparencia Linaburg-Maduell al primer trimestre de 2010



Fuente: Sovereign Wealth Fund Institute.

---

## 1.6 POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA

---

Esta sección fundamenta la emisión de un nuevo bono soberano en pesos y dólares en julio de 2010, y discute en qué medida ello contribuyó a reducir las tasas de interés de largo plazo en Chile.

La deuda pública, mediante el establecimiento de las referencias de precio que de ella emergen, constituye uno de los pilares fundamentales del mercado financiero y en particular del mercado de renta fija. En efecto, los precios de las emisiones del Estado –tanto en el mercado local como externo– como las emisiones locales del Banco Central (BCCh) son la base para construir las curvas de rendimiento de referencia de un país. Juegan, por tanto, un rol que otros tipos de deuda no cumplen. Por un lado, las tasas de interés de estos bonos son utilizadas como el mejor estimador del retorno de un activo libre de riesgo, sirviendo de base para valorizar otros activos. Por otro lado, son las referencias para las emisiones de los bonos de las empresas y para el resto de las operaciones de endeudamiento, incluyendo las de las personas naturales. A mayor liquidez y profundidad de estas referencias, mejor es la calidad de precios de los bonos que la constituyen, fomentando una asignación más eficiente de los recursos financieros a nivel local y facilitando el acceso de las empresas locales a los mercados. Los costos financieros del sector privado serían probablemente más altos si no existiera una curva de rendimiento de referencia de bonos del Estado<sup>6</sup>.

Consciente de que la política de endeudamiento del Fisco no sólo es un vehículo para levantar recursos para las necesidades generales de financiamiento de la Nación, sino que también tiene un componente de bien público según se explicó, la estrategia de endeudamiento definida por el Ministerio de Hacienda busca nutrir y completar las curvas de rendimiento relevantes para la economía en forma continua. Ello se logra de manera eficiente a través de una política de emisión conocida, creíble y sostenible en el tiempo para generar referencias líquidas en los tramos de plazo y unidad de cuenta relevantes.

---

6 Ver Comley y Turvey «Debt Management in a Low Debt Environment: The Australian Government's Debt Management Framework» Treasury Working Paper, 2005-02.

### a) EMISIONES EN EL MERCADO LOCAL

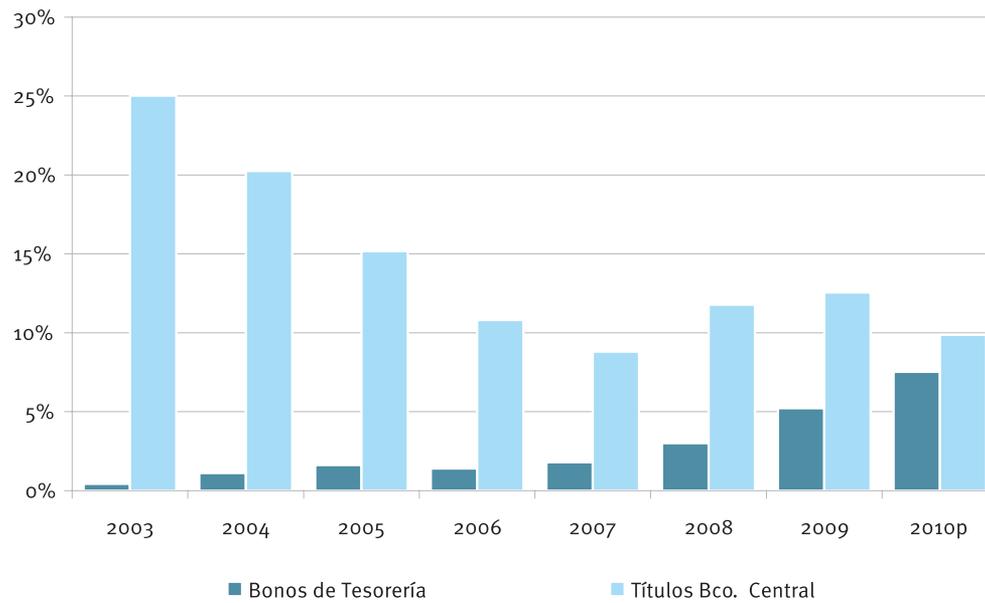
---

Desde 2002, el stock de títulos de deuda en el mercado local comenzó a disminuir significativamente. Considerando únicamente los títulos del Banco Central (BCCh) –incluye bonos y pagarés, Tesorería y bonos corporativos el stock que alcanzaba 39,1% del PIB en dicho año, registró su valor más bajo en 2007 (21,4%). A fines de 2009, éste representaba un 33,0% del PIB. La caída se explica principalmente por la reducción del stock de papeles del Banco Central los que representaban casi 30% del PIB en 2002, contra un 8,8% del PIB a fines de 2007. A fines de 2009, éste se recuperó levemente alcanzando un 13,0%.

Sin embargo, tal como se indicó, tanto los títulos de deuda de Tesorería como los del Banco Central son cruciales a la hora de establecer referencias en términos de tasa, liquidez y profundidad del mercado financiero chileno. En este contexto, la disminución de la cantidad de los papeles del Banco Central desde 2002 en adelante, con el objeto de disminuir en parte su déficit operacional, tuvo como contrapartida un impacto en la liquidez y profundidad del mercado de deuda. Por ello, en 2003 el Ministerio de Hacienda inició las emisiones domésticas de Bonos de Tesorería, fijando una referencia a 20 años en UF. Posteriormente, junto con mantener la referencia a 20 años, se colocaron en Chile bonos a 10 años en la parte real y nominal de cada curva de rendimiento. En 2008 y 2010 se emitieron por primera vez bonos a 30 y 7 años en la parte real, respectivamente, y se estima que, a fines de 2010, los bonos de Tesorería representarán un 7,5% del PIB (Gráfico 1.9). Sin embargo, esta estrategia de endeudamiento no consideró emisiones en el exterior.

**GRÁFICO 1.9**

Evolución Bonos de Referencia  
(% PIB)



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

Las emisiones domésticas de 2010 han sido efectuadas en el marco de la Ley de Presupuesto que estableció un margen de endeudamiento de US\$ 7.800 millones.

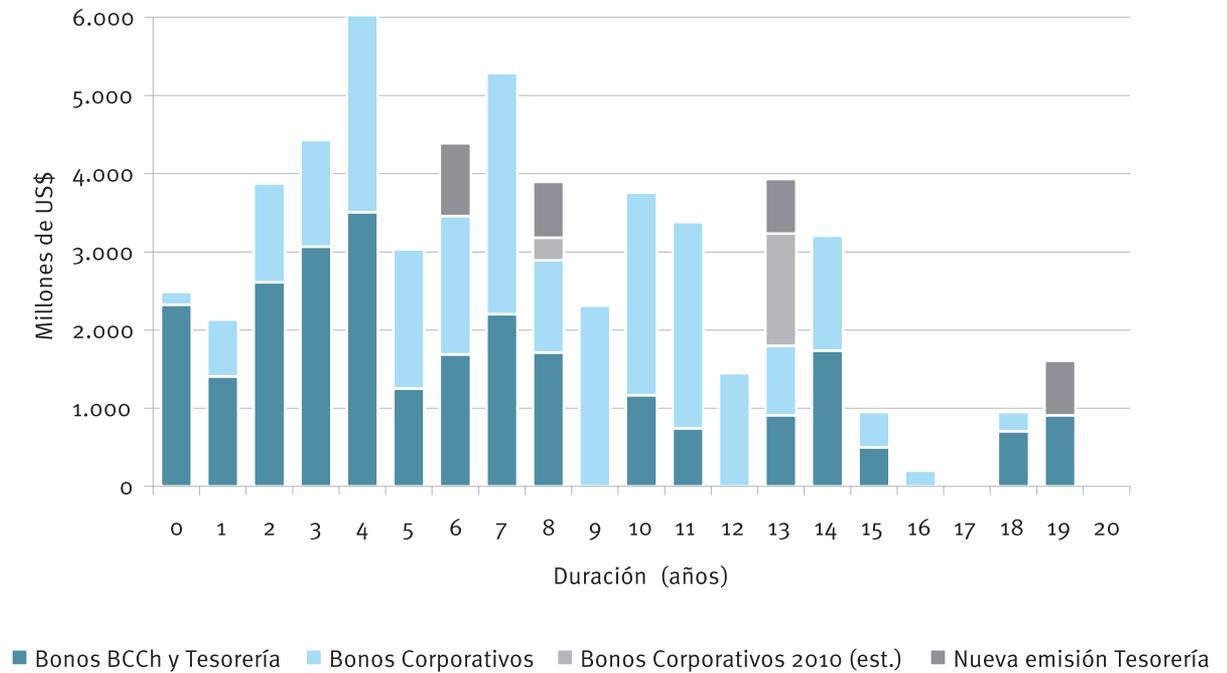
En uso de esta facultad, el Ministerio de Hacienda decidió emitir en el mercado local el equivalente a aproximadamente US\$ 6.000 millones. Durante el primer semestre de 2010 el Fisco emitió bonos locales en la curva real y en la curva nominal, por aproximadamente US\$ 3.000 millones. Previa coordinación con el Banco Central, los puntos de referencia elegidos fueron en pesos a 10 años (BTP-10) y en Unidades de Fomento (UF) a 5, 10, 20 y 30 años (BTU-5, BTU-10, BTU-20 y BTU-30).

Por su parte, en el segundo semestre el Fisco volvió a emitir bonos locales por aproximadamente US\$ 3.000 millones. La determinación de dicho monto estuvo influida además por la búsqueda de la actual administración de una combinación de fuentes diversas de financiamiento para la reconstrucción del terremoto.

La definición del tipo de instrumentos a emitir efectuada por el Ministerio de Hacienda, previa coordinación con el Banco Central, se basó en un análisis acucioso del mercado de renta fija de manera de alimentar puntos de la curva de referencia que no estuvieran suficientemente desarrollados(Gráfico 1.10).

**GRÁFICO 1.10**

Stock vigente de la curva en UF por duración  
(valores en Millones de US\$, incluye nueva emisión)

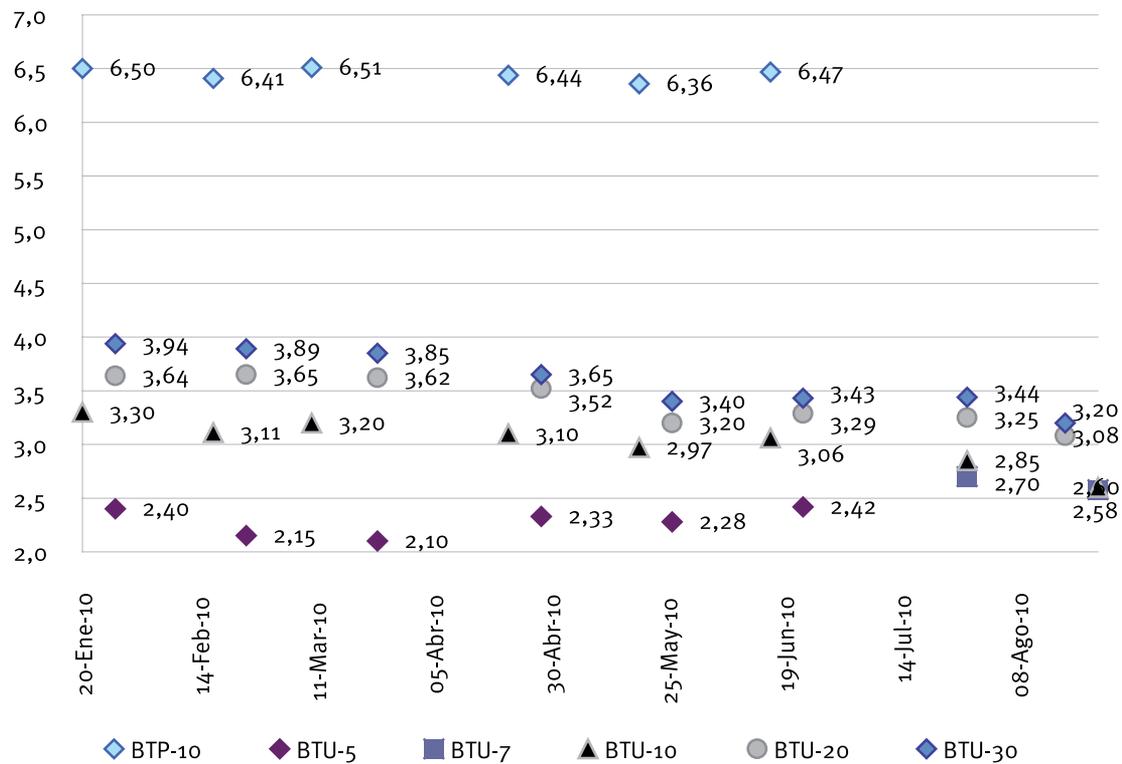


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Las tasas de colocación de los bonos emitidos localmente en 2010 han experimentado, en su mayoría, una baja sustancial, en especial en los tramos de largo plazo. Destaca la tasa de colocación del BTU-30 que pasó de 3,94% en enero 2010 a 3,2% en agosto del mismo año, 74 pb más bajo (Gráfico 1.11). Esta baja coincide con los anuncios de colocación de bonos soberanos en el exterior.

### GRÁFICO 1.11

Tasas Colocaciones Locales de Bonos de Tesorería (%)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

## b) EMISIONES EN EL MERCADO INTERNACIONAL

---

Uno de los objetivos de emitir bonos en el mercado internacional es proveer un benchmark (o referencia) que sirva de guía para que las empresas chilenas accedan a los mercados internacionales en mejores condiciones de financiamiento. La evidencia empírica es clara en mostrar que la existencia de benchmarks soberanos beneficia la emisión de bonos corporativos, porque disminuye el costo de financiamiento de las empresas. Esto parece deberse a que mejora el descubrimiento de precios, se enriquece la liquidez y se permite una mejor cobertura de riesgos sistemáticos. Ello sería particularmente válido en las economías emergentes como Chile<sup>7</sup>.

En la práctica, estos benchmarks prácticamente no existían. El Ministerio de Hacienda había decidido estar ausente de los mercados internacionales desde 2004 y su deuda vigente estaba por expirar (2012 y 2013).

Consciente de la importancia de proveer puntos relevantes en la curva de rendimiento en el extranjero, el actual Gobierno tomó la decisión de volver a los mercados internacionales de deuda, señalando además su compromiso de seguir nutriendo esta curva externa en el futuro.

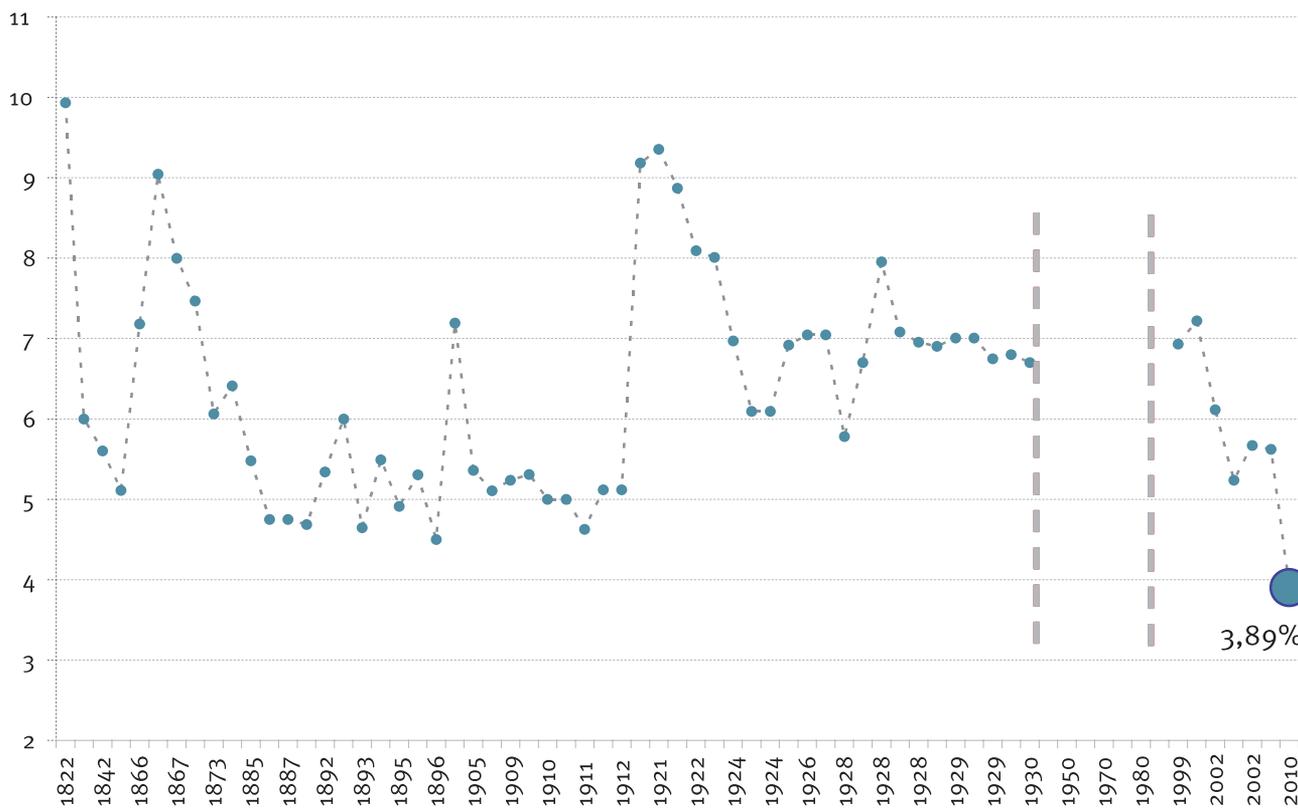
Así, a fines de julio de 2010, la República de Chile colocó exitosamente dos bonos globales a 10 años plazo. Uno en dólares (USD) por US\$ 1.000 millones y, por vez primera en su historia, un bono denominado en pesos (CLP) por un monto equivalente a aproximadamente US\$ 520 millones. En esta operación, finalizada el 5 de agosto de 2010, la República obtuvo condiciones crediticias históricamente favorables. La colocación de US\$ 1.000 millones a 10 años se hizo a una tasa de 3,89% anual, la más baja de nuestra historia. A modo de comparación, entre 1822 y 2004 la tasa de colocación promedio (simple) fue de 6,37%, con un valor mínimo de 4,5% en 1896 y un máximo de 9,93% en 1822. Por su parte, la tasa de colocación promedio para las emisiones con duración superior a 5 años efectuadas entre 1999 y 2004 fue de 6,13% (Gráfico 1.12).

---

7 Al respecto, ver Dittmar y Yuan, 2008 («Do Sovereign Bonds Benefit Corporate Bonds in Emerging Markets?»). *Review of Financial Studies*, 21 n°5); Yuan, 2005 («The Liquidity Service of Benchmark Securities». *Journal of European Economic Association*, 3); Fabella y Madhur, 2003 («Bond Market Development in East Asia: Issues and Challenges». Asian Development Bank, ERD Working Paper Series n°35).

GRÁFICO 1.12

Tasas de Colocación Históricas, 1822-2010 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a Fuentes Molina (1898), «Bosquejo de la Hacienda Pública»; Sanfuentes (1987) «La deuda externa pública de Chile entre 1818 y 1935».

La colocación en dólares se realizó además con un spread de apenas 90 puntos base por sobre la tasa a la que se endeuda el Tesoro de EE.UU. Este *spread* es también el más bajo del que se tenga registro (existen registros desde 1999, Gráfico 1.13). Cabe mencionar además que ningún emisor soberano ha logrado durante 2010 un spread tan reducido como el obtenido por Chile. Además, es menor a lo observado en el mercado secundario para bonos soberanos de similar duración de países como Corea, Israel, Polonia, Italia, Irlanda, España o Portugal (Gráfico 1.14).

### GRÁFICO 1.13

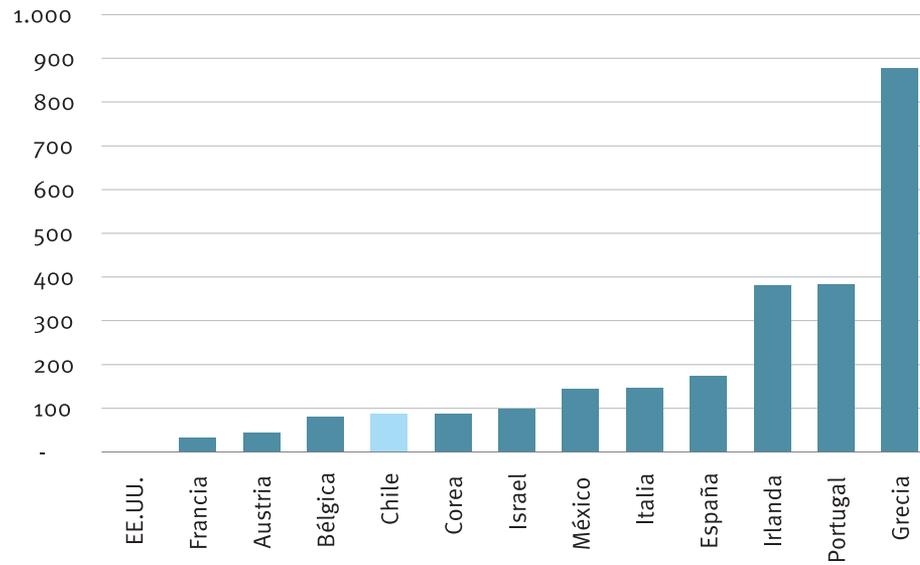
Spread Bonos Soberanos  
(%)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 1.14

Spread Bono Soberano a 10 años Chile vs otros países  
(puntos base, 21 de septiembre)



Fuente: Bloomberg, Ministerio de Hacienda.

Además de las favorables condiciones internacionales, que Chile supo aprovechar al colocar su bono en dólares, la baja tasa lograda y una sobre-suscripción del orden de 6 veces, son prueba de la confianza, credibilidad y buenas perspectivas futuras que los inversionistas le atribuyen a nuestro país. Constituyen además un fuerte espaldarazo al actual manejo económico, elemento destacado por la agencia Moody's al mejorar la clasificación de riesgo de Chile en junio de este año. Este es un resultado más notable al tener en cuenta el terremoto que azotó al país a principios de este año.

En su informe, Moody's indica que elevó la clasificación de los bonos del Gobierno de Chile de A1 a A3 para reflejar la alta capacidad de recuperación económica y financiera que el país ha demostrado, incluso frente a los grandes shocks adversos, incluyendo el histórico terremoto de febrero. También fueron considerados para este ascenso el mix de financiamiento definido por el Gobierno para financiar la reconstrucción, la sólida posición fiscal y el favorable perfil de deuda de la República, aludiendo a la «resiliencia financiera» de nuestro país.

“ *Fiscal savings by themselves would be enough to cover the government's financing needs, but the new center-right administration has chosen to rely mainly on a combination of taxation and new debt issuance, and keep most of the fiscal savings for future use* »

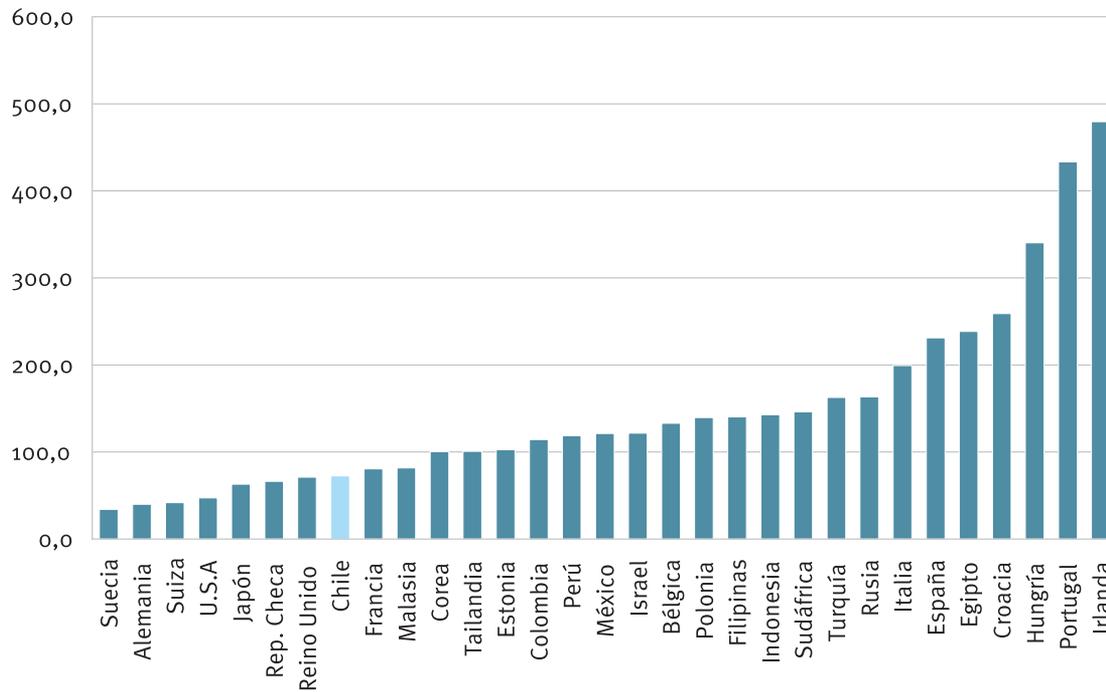
*Fuente: Comunicado de Prensa de Moody's, 16 junio, 2010*

En la misma línea, Standard and Poor's (S&P) en un artículo publicado el 14 de septiembre de 2010 titulado 'A Look at Chile's Creditworthiness As It Celebrates 200 Years of Independence' destaca la solidez económica de Chile y su actual conducción económica. Gracias a esto, Chile posee la mejor clasificación de riesgo de la región, que se mantiene en un estable A+, pese al terremoto de febrero del presente.

La colocación también se tradujo en una baja del riesgo país. Los Credit Default Swaps (CDS) de Chile cayeron 11 puntos a dos meses de efectuada la emisión. Los niveles para Chile (72 pb) están incluso por debajo de varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como Francia (81 pb), Bélgica (133 pb) y, por cierto, de Italia (199 pb), España (231 pb) o Portugal (433 pb).

### GRÁFICO 1.15

Credit Default Swaps  
(puntos base, 29 de septiembre 2010)



Fuente: Bloomberg, Ministerio de Hacienda.

En 2010, por primera vez en su historia Chile emitió internacionalmente un bono denominado en pesos (a 10 años plazo), por el equivalente de unos US\$ 520 millones. Ello responde a una decisión estratégica, de dar una señal hacia la internacionalización del peso chileno y poner al mercado local en el radar de los inversionistas extranjeros.

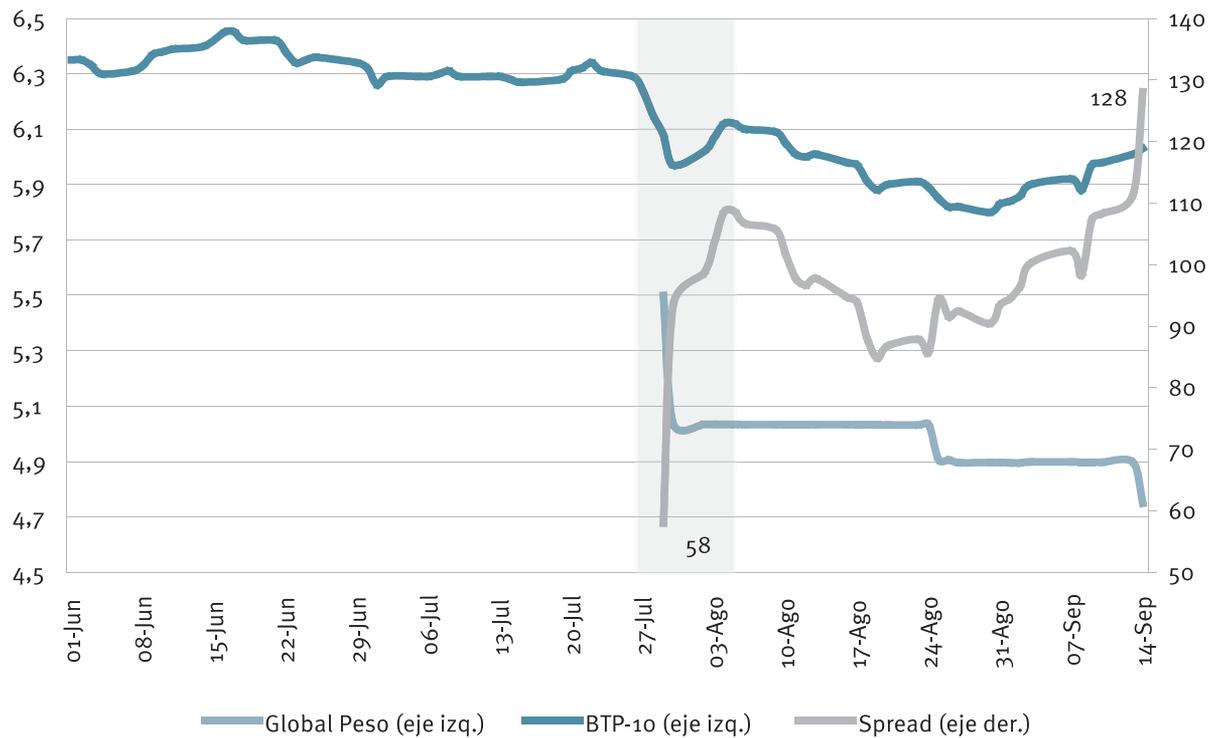
Esta colocación se hizo también en condiciones extremadamente favorables. Se obtuvo una tasa nominal anual de 5,5%, 58 puntos base por debajo de la tasa de referencia en el mercado local. Ello implicó un ahorro neto para el Fisco de unos US\$ 25 millones respecto del costo de endeudamiento que hubiera tenido si hubiera emitido domésticamente. La extrapolación del ahorro obtenido por el Fisco al resto de la economía tendrá un importante efecto en competitividad por menor costo del capital, y aumentará la riqueza para todos los chilenos.

Con la emisión del bono en pesos, se generó un benchmark o referencia que abre una ventana de oportunidades para que nuestras empresas puedan diversificar sus fuentes de financiamiento y emitir deuda en el extranjero en condiciones favorables. Además, a partir de ahora, se facilita que emitan en el mercado externo en su propia moneda de origen, eludiendo el antiguo problema de descalce de monedas.

El interés internacional mostrado por esta primera colocación en pesos reflejó el apetito que tienen los inversionistas internacionales por invertir en títulos domésticos. Ello hizo subir su precio o, lo que es lo mismo, bajar la tasa interna. En efecto, luego de la emisión soberana, la tasa de interés doméstica de papeles del tesoro chileno de similar duración cayó aproximadamente 20 puntos base. Desde este punto de vista, la emisión del bono en pesos sirvió para que los títulos de deuda en dicha moneda se posicionen en el radar de los inversionistas extranjeros, contribuyendo a despertar su apetito por participar del mercado de capitales local y adquirir títulos domésticos.

GRÁFICO 1.16

BTP-10 (yield en %)



Fuente: Bloomberg, Ministerio de Hacienda.

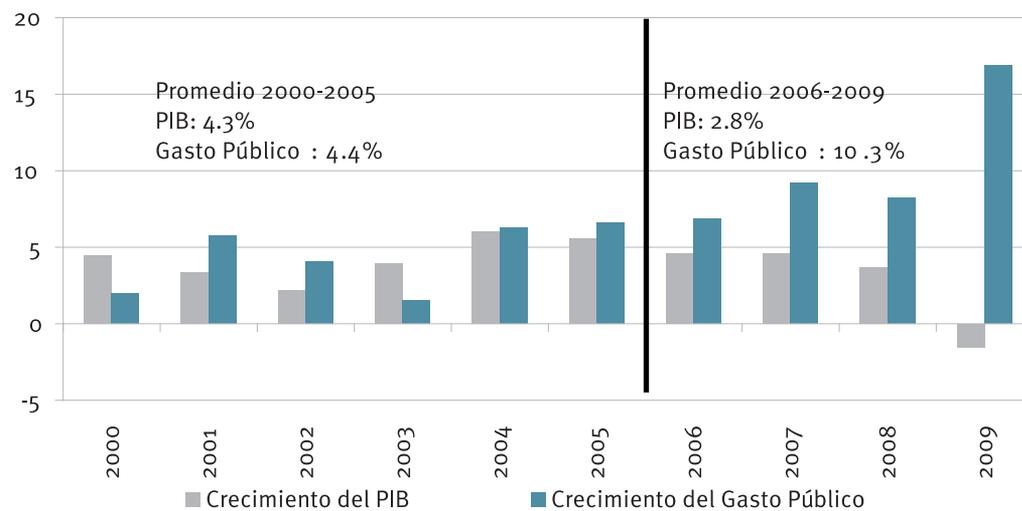
El diferencial de tasas obtenido en la colocación en pesos también admite la siguiente interpretación: reflejaría la existencia de costos de transacción que subsisten en nuestro mercado de capitales respecto a su integración con el resto del mundo. El Ministerio de Hacienda está consciente de la necesidad de avanzar en resolver estos obstáculos. La mayor integración permite diversificar las fuentes de financiamiento para nuestras empresas y disminuir de forma permanente su costo de financiamiento haciendo más competitiva a nuestra economía. La recientemente lanzada Agenda Mercado de Capitales Bicentenario (MKB) contempla propuestas concretas en esa dirección. Se trata de remover obstáculos para que los inversionistas extranjeros participen en nuestro mercado de capitales, potenciando así su profundidad y desarrollo.

## 1.7 GASTO FISCAL DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

En los últimos años, el gasto fiscal ha aumentado de forma considerable, cambiando drásticamente la relación que existía a principios de la década. Durante el periodo 2000-2005 el crecimiento del gasto fiscal era muy cercano al crecimiento del PIB (4,4% y 4,3% respectivamente), pero en los siguientes años esta relación se ha ampliado aceleradamente. Así, mientras que entre los años 2006 y 2009 el producto sólo creció 2,8% en promedio, el gasto fiscal aumentó 10,3%, prácticamente 4 veces mayor. Las diferencias entre el crecimiento del producto y del gasto son también evidentes para cada uno de los años durante este período. Esto se aprecia en la siguiente figura:

GRÁFICO 1.17

Tasa de crecimiento del PIB y del Gasto Público  
(Variación porcentual anual)

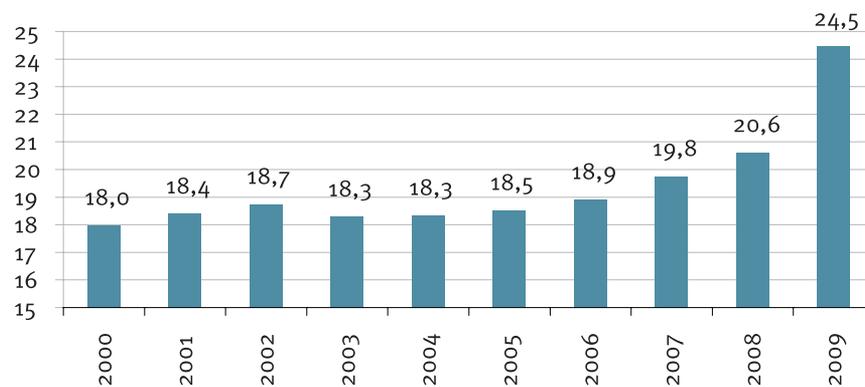


Fuente: Banco Central de Chile y DIPRES.

Producto de lo anterior la razón gasto fiscal a PIB se elevó sistemáticamente, desde un promedio de 18,4% entre 2000 y 2005, a valores cercanos a 25% en 2009 (Gráfico 1.18). Este último aumento no es sólo consecuencia del aumento de gasto durante el año 2009 producto de la crisis financiera, sino que obedece a una tendencia iniciada a comienzos de la administración anterior.

**GRÁFICO 1.18**

Razón Gasto Fiscal a PIB  
(Precios constantes 2009, %)



Fuente: Banco Central de Chile y DIPRES.

Los incrementos sostenidos en el gasto fiscal impactan directamente variables macroeconómicas claves para el crecimiento y la estabilidad económica, como son el tipo de cambio real, la tasa de interés, la inversión y la inflación. Un mayor gasto fiscal produce los siguientes efectos:

- Presiona a la baja el tipo de cambio real. Esto se produce porque el gasto de gobierno, al ser intensivo en bienes no transables, genera aumento en estos precios y reduce la razón de precios transables sobre no transables, justamente la definición de tipo de cambio real. Hay varios estudios que han documentado una relación inversa entre la relación gasto fiscal a PIB y el tipo de cambio real<sup>8</sup>. Las elasticidades estimadas (por lo tanto, el impacto) en general se encuentran entre -0,5 y -3,0. Además, la disminución del tipo de cambio real afecta a sectores exportadores, en especial al sector agrícola.
- Aumenta la inflación al acelerar la demanda agregada.
- Produce un desplazamiento de la demanda privada, limitando el crecimiento de la formación bruta de capital fijo y la acumulación de capital, lo que finalmente repercute en la tasa de crecimiento de la economía. Esto ocurre porque el Banco Central reacciona ante las presiones inflacionarias que genera la mayor demanda aumentando su tasa de interés de política, la que a su vez se traspaasa al resto de las tasas de interés de la economía, reduciendo la inversión privada y el gasto privado en consumo de durables.<sup>9</sup>

En particular, podemos esperar efectos en las siguientes variables macroeconómicas:

---

8 Ver los trabajos de Arellano y Larraín (1996) «Tipo de Cambio Real y Gasto Público: Un Modelo Econométrico para Chile.» Cuadernos de Economía 33(9): 47-75., Calderón (2004) «Un Análisis del Comportamiento del Tipo de Cambio Real en Chile.» Economía Chilena 7(1): 5-29. , Caputto y Dominichetti (2005) «Revisión Metodológica en el Cálculo del IPE e Implicancias sobre los Modelos de Series de Tiempo para el TCR.» Economía Chilena 8(1): 77-88. , Caputto y Núñez (2008) «Tipo de cambio real de equilibrio en Chile: Enfoques alternativos» Revista Economía Chilena, 11,2, 59-77, Céspedes y De Gregorio (1999) «Tipo de Cambio Real, Desalineamiento y Devaluaciones: Teoría y Evidencia para Chile.» Mimeo, DII Universidad de Chile. y Cerda, Donodo y Lema (2005) «Análisis del Tipo de Cambio Real: Chile 1986-1999.» Cuadernos de Economía 42: 329-56, noviembre.

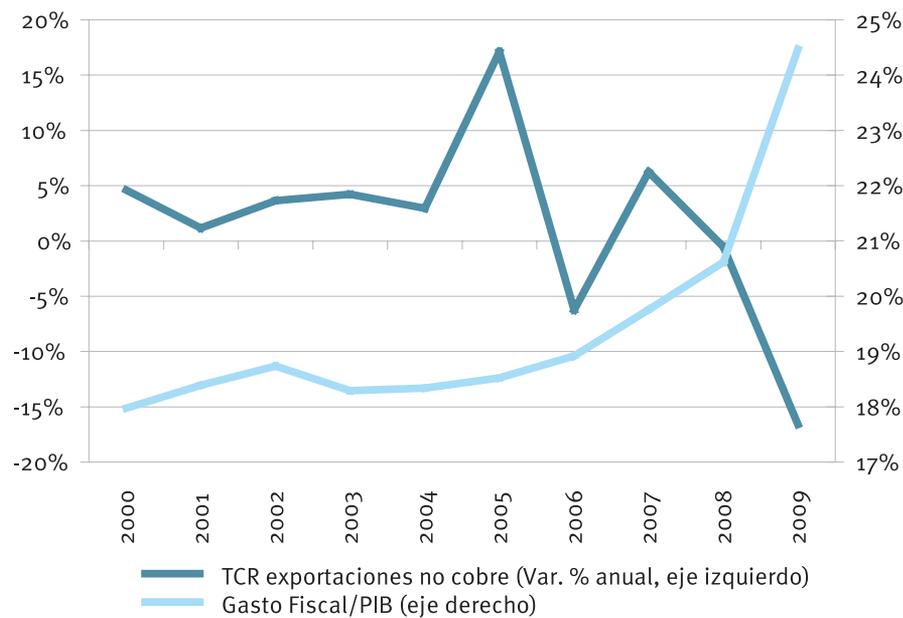
9 Estas relaciones han sido estudiadas en la literatura especializada, permitiendo conocer la dinámica que se genera ante aumentos del gasto fiscal. Específicamente, Medina y Soto (2007) estudian el efecto de aumentos en el precio del cobre sobre el aumento del gasto fiscal. Estos autores plantean que en un contexto de mayor gasto se observa un aumento de la demanda interna, una mayor inflación y los consiguientes aumentos en la tasa de interés, que reducen los incentivos a la inversión y al crecimiento del consumo privado, disminuyendo finalmente el crecimiento del PIB en los siguientes periodos. Con esto, la razón de gasto fiscal a PIB aumenta y el tipo de cambio real se aprecia considerablemente. Para más detalles ver Medina, J.P. y C. Soto (2007). «Copper Price, Fiscal Policy and Business Cycle in Chile». Documento de trabajo 458, Banco Central de Chile.

### a. IMPACTOS SOBRE EL TIPO DE CAMBIO REAL

Como se ha explicado, el aumento en la proporción de gasto fiscal a PIB presiona a la baja en el tipo de cambio real, lo que se aprecia en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 1.19**

Tipo de cambio real y razón Gasto Fiscal a PIB



Fuente: Elaborado en base a Banco Central de Chile y DIPRES.

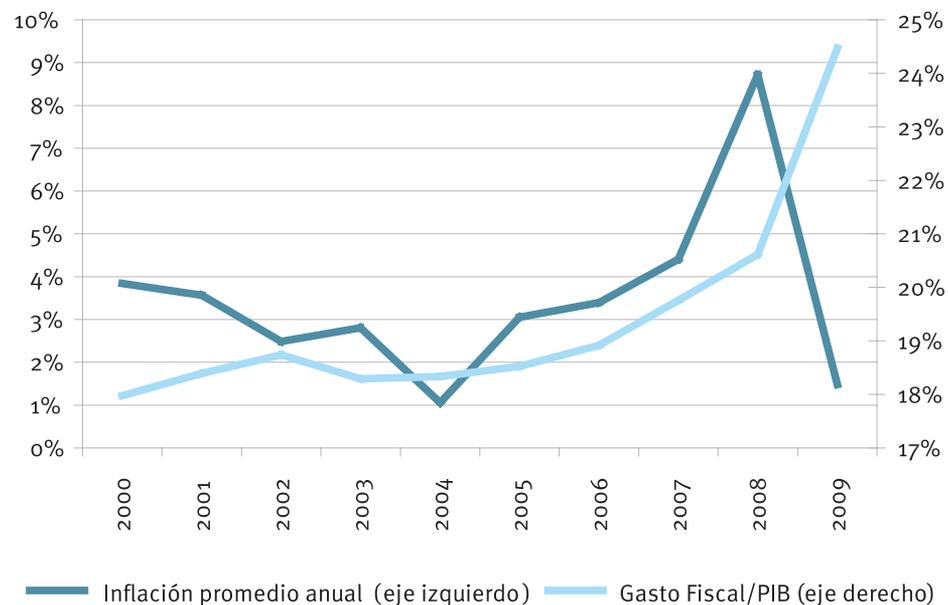
De esta forma, a medida que la razón de gasto fiscal a PIB aumenta, se observa una apreciación del tipo de cambio real, lo que a su vez produce una pérdida de competitividad para nuestros sectores exportadores y sustituidores de importaciones, perjudicando especialmente a la industria manufacturera y el sector agrícola.

### b. IMPACTOS SOBRE LA INFLACIÓN

Adicionalmente, un aumento del gasto fiscal por sobre el PIB produce efectos inflacionarios al contribuir a abultar la demanda interna. Además, el efecto de un aumento del gasto fiscal sobre la inflación puede ser mayor que el de otros componentes de la demanda interna, como sería la inversión privada, debido a que el gasto fiscal es más intensivo en bienes no transables.

#### GRÁFICO 1.20

Inflación promedio y razón Gasto Fiscal a PIB



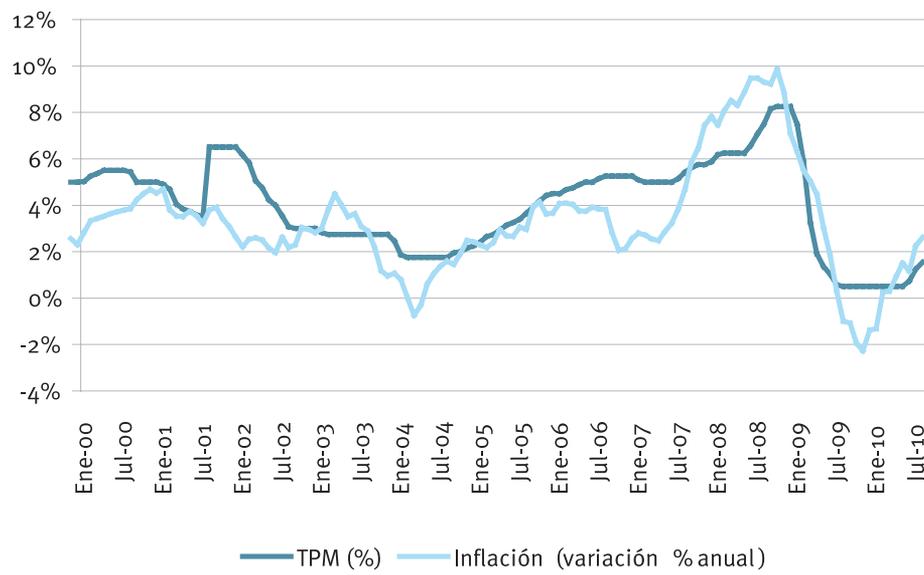
Fuente: Elaborado en base a Banco Central de Chile y DIPRES.

Como puede observarse en el gráfico 1.20, la presión del aumento de gasto fiscal sobre inflación fue bastante clara en el período 2000-2008. El resultado reportado en 2009 no pone en duda la relación indicada, pues en dicho año intervino un tercer factor: la crisis internacional y la reacción de la política fiscal doméstica, como ya ha explicada. Como en 2011 no se espera que ocurra de nuevo ese tercer factor, debe esperarse que se reproduzca la relación entre gasto fiscal e inflación observada durante el período 2000-2008.

Las aceleraciones inflacionarias obligan al Banco Central a aumentar la tasa de política monetaria para mantener la inflación dentro del rango de tolerancia. La evolución de ambas variables se observa en la siguiente figura:

GRÁFICO 1.21

Tasa de política monetaria e inflación



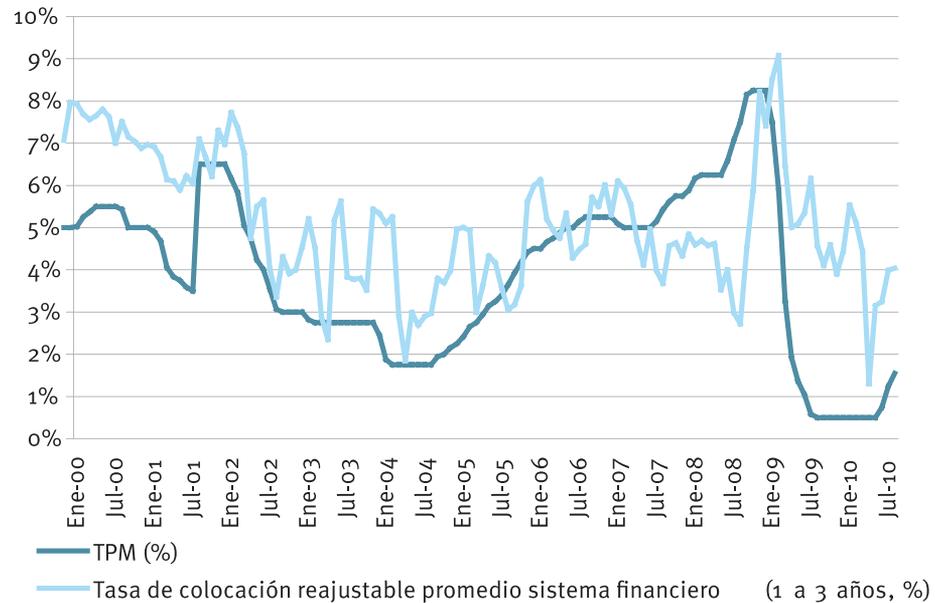
Fuente: Banco Central de Chile.

**c. DESPLAZAMIENTO DE LA DEMANDA PRIVADA Y EFECTOS SOBRE PIB**

El aumento de la relación gasto fiscal a PIB presiona al alza la tasa de política monetaria, que se traspasa al resto de las tasas de interés de mercado. De ahí que los aumentos en la relación gasto fiscal a PIB pueden generar un aumento de las tasas de interés internas. Estos conceptos se ilustran en las siguientes figuras con datos de los últimos años.

**GRÁFICO 1.22**

Tasa de política monetaria y tasas de interés de colocación bancaria

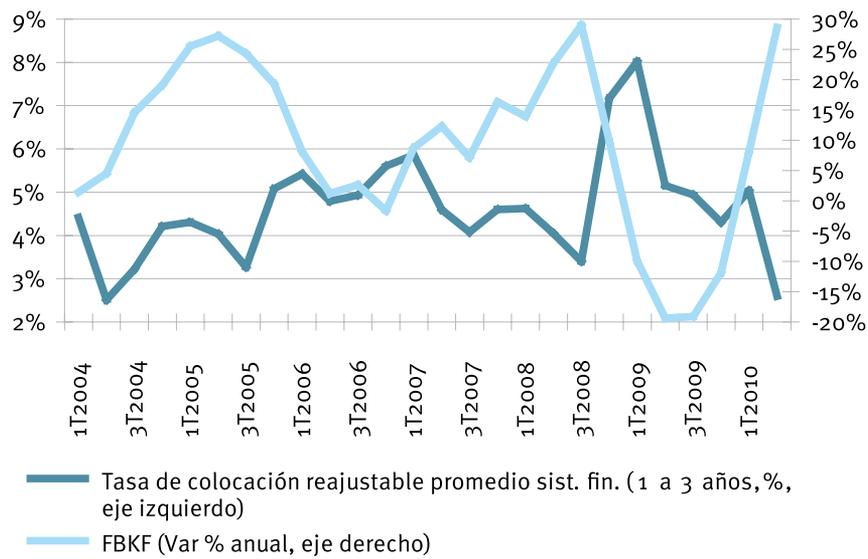


Fuente: Banco Central de Chile.

El efecto desplazamiento de la demanda agregada privada ocurre por el aumento de las tasas de interés, que impacta negativamente las decisiones privadas de inversión y consumo, con algún rezago en el caso de la inversión debido a que no es conveniente cancelar las inversiones ya iniciadas. Ello se aprecia en los siguientes gráficos:

GRÁFICO 1.23

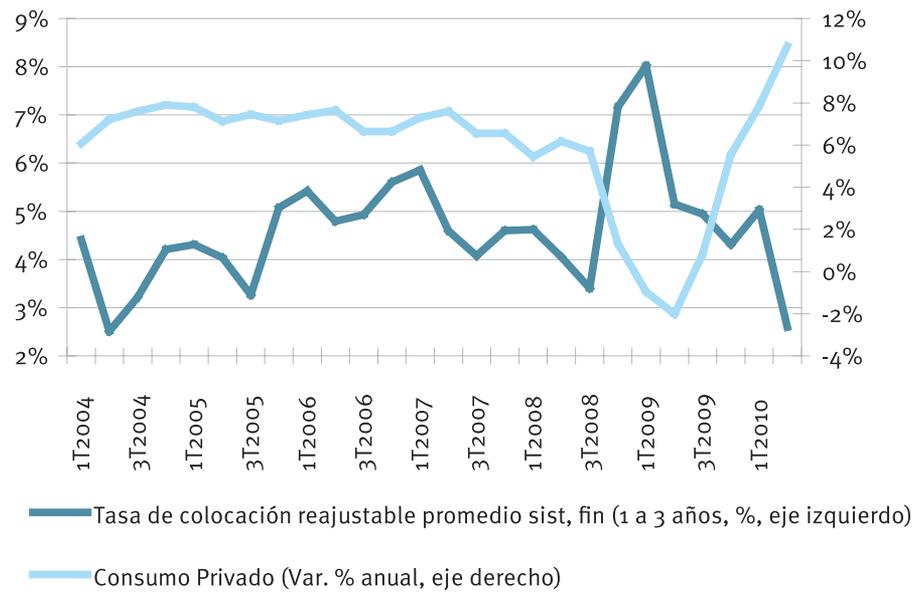
Tasa de interés de colocación bancaria y crecimiento de la inversión en capital fijo



Fuente: Banco Central de Chile.

GRÁFICO 1.24

Tasa de interés de colocación bancaria y crecimiento del consumo privado



Fuente: Banco Central de Chile.

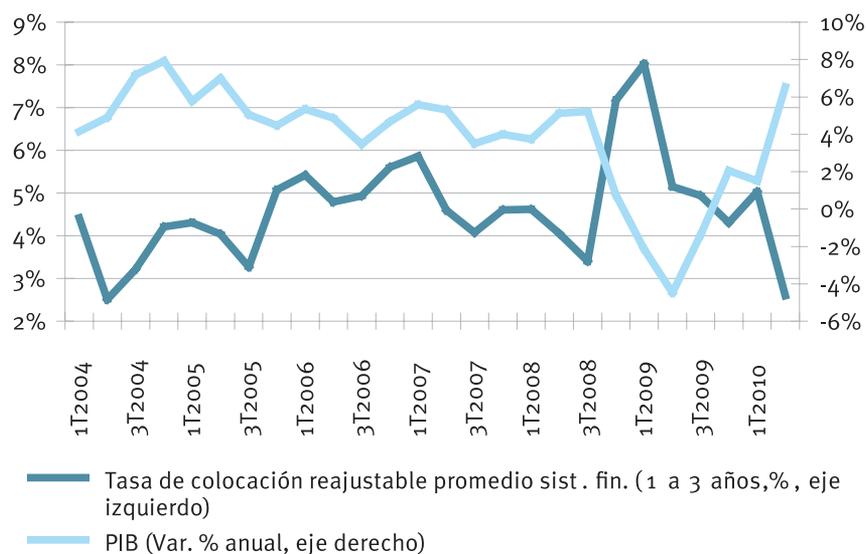
Los efectos negativos que se producen sobre el consumo y la inversión privada afectan el crecimiento económico directa e indirectamente, a través de dos vías:

1. en el corto plazo disminuye la demanda interna, lo que se traduce en menor crecimiento del PIB (vía demanda agregada).
2. en el mediano plazo se reduce la acumulación de capital físico y humano y con esto el crecimiento económico (vía oferta agregada).

Finalmente, el aumento de las tasas de interés redonda en un impacto negativo sobre el crecimiento del PIB, tal como se aprecia a continuación:

#### GRÁFICO 1.25

Tasa de interés de colocación bancaria y crecimiento del PIB



Fuente: Banco Central de Chile.

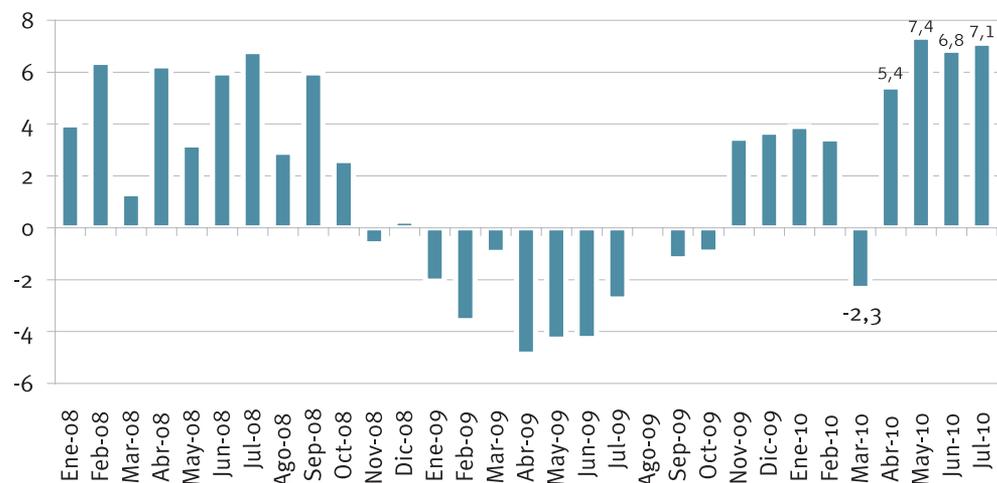
Debido a los efectos analizados, este gobierno considera imprescindible comenzar un proceso gradual de reversión del impulso fiscal especial aplicado en 2009, manteniendo tasas de crecimiento positivas del gasto pero en promedio menores al crecimiento del producto. De esta forma se dará espacio para el crecimiento del gasto privado, evitando sobrecalentar la economía, esto es no generando presiones excesivas sobre los precios. Con ello también se evitarán mayores apreciaciones del tipo de cambio real, al reducir la presión al alza de la demanda y de la tasa de interés.

## 1.8 ACTIVIDAD Y DEMANDA AGREGADA

Las cifras de crecimiento de los últimos meses, dadas a conocer por el Banco Central, muestran un ambiente altamente dinámico. Se dibuja así un panorama en que la recesión de 2009, en donde decrecimos 1,5%, va quedando definitivamente atrás. En el gráfico 1.26 se observa que tras una caída del IMACEC de 2,3% en marzo debido a las consecuencias del terremoto, la economía rápidamente salió a flote, alcanzando tasas de crecimiento en torno al 7% durante los meses de mayo, junio y julio.

GRÁFICO 1.26

Tasa de crecimiento del IMACEC  
(Variación porcentual anual)



Fuente: Banco Central de Chile.

Si bien parte de esto es una recuperación cíclica, que se manifiesta en una baja tasa de comparación, la información trimestral de cuentas nacionales y su desglose sectorial confirma la fuerte recuperación de la economía. La tasa de crecimiento del PIB durante el segundo trimestre de 2010 alcanzó un valor de 6,5% interanual, la tasa más alta desde hace 5 años. El cuadro 1.5 muestra la evolución de las cifras de crecimiento del PIB y de los sectores económicos entre 2009 y el primer semestre de 2010.

### CUADRO 1.5

Tasa de crecimiento por sectores económicos 2009-2010 1S  
(Variación porcentual anual)

	2009	2010 1T	2010 2T	2010 1S
PIB	-1,5%	1,5%	6,5%	4,1%
Agropecuario-silvícola	4,7%	-2,9%	1,1%	-1,1%
Pesca	-12,2%	-26,9%	-10,3%	-20,2%
Minería	-1,4%	2,0%	0,6%	1,3%
Industria	-7,0%	-6,1%	-0,5%	-3,3%
EGA	15,7%	21,3%	37,4%	29,1%
Construcción	-5,2%	-1,4%	3,0%	0,9%
Comercio, restaurantes y hoteles	-2,7%	8,9%	16,8%	12,8%
Transporte	-3,4%	0,9%	10,0%	5,5%
Comunicaciones	6,9%	11,7%	10,4%	11,1%
Servicios financieros	-1,5%	5,1%	9,3%	7,2%
Propiedad de vivienda	3,4%	1,6%	-0,6%	0,5%
Servicios Personales	1,6%	-1,7%	2,2%	0,5%
Administración Pública	3,8%	3,3%	3,0%	3,1%

Fuente: Banco Central de Chile.

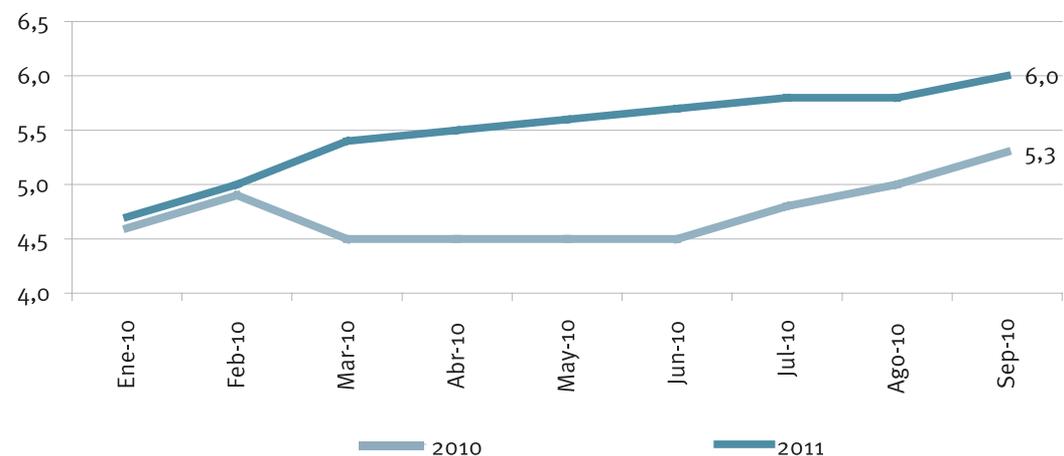
El cuadro muestra que durante la primera mitad de 2010 la economía creció 4,1%. El crecimiento durante este semestre fue liderado por el sector de servicios (electricidad, gas y agua; comercio, restaurantes y hoteles y comunicaciones). En términos generales, la dinámica sectorial muestra la normalización de las actividades productivas en el segundo

trimestre tras el terremoto. En el caso de la industria manufacturera, se observa una rápida moderación de su caída, tras verse gravemente afectada por la crisis financiera internacional, los efectos del virus ISA y los daños del terremoto. Esto revela que las industrias afectadas han ido recuperando su capacidad operativa. Los daños del terremoto sobre el stock de viviendas se reflejan en las cifras de propiedad de vivienda, debido al menor servicio imputado por la ocupación de viviendas tanto propias como arrendadas. El sector construcción aún no despegua con fuerza, aunque debiera elevar su dinamismo en forma importante a partir del segundo semestre en la medida que el proceso de reconstrucción tome mayor impulso.

La robusta dinámica de la actividad ha provocado un notorio mejoramiento de las perspectivas económicas. En este clima de mayor optimismo también han influido una serie de medidas que se han implementado en el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera que apuntan a estimular la inversión, crear más y mejores empleos y aumentar la productividad, las que se discutirán más adelante en el texto. En efecto, la Encuesta de Expectativas Económicas del Banco Central muestra que las expectativas de crecimiento se han elevado tanto para 2010 como para 2011, lo que se observa en el gráfico 1.27. Esto se corrobora con la nueva estimación del Comité de Expertos, que aumentó la tasa de crecimiento del PIB de tendencia de 4,2% a 4,8% para 2011 y 5% para 2012. Por definición, esto no incorpora factores cíclicos, sino una mejora en las proyecciones de crecimiento de largo plazo de la economía chilena.

### GRÁFICO 1.27

Expectativas de crecimiento del PIB para 2010 y 2011 (%)



Fuente: Encuesta de expectativas económicas del Banco Central de Chile.

En términos de la demanda agregada, se observa un fuerte dinamismo de la demanda interna, liderado por la inversión. El cuadro 1.6 muestra la evolución de las cifras de crecimiento del PIB y de los componentes de la demanda agregada entre 2009 y el primer semestre de 2010.

### CUADRO 1.6

Tasa de crecimiento por componentes del gasto 2009-2010 1S  
(Variación porcentual anual)

	2009	2010 1T	2010 2T	2010 1S
PIB	-1,5%	1,5%	6,5%	4,1%
Demanda interna	-5,9%	11,8%	19,4%	15,7%
Consumo total	1,8%	6,8%	9,4%	8,1%
Consumo privado	0,9%	7,9%	10,7%	9,3%
Durables	-8,4%	32,3%	46,9%	40,7%
No durables	2,0%	4,3%	7,3%	5,8%
Servicios	2,2%	7,0%	5,4%	6,2%
Consumo de gobierno	6,8%	0,5%	2,7%	1,7%
Formación bruta de capital fijo	-15,3%	8,1%	28,6%	18,5%
Construcción y otras obras	-6,1%	-1,5%	2,0%	0,3%
Maquinaria y equipos	-24,2%	20,3%	64,5%	42,4%
Exportaciones de bienes y servicios	-5,6%	-5,6%	0,2%	-2,8%
Importaciones de bienes y servicios	-14,3%	19,7%	33,3%	26,6%

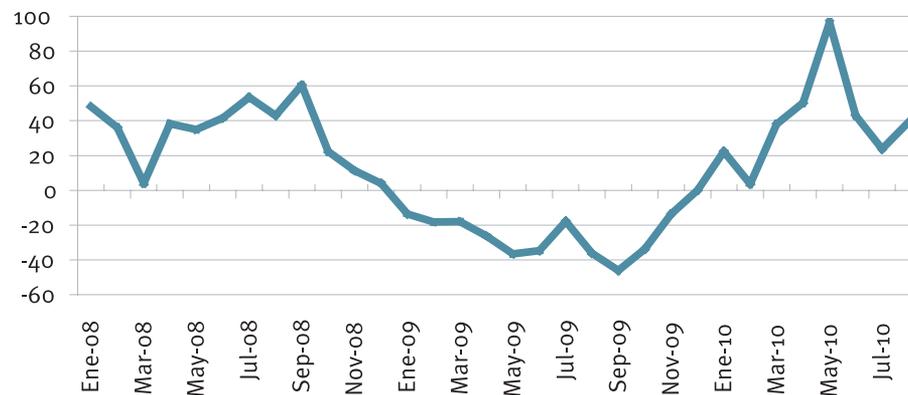
Fuente: Banco Central de Chile.

Tras la fuerte caída de la demanda interna en 2009, debido al desplome de la inversión, se observa durante la primera mitad de 2010 un repunte importante de las diversas partidas de gasto. Por el lado del consumo destaca el dinamismo privado y la desaceleración del consumo de gobierno. El consumo privado está siendo liderado por la adquisición de bienes durables, los cuales enfrentan un ciclo más volátil que los otros componentes del consumo. Esto ocurre también debido a la reposición de enseres tras el terremoto y responde además a un clima de mayor optimismo respecto de la marcha de la economía.

En tanto, la inversión en capital fijo registró una extraordinaria alza de 28,6% en el segundo trimestre de 2010, debido fundamentalmente a un vigoroso impulso de la inversión en maquinarias y equipos. Esto va de la mano con la evolución de las importaciones de bienes de capital, lo que se observa en el gráfico 1.28.

#### GRÁFICO 1.28

Tasa de crecimiento de las Importaciones de Bienes de Capital  
(Variación porcentual anual)

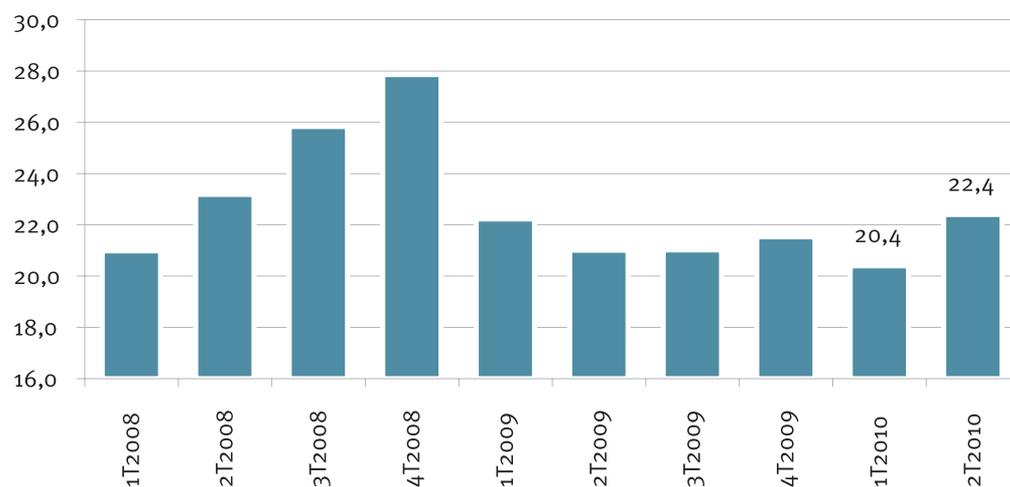


Fuente: Banco Central de Chile.

El elevado crecimiento de la formación bruta de capital fijo ha permitido que la tasa de inversión en capital fijo comience a elevarse y vaya en la dirección correcta hacia el logro de las metas del Gobierno que apuntan a una tasa de 28% del PIB en el año 2014. La evolución de la tasa de inversión en capital fijo se muestra en el gráfico 1.29.

GRÁFICO 1.29

Tasa de inversión en capital fijo  
(Razón a precios corrientes, porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central de Chile.

Finalmente, las exportaciones de bienes y servicios han mostrado un magro desempeño en 2010, con cifras interanuales negativas. En ello han incidido las caídas de las exportaciones pesqueras e industriales por efectos de terremoto y maremoto.

Por el contrario, las importaciones de bienes y servicios exhiben un notorio incremento interanual de 26,6% en el primer semestre de 2010, reflejando por el dinamismo del consumo y de la inversión privada.

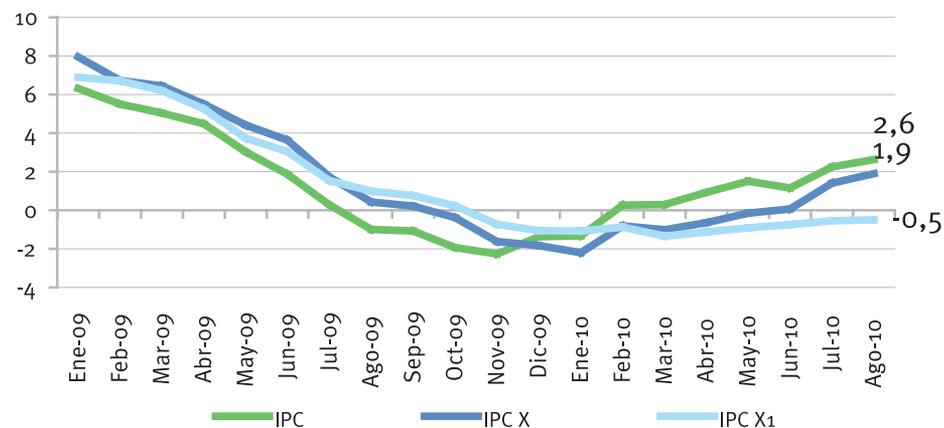
## 1.9 INFLACIÓN

Tras registrar varios meses de inflaciones interanuales negativas en la segunda mitad de 2009 y comienzos de 2010, el IPC ha retomado su tendencia al alza. Sin embargo, las cifras indican que los precios se mantienen bajo control y que la inflación se dirige hacia valores concordantes con el rango meta de la autoridad monetaria.

En agosto, la variación del IPC en 12 meses se ubicó en 2,6%, mientras que la variación mensual fue de -0,1%, debido fundamentalmente a la rebaja del impuesto de timbres y estampillas a 0,6%, que en julio había sido repuesto a un nivel de 1,2%. Las medidas subyacentes también muestran una trayectoria alcista, aunque por debajo del IPC. La evolución de la inflación y de las medidas subyacentes se observa el gráfico 1.30.

GRÁFICO 1.30

inflación y medidas subyacentes\*  
(Variación % anual)



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

Fuente: INE.

El hecho de que el IPC X1 se ubique al mes de agosto en -0,5% en 12 meses y acumule en el año -0,1% refleja que los aumentos de precios observados en los últimos meses se han debido esencialmente a fenómenos puntuales. Por ende, al menos a la fecha, las presiones inflacionarias se encuentran contenidas. Dichos fenómenos puntuales han tenido que ver con los efectos inmediatos del terremoto sobre la cadena de distribución, los aumentos sucesivos en el precio del servicio de transporte intermodal y el aumento en el precio de los cigarrillos.

Por lo anterior, todo apunta a un retorno gradual y ordenado hacia niveles coherentes con la meta de 3%.

El fortalecimiento de nuestra moneda genera complicaciones para los sectores agrícola e industrial. A la vez, ayuda a atenuar presiones inflacionarias, compensando en parte el efecto del cierre de holguras sobre los precios. Al 29 de septiembre de 2010 el peso ya acumula algo más de 4% de apreciación con respecto al cierre del 2009. La depreciación del dólar, en todo caso, es un fenómeno general, coherente con los mayores flujos de capital hacia economías emergentes en los últimos meses. Ello se debe fundamentalmente a las mejores perspectivas de crecimiento para este grupo de países en comparación con los desarrollados y a la distinta velocidad de la normalización de la política monetaria, la cual llegó a niveles históricamente expansivos en muchos países durante 2009. El retardo en el retiro del estímulo monetario en los países desarrollados está muy influido por Estados Unidos, que tras una breve recuperación ha vuelto a mostrar signos de debilidad reflejado en las cifras recientes del mercado laboral y en diversos indicadores de actividad. En Europa, la delicada situación fiscal de varios países continúa siendo un foco de incertidumbre para la economía mundial. En consecuencia, las condiciones apuntan a un escenario en que los flujos de capital se dirigen hacia las economías emergentes, lo que hace inevitable la depreciación del dólar.

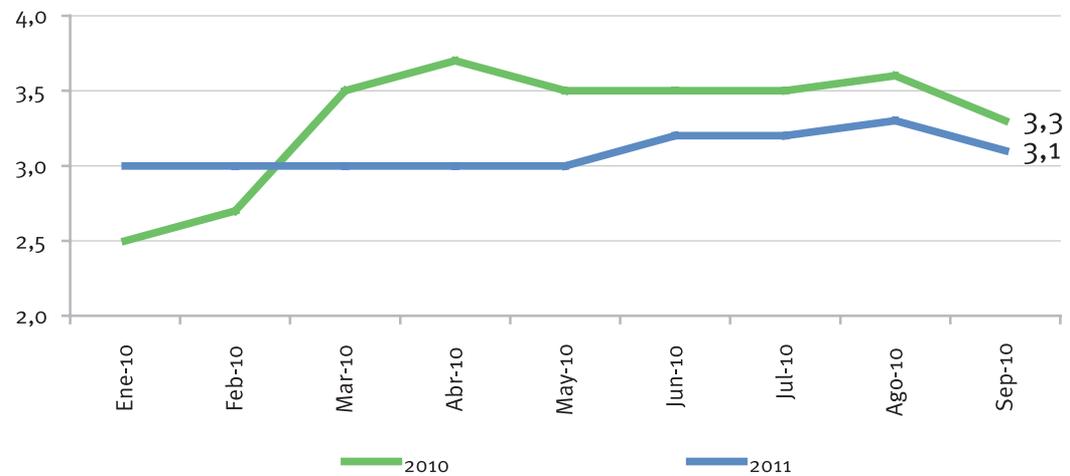
La inflación mundial se encuentra contenida debido a que aún persisten holguras de capacidad en los países desarrollados, lo que retardaría el retiro del estímulo monetario. En los mercados emergentes se observa algo similar aunque esto se explicaría en mayor parte por las apreciaciones cambiarias que quitan presión sobre los precios importados.

La política monetaria chilena comenzó a normalizarse a fines del primer semestre y se espera que la inflación anual converja al rango de tolerancia hacia fines de año. En efecto, de acuerdo a la Encuesta de Expectativas Económicas de

septiembre del Banco Central, la tasa de política monetaria se ubicaría en diciembre de 2010 en 3,5% y la inflación anual en 3,3%. Cabe destacar que las expectativas de inflación para 2010 han pasado de estar cerca del techo del nivel de tolerancia tras el terremoto a niveles más cercanos al centro del rango. En tanto, el mercado percibe claramente la transitoriedad de los fenómenos que han afectado la inflación este año, lo que se refleja en que para 2011 las expectativas se mantienen fuertemente ancladas en torno al 3%, lo que se aprecia en el gráfico 1.31.

### GRÁFICO 1.31

Expectativas de inflación para 2010 y 2011  
(%, diciembre de cada año)



Fuente: Encuesta de Expectativas Económicas del Banco Central de Chile.

Considerando que tanto las presiones inflacionarias internas como externas se mantienen contenidas, la inflación debiera fluctuar en torno a la meta de 3% durante el año 2011 y hacia fines del horizonte de política.

---

## 1.10 MERCADO LABORAL

---

Tanto la crisis financiera internacional que afectó a Chile desde finales del 2008 y durante el año 2009, así como el terremoto del 27 de febrero del 2010, son eventos importantes para entender la dinámica reciente del mercado laboral y los escenarios futuros de empleo. En el corto plazo, distintos indicadores laborales sugieren un proceso sólido de creación de empleo. Estimamos que la robustez de la recuperación en la actividad económica y los programas de empleo dirigidos a las localidades afectadas contribuyeron de manera significativa a esta trayectoria positiva de empleo de corto plazo.

### a. TENDENCIAS RECIENTES DEL MERCADO LABORAL

---

Durante 2010, Chile ha exhibido una recuperación notable en distintos indicadores, incluso en la comparación con las demás naciones de la OCDE. El gráfico 1.32 muestra la evolución de la tasa de desempleo y tasa de ocupación para Chile en 2010, mientras que el gráfico 1.33 registra la disminución (negativa) de la tasa de desempleo, promedio desde enero a agosto del presente año. Como se puede apreciar, la rapidez con que el mercado laboral chileno ha respondido se compara favorablemente con países desarrollados. De acuerdo con las últimas cifras, la tasa de desempleo anota 8,3%, que es 0,7 puntos porcentuales menos que la tasa exhibida a principios de 2010. Se han creado cerca de 202 mil empleos netos en el mismo período.

**GRÁFICO 1.32**

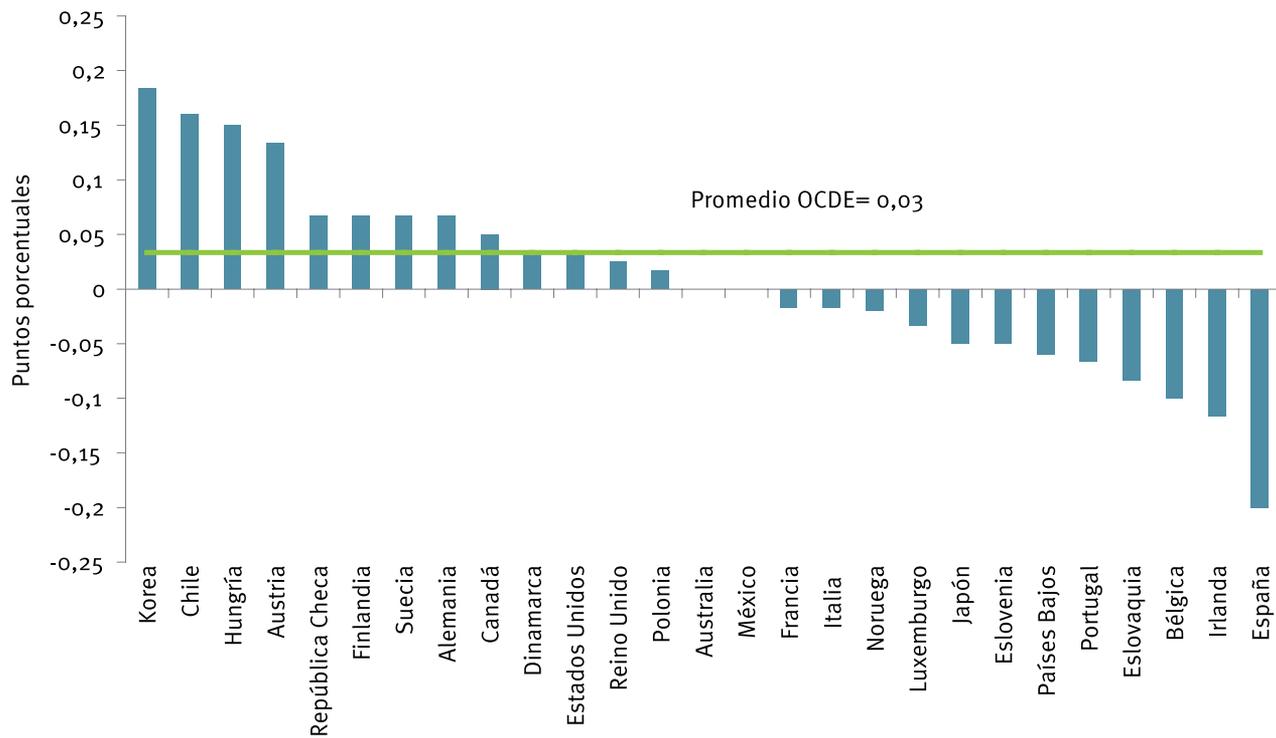
Tasa de desempleo y tasa de ocupación  
(año 2010)



Fuente: INE.

GRÁFICO 1.33

Rapidez en la disminución en la tasa de desempleo 2010  
(promedio de disminuciones mes a mes en la tasa de desempleo)



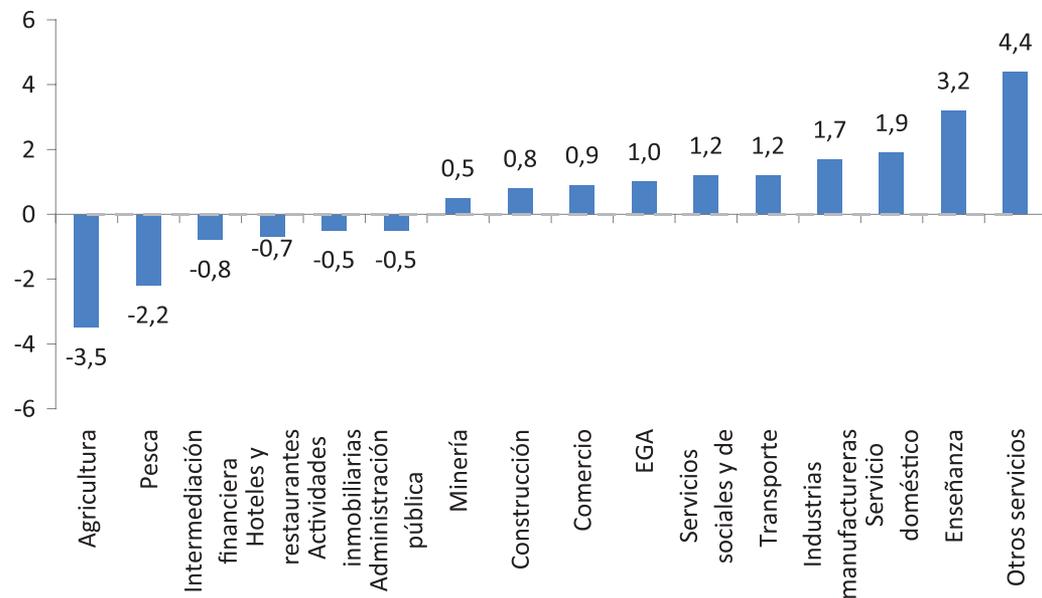
Fuente: OCDE.

Al analizar las cifras de empleo para Chile provistas por el INE, podemos comprobar que la recuperación en la tasa de desempleo en el presente año (abarcando los trimestres móviles enero-marzo a junio-agosto) se debe principalmente a un fuerte crecimiento del empleo (2,9%), el cual más que compensó el crecimiento de la fuerza laboral (2,0%). Es destacable además que en los últimos períodos se logra un crecimiento importante en el empleo (0,5% para el trimestre móvil junio-agosto) a pesar de la contribución negativa de la estacionalidad de los meses de invierno. Este dinamismo se refleja con mayor notoriedad en los rubros de servicios y enseñanza.

La creación de empleo ha estado liderada principalmente por el trabajo por cuenta propia, cuyas plazas aumentaron en casi 12% (156 mil ocupados). La categoría de asalariados, por su lado, registra una caída de 0,26%. Sin embargo, en los últimos trimestres móviles, se evidencian aumentos en esta categoría de ocupación, lo que deja entrever que, aunque con cierto rezago, la recuperación de la actividad impacta también en el sector formal. En la medida en que esta tendencia continúe, es esperable que los buenos augurios desde este sector impulsen a los trabajadores a buscar empleos con contratos formales.

#### GRÁFICO 1.34

Crecimiento mensual promedio de empleo por sector económico 2010  
(promedio de tasas de crecimiento trimestre móvil contra trimestre móvil, porcentaje)

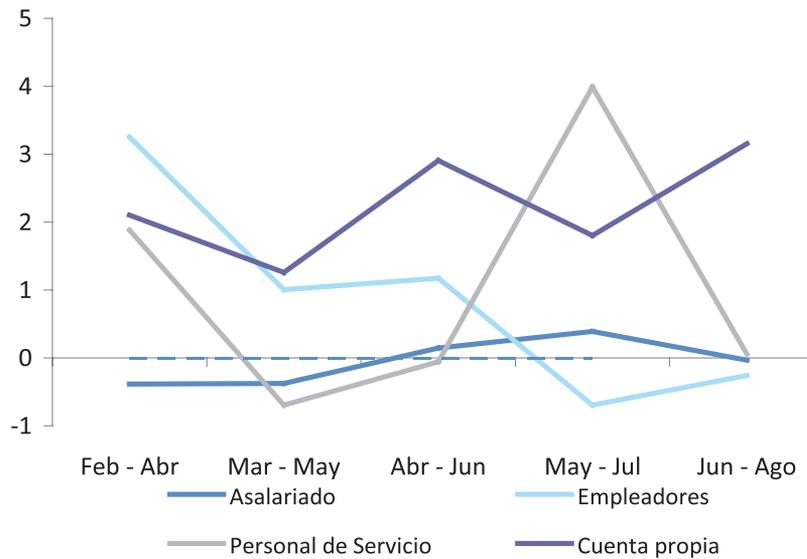


Fuente: INE.

Nota: Los promedios comprenden a los períodos enero - marzo a junio - agosto.

## GRÁFICO 1.35

Crecimiento empleo por categoría ocupacional 2010  
(tasa crecimiento trimestre móvil a trimestre móvil)



Fuente: INE.

Con todo, y en concordancia con las buenas expectativas de crecimiento, el mercado laboral en el presente año ha evidenciado una dinámica notable, con impacto visible en distintos indicadores de empleo.

#### b. EFECTOS DEL TERREMOTO Y MAREMOTO SOBRE EL EMPLEO

Al analizar los efectos del terremoto en las economías de distintas regiones y en su capacidad generadora de empleos, se puede dilucidar si este factor puede constituir una amenaza para la dinámica agregada del mercado del trabajo.

Acorde con estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cerca de 67 mil empleos netos (es decir, descontando de la creación de empleo los puestos de trabajo destruidos) se perdieron en aquellas regiones que fueron azotadas por dicho desastre. La destrucción de plazas de trabajo no fue homogénea entre sectores económicos; los sectores comercio, industria alimenticia y agricultura fueron los que sufrieron las mayores pérdidas. Si bien el sector pesquero

contribuyó en no más de 16% del total de empleo perdido, relativo a su tamaño, esta pérdida fue más significativa, pues si el empleo en tal rubro es cercano a las 12.000 personas.

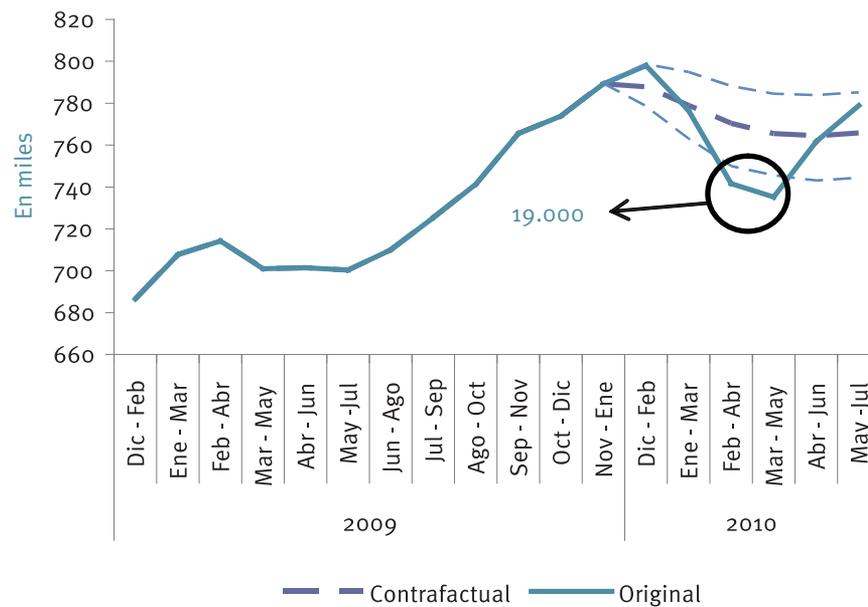
Debemos notar dos puntos sensibles respecto de estas cifras. En primer lugar, la muestra que utiliza el estudio encargado por la OIT no alcanza representatividad de los trabajadores que habitan en dichas localidades. En segundo lugar, estas cifras no se cotejan con un contrafactual válido, lo que implica comparar la trayectoria potencial del empleo de no haber ocurrido el desastre con la senda que efectivamente se dio en ese periodo. Acorde con estimaciones del Ministerio de Hacienda<sup>10</sup> se perdieron aproximadamente 19 mil empleos<sup>11</sup> en los periodos posteriores al impacto del terremoto, pérdidas que se concentran en la región del Bío Bío<sup>12</sup>.

No obstante, se evidencia también una recuperación en los últimos tres trimestres móviles, tal como se aprecia en el gráfico 1.36. Ello se comprueba notando que el empleo original va convergiendo a su valor esperado predicho por el modelo. Esto puede deberse al impulso en aquellos sectores asociados a la reconstrucción, al dinamismo de la economía general asociado a la rápida convergencia del PIB a niveles precrisis y, como veremos a continuación, a los programas de empleo impulsados por el Gobierno diseñados especialmente para las zonas con mayores daños debido al desastre natural.

- 
- 10 Se construyó un contrafactual con un modelo predictivo, en donde además se controla por factores estacionales. El proceso de elección de estos modelos fue el siguiente. Primero, se trata de encontrar una buena representación estadística de la serie de ocupados en niveles (incluyendo términos de auto-regresivos, tendencia y términos que capturen estacionalidad) en base a criterios de información. Luego, sobre el modelo escogido, se comprueba si es que existen quiebres estructurales en el intercepto y tendencia, mediante un procedimiento endógeno que testea la existencia de múltiples quiebres estructurales. Finalmente, se incorporan estos quiebres en la ecuación escogida y se procede a proyectar, incluyendo las observaciones hasta el trimestre móvil noviembre-enero de 2010, los periodos posteriores hasta mayo-julio del mismo año.
  - 11 Esta cifra debe interpretarse como la diferencia en la creación de empleo actual con la que potencialmente hubiera ocurrido de no haber acaecido el terremoto. En este sentido, tales 19 mil constituyen una pérdida neta, es decir, es posible que la pérdida, propiamente tal, pueda ser mayor, aunque ello, en el agregado, puede haber sido compensado parcialmente por un aumento en las plazas de trabajo desde otros sectores.
  - 12 Se estimaron modelos para las regiones de O'Higgins y del Maule. Sin embargo, en estos casos, no hubo diferencias significativas en la creación de empleo actual versus sus respectivas contrafactuales.

## GRÁFICO 1.36

Efecto del terremoto sobre empleo (Región del Bío Bío)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Nota: La línea punteada indica un intervalo de confianza al 95% estimado a partir de un modelo econométrico para el empleo.

La respuesta de política, en lo que se refiere estrictamente a mercado laboral, fue diseñar instrumentos específicos para amortiguar la caída en empleo en tales regiones. El primero de ellos corresponde a la apertura de una línea de emergencia en el programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra<sup>13</sup>. Éste consiste en la asignación de un subsidio de 50% de ingreso mínimo, hasta por 6 meses, por cada trabajador que tenga contrato vigente con la empresa. El objetivo

13 Este programa, en su línea regular, consiste en un subsidio de hasta 40% de un salario mínimo por un período de 4 meses por trabajador contratado, el cual debe acreditar su condición de desempleo. Se puede optar además a un monto fijo por capacitación. El objetivo es incrementar la empleabilidad de trabajadores cesantes a través del desarrollo de competencias básicas. Debido al desastre, se definió un monto adicional por \$1,2 mil millones adicionales al programa de modo que Sence ejecute una línea especial de emergencia del programa.

específico es incentivar la retención del trabajador para aquellas firmas con dificultades para continuar con sus operaciones. Para ello se destinaron recursos adicionales a Sence para la ejecución del programa, con la meta de alcanzar 2.400 beneficiarios. Los últimos informes (al 7 de septiembre) indican que 1.652 trabajadores fueron retenidos en sus empresas vía esta línea de emergencia. La mayoría de éstos (73%) corresponde a trabajadores en empresas con sede en la región del Bío Bío, provenientes del sector agrícola (42%).

En segundo lugar se estableció un convenio entre la Subsecretaría del Trabajo y el Cuerpo Militar del Trabajo (CMT) para que éste lleve a cabo programas especiales de reconstrucción en localidades abatidas empleando a trabajadores provenientes de las mismas localidades. Entre otros trabajos, se han llevado a cabo tareas que tienen que ver con la construcción de viviendas de emergencia, reparación de calles, remoción de escombros, y la reconstrucción de infraestructura como hospitales, colegios, áreas verdes, etc. Es decir, más allá de representar un programa de empleo de emergencia, la gestión que realiza el CMT permite acelerar los procesos de reconstrucción de capital dañado. Los únicos requisitos que los postulantes deben cumplir son estar en condición de desempleado y pertenecer a las localidades afectadas.

A la fecha, la cantidad de beneficiarios se calcula en torno a 16.000 personas como promedio mensual desde su implementación. La mayoría se concentra en la Región del Bío Bío, en donde los últimos datos disponibles registran 10 mil empleados en tal región.

Si consideramos que el crecimiento neto de empleo para el Bío Bío desde el trimestre móvil abril-junio es cercano a los 20.000 ocupados promedio, es posible inferir que este programa ha contribuido de manera significativa a la generación de empleo. Ello, sumado a la rápida recuperación económica en las zonas del desastre, permite afirmar que el terremoto tuvo un impacto significativo, aunque más bien concentrado en el primer semestre del presente año y con una recuperación rápida para el segundo semestre.

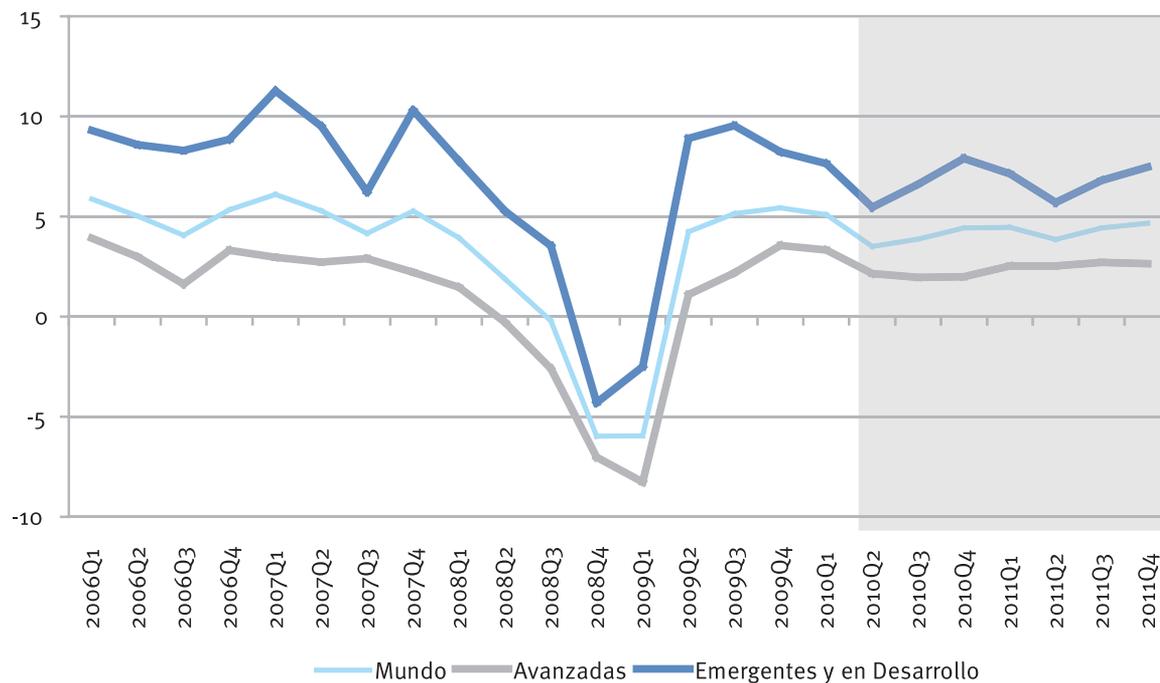
## 1.11 PERSPECTIVAS DE LA ACTIVIDAD PARA 2011

En los últimos meses se ha registrado gran dinamismo en la actividad y demanda interna lo que ha impactado en mayores tasas de crecimiento y mejores expectativas para 2011.

Por su parte, la recuperación mundial debiera ser sostenida a pesar de las turbulencias financieras, con gran protagonismo de los países emergentes y con tasas algo más moderadas en las economías desarrolladas. Se destaca el vigoroso crecimiento proyectado para Asia, debido principalmente al desempeño de China e India, y para Brasil.

### GRÁFICO 1.37

Proyecciones de crecimiento mundial  
(%, trimestre a trimestre anualizado)

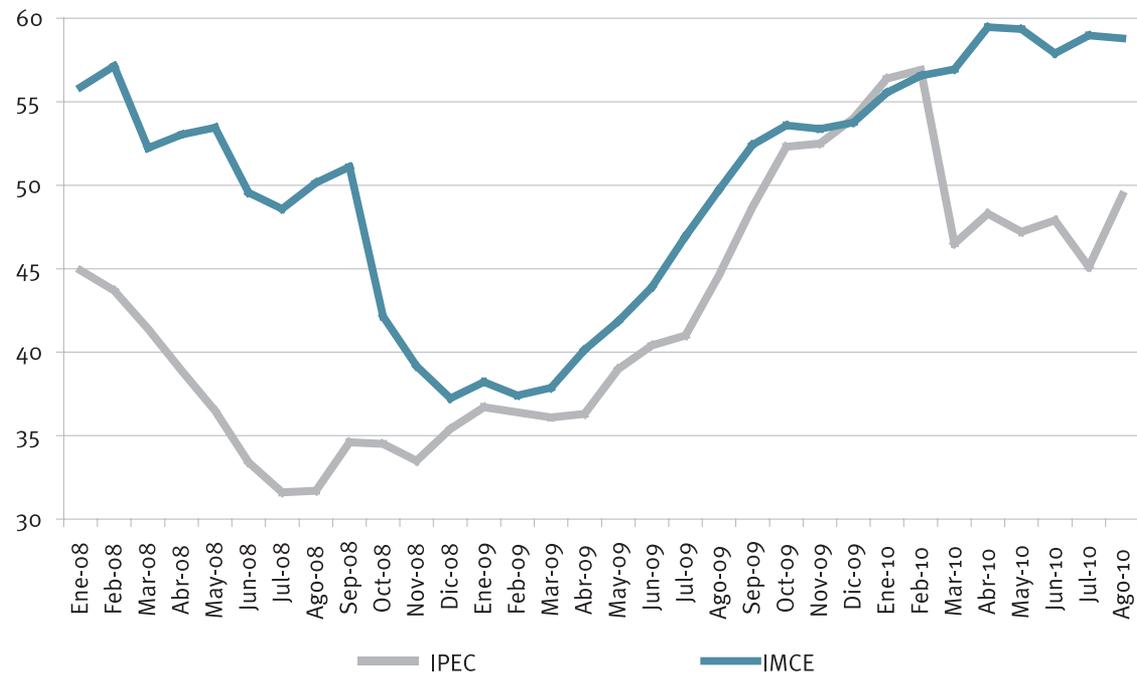


Fuente: World Economic Outlook (WEO), julio 2010. IMF.

A nivel interno, los índices de percepción económica y de confianza empresarial muestran una mejora importante, avalando las proyecciones de gasto privado para los próximos meses. El consumo privado debiera seguir aumentando a medida que se flexibilizan las condiciones crediticias y la situación del mercado laboral se hace más favorable. Asimismo, la formación bruta de capital fijo se expandirá con fuerza a medida que se materializan las obras de reconstrucción, de la mano de mayores importaciones de bienes de capital.

**GRÁFICO 1.38**

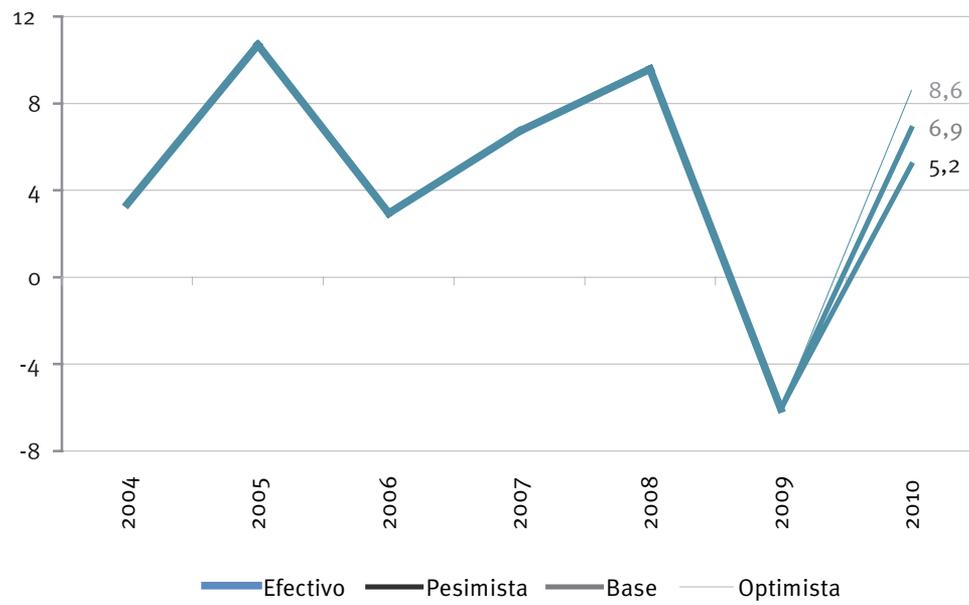
Indicador Mensual de Confianza Empresarial (IMCE) e Índice de Percepción de la Economía (IPEC)



Fuente: IMCE de ICARE e IPEC de Adimark.

GRÁFICO 1.39

Proyecciones Formación Bruta de Capital Fijo en Construcción y Obras  
(variación % anual)

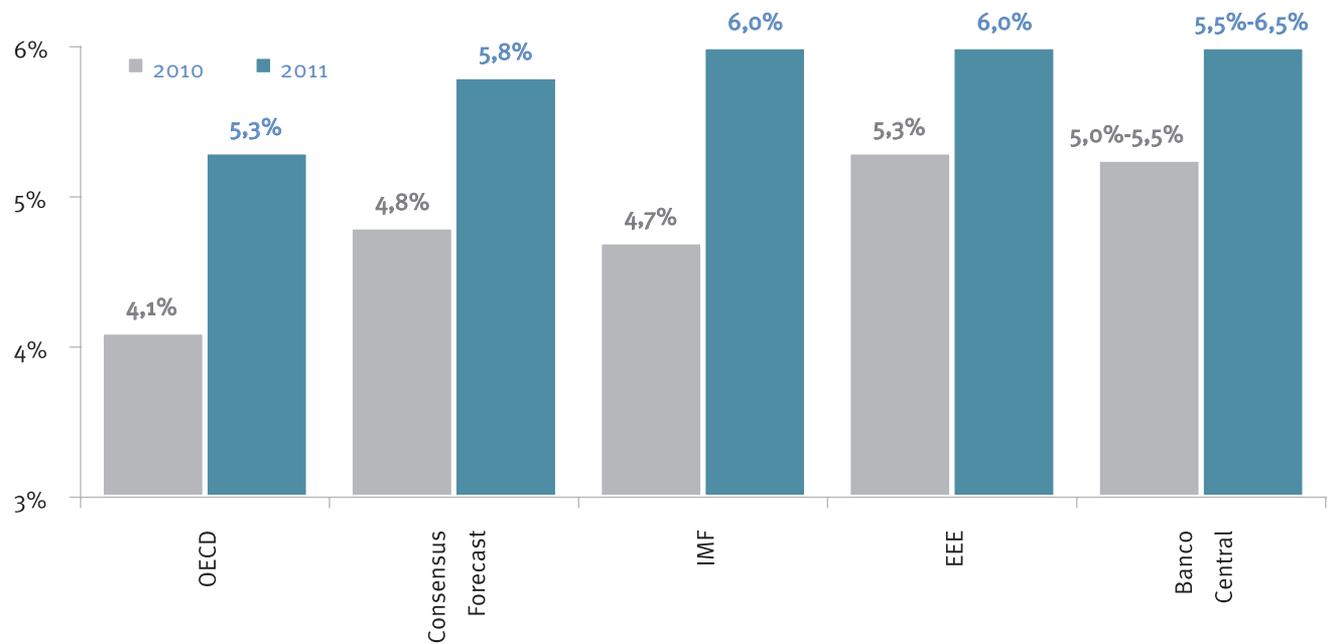


Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

En este escenario, los distintos actores del mercado proyectan una fuerte recuperación durante los últimos meses del año, que se consolidaría en el 2011 con tasas superiores al 6%, tal como puede observarse en el gráfico 1.40.

#### GRÁFICO 1.40

Expectativas de Crecimiento del PIB de Chile para 2010 y 2011  
(%)



Fuente: OCDE, Consensus Forecasts, IMF (WEO), Encuesta de Expectativas Económicas, Banco Central.

Las expectativas de inflación se encuentran alineadas con la meta de 3% en el horizonte de política. Se espera que la inflación anual se acerque al 3% a fines del 2010, para luego oscilar en torno a este valor durante el 2011. La tasa de política monetaria continuará su proceso de normalización coherente con las expectativas del mercado. El Banco Central en su última reunión ha continuado con el proceso de normalización monetaria, aumentando la tasa de instancia en 50 puntos base por cuarto mes consecutivo, llevando la tasa de instancia hasta 2,50% anual.

Como se argumentó, el gobierno ha decidido aplicar una política fiscal cada vez menos expansiva, manteniendo tasas de crecimiento positivas del gasto pero menores al crecimiento del producto. Con esto se busca evitar sobrecalentar la economía y se quita presión a los precios y a las tasas de interés, dando mayor espacio para el crecimiento del gasto privado.

De esta forma, el escenario macroeconómico proyectado por el Ministerio de Hacienda para 2011, considerando la información disponible a septiembre, implica una variación anual del PIB de 5,1% en 2010 y un 6,1% durante el 2011. Se espera que la demanda interna sea el motor del crecimiento en lo que resta del año, para dar paso a mayores exportaciones durante el 2011.

Por último, las recientes turbulencias en los mercados financieros se mantienen como un foco de riesgo para nuestra economía, aunque hasta ahora no existen indicios de impactos negativos sobre el sector real. Se espera que las políticas de consolidación fiscal implementadas en la zona euro permitan restablecer gradualmente la confianza en el sistema bancario y ayuden a estabilizar los mercados financieros internacionales.





Cap. 2

# NUESTRA META: 2018, CHILE PAÍS DESARROLLADO



---

## 2.1 CHILE ALCANZANDO EL DESARROLLO, ¿QUÉ SIGNIFICA PARA NUESTROS COMPATRIOTAS?

---

Una de las metas más importantes de Gobierno del Presidente Piñera es sentar las bases para que Chile llegue a ser un país desarrollado en el año 2018.

Si bien no existe una definición única de país, algunos organismos han definido umbrales para realizar esta clasificación, los cuales dependen típicamente del ingreso per cápita de los países. El Fondo Monetario Internacional (FMI), aunque no tiene un criterio único, clasifica en esta categoría a todos los países con un PIB per cápita superior a los US\$17.000 a tipo de cambio de mercado y mayor a US\$22.000 a PPP<sup>14</sup> en 2010. En 2009, Chile registró un PIB per cápita de US\$ 9.525 medido a tipo de cambio corriente y US\$14.341 a PPP de acuerdo a las cifras del FMI<sup>15</sup>. Es decir, enfrentamos una brecha cercana a los US\$ 8.000 por persona para alcanzar el desarrollo.

Como Gobierno pensamos que es posible llegar a ser un país desarrollado en 2018, pero para ello debemos crecer en promedio a 6% anual hasta ese año. Esto significa alcanzar en el año 2018 niveles de PIB per cápita similares a los que Portugal tenía en 2009.

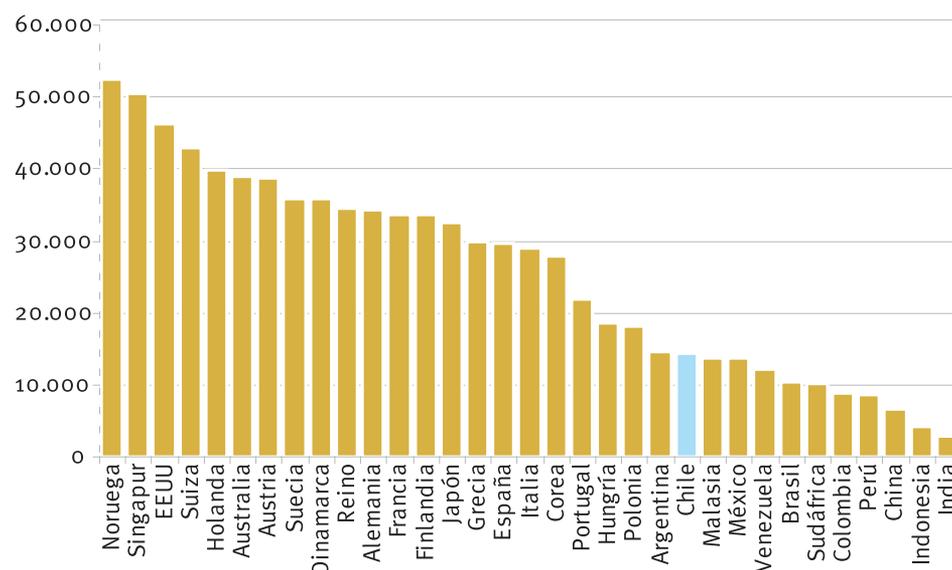
---

14 La medición del PIB a paridad de poder compra (PPP por sus siglas en inglés) busca comparar de una manera más realista el estándar de vida en cada país. Debido a que existen diferencias de precios entre los países, un dólar de ingreso compra distintas cantidades de bienes y servicios en distintos lugares. En consecuencia, un individuo con el mismo ingreso en dólares puede comprar cantidades muy diferentes, dependiendo del país en que se encuentre. La medición a PPP busca a justar el nivel de ingresos de tal modo de incorporar estas diferencias en el poder adquisitivo.

15 Según el World Economic Outlook del Banco Mundial (2010).

## GRÁFICO 2.1

PIB Per cápita PPP, 2009

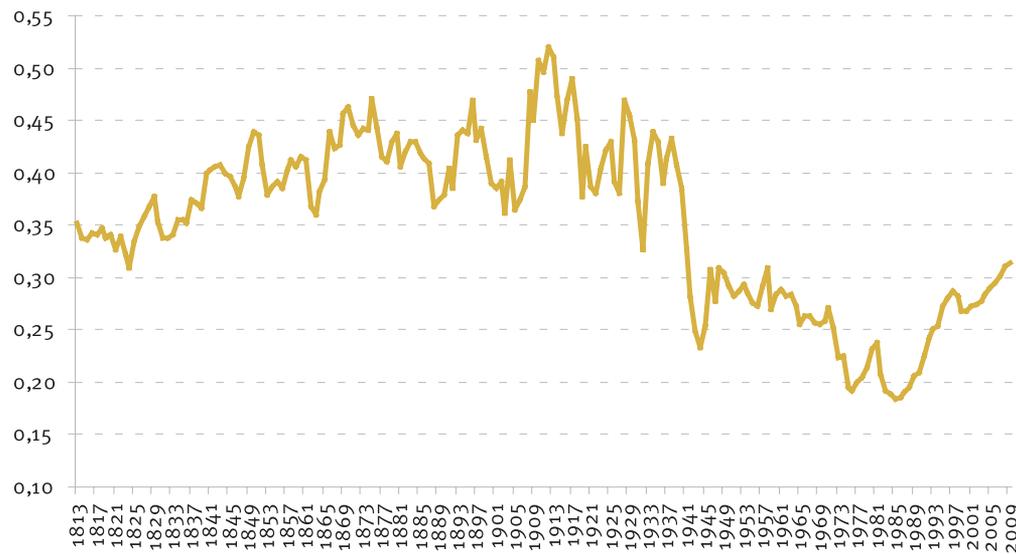


Fuente: World Economic Outlook Database 2010, Fondo Monetario Internacional.

Lograr esta meta de crecimiento económico es un desafío importante al que nos enfrentamos como país. No debemos olvidar que en otras oportunidades, como por ejemplo cuando celebrábamos nuestro centenario, Chile también se encontraba en un momento en que podía dar el salto al desarrollo y cerrar las brechas de PIB per cápita con los países desarrollados. Lamentablemente, en esa ocasión Chile perdió su oportunidad. Como puede observarse en el gráfico 2.2, el PIB per cápita de Chile como fracción del PIB per cápita de EE.UU., había crecido desde cerca del 30% en 1824, hasta alcanzar algo más del 50% en 1910, es decir nos encontrábamos en pleno proceso de cierre de brechas de ingreso per cápita si nos comparamos con EE.UU. Lamentablemente, la Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión, así como el posterior cierre de la economía chilena al comercio exterior, y la implementación de políticas que se alejaron de los incentivos pro competencia, redundaron en que el PIB per cápita de Chile como fracción del de Estados Unidos se redujera a algo menos del 20% en 1985 y a sólo 31% en 2009.

## GRÁFICO 2.2

PIB per cápita de Chile como fracción del PIB per cápita de Estados Unidos, %



Fuente: Díaz, J. Lüders, R. y Wagner, G., *La República en Cifras*, 2010. EH Clío Lab-Iniciativa Científica Milenio.

URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>

¿Por qué queremos llegar a ser un país desarrollado? Porque podremos alcanzar un nivel de ingreso que permita resolver los problemas reales de la gente, derrotar la indigencia y la pobreza, y entregar más y mejor educación a nuestros compatriotas. Es por eso que necesitamos avanzar decididamente hacia esa meta.

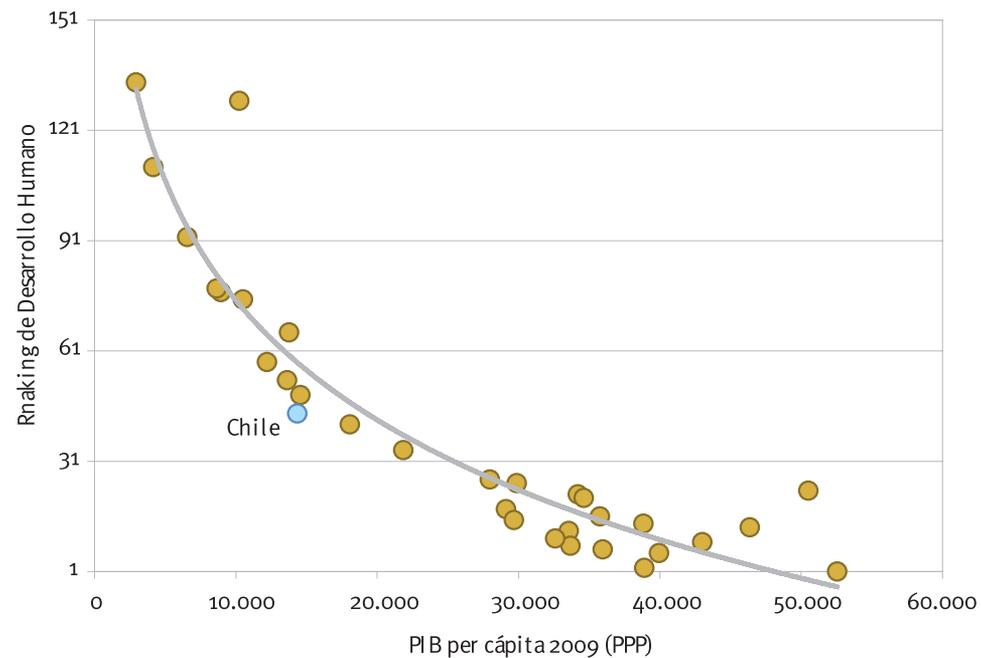
Además, un país desarrollado tiene una mejor calidad de vida, dando mayores posibilidades a sus habitantes de acceder a mejor nutrición, salud y educación, entre otros servicios<sup>16</sup>. Esto se corrobora en el gráfico 2.3 que muestra la relación positiva entre el ranking del índice de desarrollo humano elaborado por la ONU para el año 2007 y el PIB per cápita de las naciones. Chile aparece en el número 44 de este ranking, de acuerdo a los datos del año 2007. Esto es por encima de

16 En efecto, las Naciones Unidas construye un índice de desarrollo humano en el que se incluye expectativa de vida -como medida de acceso a salud y longevidad-, tasa de alfabetismo en adultos y acceso a educación primaria, secundaria y terciaria -como medidas de acceso a educación- y el logaritmo del PIB per cápita -como medida de acceso a otros bienes de consumo.

países como China (92), Brasil (75), Rusia (71), Costa Rica (54), Uruguay (50), Argentina (49), pero por debajo de países tales como Polonia (41), República Checa (36), Portugal (34), Estados Unidos (13), Japón (10) y Noruega (1). Este no es un mal resultado, pero Chile puede más.

### GRÁFICO 2.3

Ranking Índice de Desarrollo Humano y PIB per cápita.

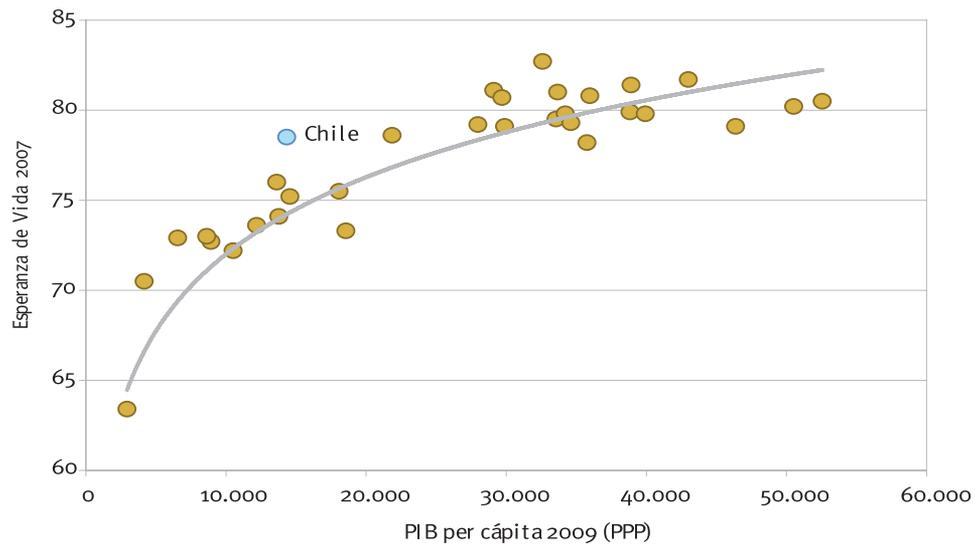


Fuente: ONU y World Economic Outlook Database 2010, FMI.

De hecho, si bien Chile aparece bien posicionado en comparación con países desarrollados en determinados indicadores de bienestar, en muchos otros el rezago del país es evidente. Por ejemplo, la expectativa de vida al nacer estimada por la ONU para Chile para el año 2007, es de algo menos de 80 años. Este dato es bastante superior al de otros países con similar PIB per cápita, e incluso está en niveles de países desarrollados como Dinamarca, Estados Unidos y Portugal. Además, en Chile la tasa de mortalidad infantil, calculada por la ONU para los años 2010 a 2015, está muy por debajo de lo observado en países con similares ingresos.

GRÁFICO 2.4

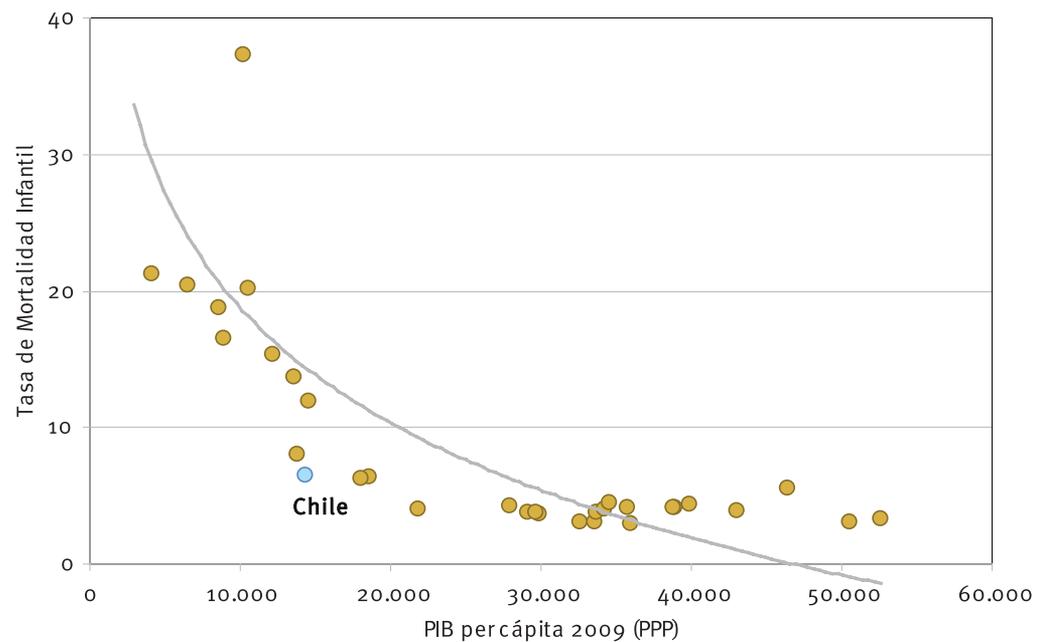
Esperanza de vida al nacer y PIB per cápita.



Fuente: ONU.

## GRÁFICO 2.5

Mortalidad infantil y PIB per cápita.



Fuente: ONU.

Sin embargo, hay varias otras dimensiones de bienestar en las que aún Chile está muy por debajo de países desarrollados. Una de estas dimensiones es educación. Si bien Chile aparece a la cabeza del grupo relevante de comparación (según PIB per cápita), con 14,5 años de expectativa de escolaridad en el año 2007<sup>17</sup>, aún existe una brecha significativa con los países desarrollados. Estos países reportan expectativas de escolaridad por sobre los 15 años e incluso cercano a los 17 años. El gráfico 2.6, en donde se muestran los años de escolaridad que en promedio puede alcanzar un niño, según el ingreso per cápita de la población, sugiere que alcanzar un nivel más alto de PIB per cápita le permitiría a Chile equipararse con países desarrollados.

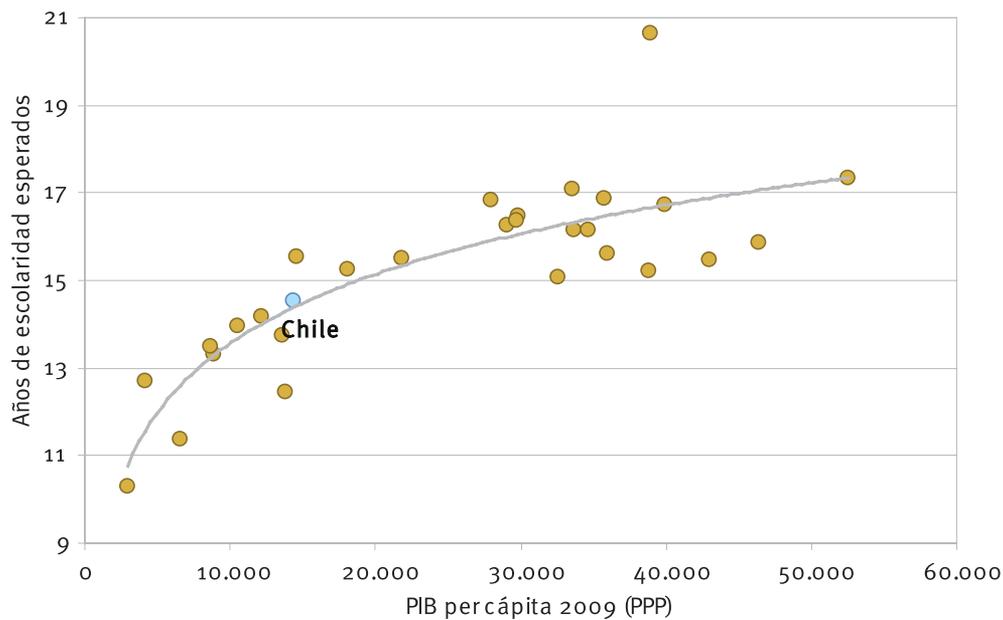
17 Este índice mide la esperanza de años de educación de una persona, asumiendo que la probabilidad de estar matriculado en cada nivel educativo permanece constante.

El índice de expectativas de escolaridad que hemos analizado corresponde a un cálculo que elabora la ONU y que difiere del concepto de años promedios de escolaridad, que es la variable comúnmente utilizada<sup>18</sup>. Sin embargo, estas cifras no son demasiado distintas. De acuerdo a la Encuesta Casen 2009, la población entre los 24 y 31 años tiene un promedio de escolaridad de 12,7 años. Esta medida refleja mejor el nivel educativo que ha alcanzando Chile.

Las diferencias entre los niveles de acumulación de capital humano de Chile versus los países desarrollados se explica en que la tasa de estudiantes que se gradúan de enseñanza media en Chile es muy inferior a la de países desarrollados. Al mismo tiempo, la fracción de jóvenes que ingresa a educación universitaria en Chile es también muy inferior a la de países desarrollados.

## GRÁFICO 2.6

Años de escolaridad y PIB per cápita.

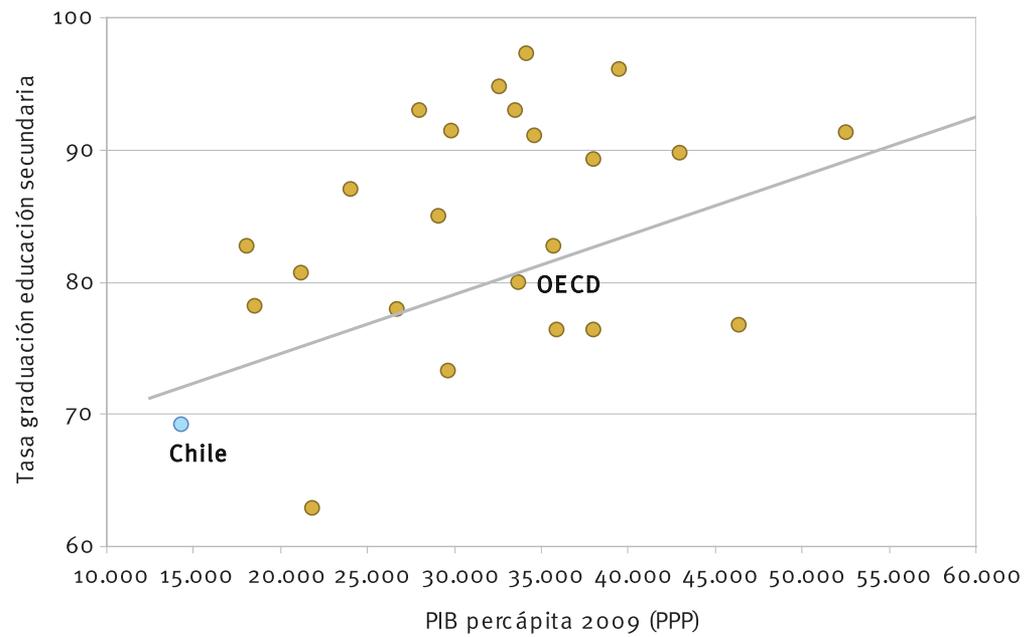


Fuente: ONU.

18 En el caso de la ONU, el índice mide los años promedio de estudio a los que puede aspirar un niño, asumiendo que la probabilidad de ese niño de estar matriculado en un centro educacional a cualquier edad futura permanece constante, y es igual a la tasa de matrícula actual de cada edad (número de personas de edad «n» matriculadas en educación, sobre el total de la población de edad «n»). Es en realidad un resumen de la trayectoria de la tasa de matrícula para cada edad.

**GRÁFICO 2.7**

Fracción de estudiantes graduados de educación secundaria sobre el total de la población en edad típica para graduarse (1)

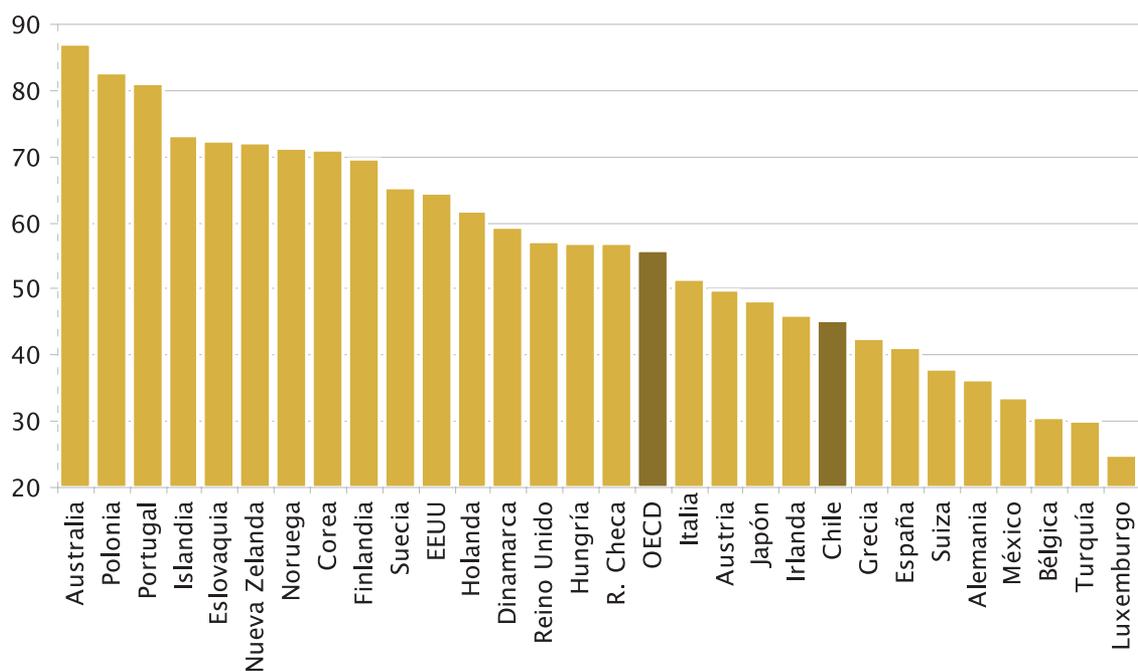


Fuente: OECD Education at glance, OECD 2010.

Nota: Dato PIB per cápita obtenido de World Economic Outlook 2010 del FMI, para el año 2009. (1) La edad típica de graduación es, para el caso de Chile, de 18 años.

## GRÁFICO 2.8

Fracción de ingreso a educación universitaria<sup>19</sup>, como porcentaje de la población en edad típica de ingreso (1)



Fuente: OECD Education at a glance 2010. (1) La edad típica de ingreso en Chile es de 18-19 años.

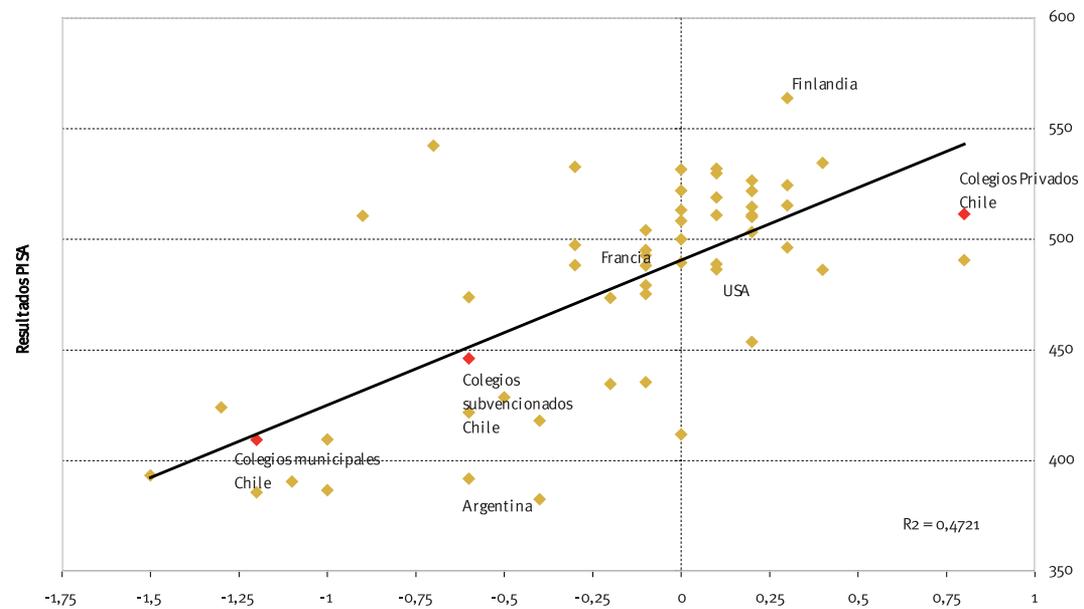
Entonces, los niveles de educación chilenos presentan claros rezagos cuando nos comparamos internacionalmente. Pero esto no sólo ocurre en cuanto a los años de escolaridad o el acceso a educación secundaria y terciaria, sino que también en la calidad de la educación que reciben nuestros compatriotas. Una herramienta comúnmente utilizada para medir resultados escolares y compararlos internacionalmente son los tests PISA (Programme for International Student Assessment). El gráfico 2.9 compara resultados de distintos países, y distingue en el caso de Chile entre los resultados de colegios municipales, subvencionados y privados. El cuadro además considera las distintas realidades socioeconómicas

19 El gráfico 2.8 se refiere a la tasa de entrada a la educación terciaria tipo A, la que representa la educación superior típicamente universitaria, es decir, orientada a la teoría y con posibilidad de acceso a programas más sofisticados de investigación y doctorados.

y culturales entre países. Se observa que la mayoría de los estudiantes de Chile están muy rezagados del promedio de la OCDE, que se encuentra en 500 puntos en este test. Además, los estudiantes en colegios privados -que tienen puntajes mucho más altos que sus pares en colegios municipales o subvencionados- se encuentran cerca del promedio de la OCDE en cuanto a puntajes del test, pero considerando el nivel socioeconómico de estos estudiantes en particular, el resultado deja de ser satisfactorio (los colegios privados chilenos se encuentran muy alejados de la línea de tendencia).

**GRÁFICO 2.9**

Características Socioeconómicas y resultados en test PISA, 2006

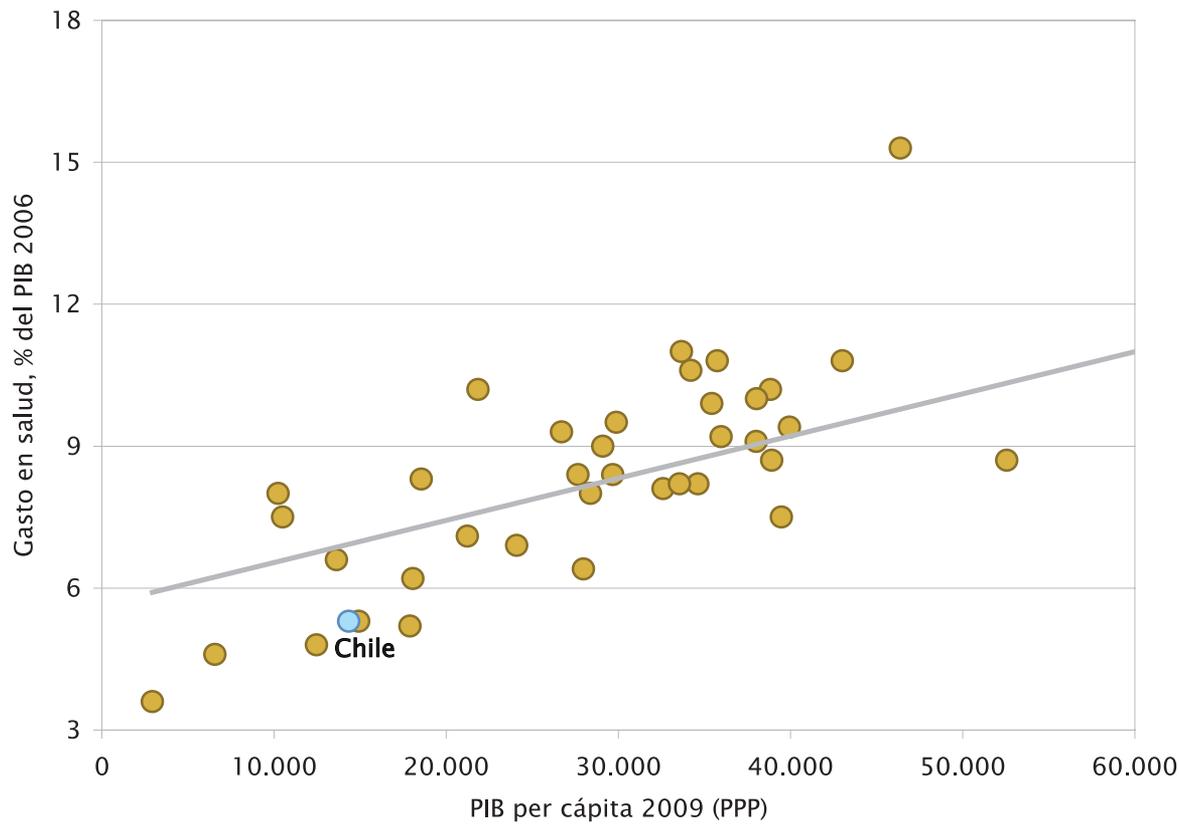


Fuente: OECD.

Por otra parte, alcanzar el desarrollo le permitirá a Chile mejorar el acceso y la calidad de sus servicios de salud. En Chile, el gasto en salud como proporción del PIB es relativamente bajo del orden de 5,3%<sup>20</sup>, comparado con países desarrollados, en los que el gasto en salud como proporción del PIB es mayor al 9%.

GRÁFICO 2.10

Gasto en Salud como porcentaje del PIB y PIB per cápita.



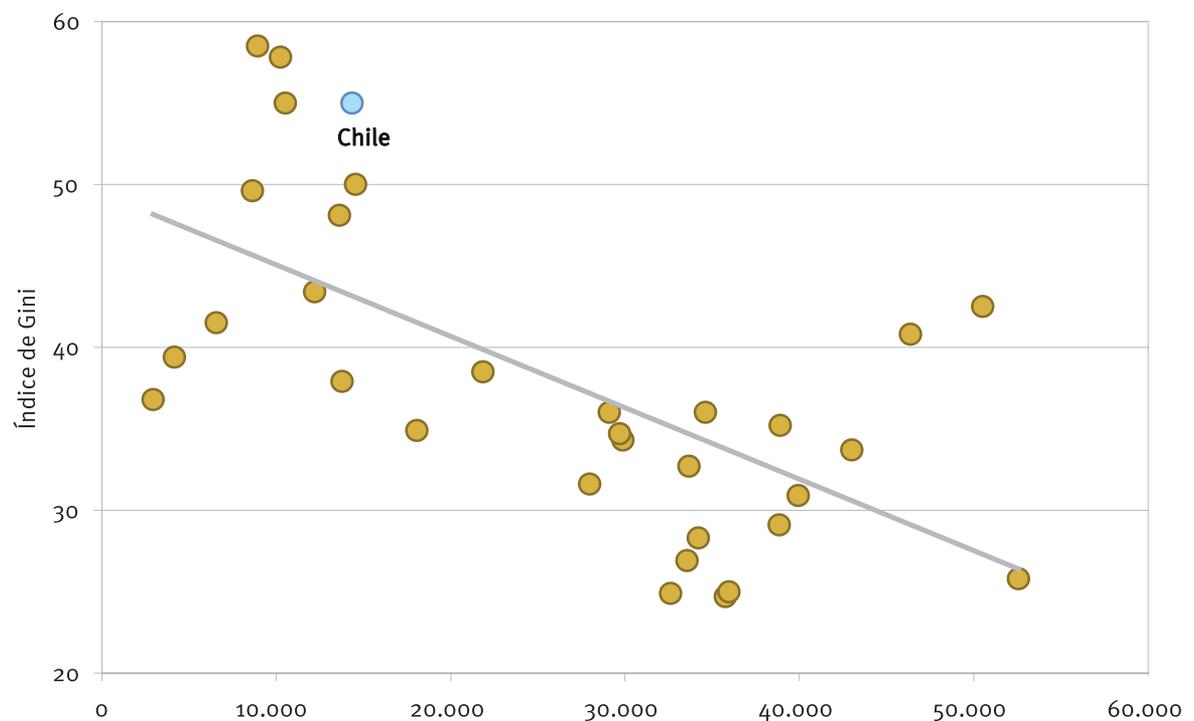
Fuente: Organización Mundial de la Salud.

20 World Health Statistics 2009, Organización Mundial de la Salud.

La desigualdad de ingresos es otra dimensión donde Chile se encuentra aún muy rezagado. La variable tradicionalmente utilizada para medirla es el índice de Gini. Como puede observarse en el gráfico 2.11, los países desarrollados tienen en general un índice Gini menor a 40 (donde 100 es inequidad total), mientras que Chile, en el año 2009 el índice Gini fue cercano a 55 (Encuesta Casen 2009, Mideplan). Es decir existe una clara correlación negativa entre desigualdad y PIB per cápita que puede ser explicada por múltiples fuentes, pero una de las más importantes es sin duda la educación y su calidad.

### CUADRO 2.11

Índice Gini y PIB per cápita



Fuente: ONU. Dato para el índice de Gini: CASEN 2009, Mideplan.

## 2.2 PRINCIPALES PROBLEMAS PARA ALCANZAR EL DESARROLLO

Si bien el PIB de Chile ha crecido en los últimos años a tasas mayores que muchos países desarrollados (ver cuadro 2.1), el ritmo actual no es suficiente para alcanzar el desarrollo en el año 2018. Nuestra meta es justamente acelerar el ritmo de crecimiento económico del país.

### CUADRO 2.1

Tasa de crecimiento del PIB promedio, años 1990-2009

	Var. % anual promedio
Corea	5,5%
Irlanda	5,4%
Chile	5,0%
Israel	4,6%
Luxemburgo	4,1%
Polonia	3,9%
Australia	3,2%
México	3,1%
Noruega	2,8%
Grecia	2,7%
España	2,7%
OECD - Total	2,5%
Estados Unidos	2,5%
Holanda	2,4%
Canadá	2,3%
Austria	2,2%
Reino Unido	2,0%
Suecia	1,9%
Bélgica	1,9%
República Checa	1,8%
Francia	1,7%
Alemania	1,6%
Japón	1,4%
Italia	1,0%

Fuente: Construido en base a datos de la OECD.

Desde mediados de la década de los ochenta y hasta 1997, Chile creció a tasas elevadas. Sin embargo, desde finales de los noventa y hasta el 2009, influenciado por las crisis internacionales que afectaron a gran parte del mundo en 1998 y en el 2009 -pero también por factores internos que quitaron dinamismo a la economía-, Chile no ha recuperado su trayectoria de dinamismo, y no ha vuelto a sobrepasar el umbral del 6% de crecimiento económico.

Entre los años 1986 y 1997, el PIB de Chile creció en promedio un 7,6% anual, mientras que entre los años 1998 y 2009, el crecimiento promedio fue menos de la mitad, llegando a sólo 3,3%. Estas consideraciones respecto de las tasas de crecimiento económico permiten evaluar el desafío que significa alcanzar el desarrollo en el futuro próximo. En particular, como puede verse en el cuadro 2.2, con tasas de crecimiento similares a las del periodo 1998-2009, obtendríamos un ingreso per cápita superior a algo más de US\$ 18.000 por habitante en un horizonte de 10 años, mientras que si creciéramos a tasas similares a las de periodo 1986-1997, llegaríamos en el mismo horizonte de tiempo a más de US\$ 27.000 per cápita<sup>21</sup>.

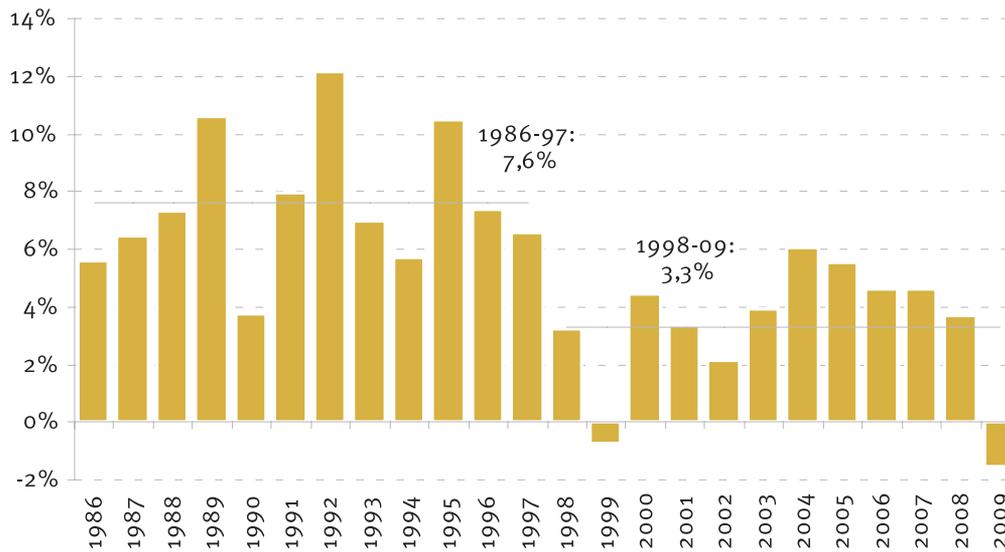
El tiempo que requerimos para alcanzar nuestra meta de US\$ 22.000 per cápita, varía significativamente dependiendo del escenario de crecimiento económico que tengamos. En el caso de una magra tasa de 1,5% anual, lograríamos el objetivo no antes de 85 años, es decir en el 2094; mientras que si conseguimos nuestra meta de tasa de crecimiento de 6% anual, alcanzaríamos los US\$22.000 de ingreso per cápita en 2018. Por último, si mantuviésemos nuestra modesta tasa de crecimiento promedio de los últimos 10 años, lograríamos nuestra meta recién el año 2028.

---

21 Suponiendo una tasa de crecimiento de la población del orden de un 1% anual.

## GRÁFICO 2.12

Crecimiento del PIB de Chile



Fuente: Banco Central de Chile.

## CUADRO 2.2

Años requeridos para llegar a US\$22.000, per cápita, distintas tasas de crecimiento de PIB

Tasa crecimiento	Años			Años requeridos para llegar a US\$ 22.000	Año que se logra meta
	2009	2014	2019		
1,5%	14,4	14,8	15,2	85	2094
3,3%	14,4	16,2	18,1	19	2028
6,0%	14,4	18,4	23,5	9	2018
7,6%	14,4	19,9	27,3	7	2016

Nota: Supone una tasa de crecimiento de la población de 1% anual y que no existe cambios en paridad.

Fuente: Construcción propia en base a los datos del Banco Central de Chile.

Históricamente, los países que han transitado al desarrollo lo han hecho en base a continuas y elevadas tasas de crecimiento económico. En el cuadro siguiente se muestra una selección de países cuyo PIB per cápita alcanzó alrededor de los 14.400 dólares anuales, cifra similar al ingreso per cápita de Chile en el 2009 (OCDE), y los años en que esto sucedió. Sólo Portugal e Irlanda crecieron en la década precedente al año de comparación a una tasa menor a la de Chile. El resto de los países de la tabla crecieron en promedio a una tasa del 7%. Es decir, todos estos países traían un impulso de crecimiento significativo que los llevaría posteriormente al desarrollo. Este no ha sido el caso de Chile en los últimos años, pero planeamos revertir esta situación.

### CUADRO 2.3

Comparación del momento en que otros países llegaron al nivel de desarrollo actual de Chile

	Año de Comparación	PIB per cápita (PPP)	Tasa de crecimiento década anterior al año de comparación
Chile	2009	14.341	3,8
Corea	1993	14.956	8,9
España	1972	14.519	6,6
Finlandia	1970	14.342	4,5
Grecia	1971	14.412	7,7
Hong Kong	1980	15.207	9,0
Irlanda	1984	14.575	3,5
Japón	1970	14.732	9,4
Portugal	1988	15.132	2,8
Singapur	1978	14.478	10,4

*Fuente: Elaborado en base a FMI y Banco Mundial.*

En gran medida, la falta de un crecimiento más elevado se ha debido a la baja productividad del país, motor fundamental de la capacidad de desarrollo de un país. De hecho, la contribución de la productividad total de factores (PTF) al crecimiento del PIB ha sido cercana a cero desde el año 1998, e incluso negativa. El crecimiento anual de esta variable promedió 2,2% entre los años 1986 y 1997. Pero entre 1998 y el 2009, el crecimiento se revirtió drásticamente hasta llegar a una caída de 0,6% promedio, siendo el dato del año 2009 de -2,2%.

**CUADRO 2.4**

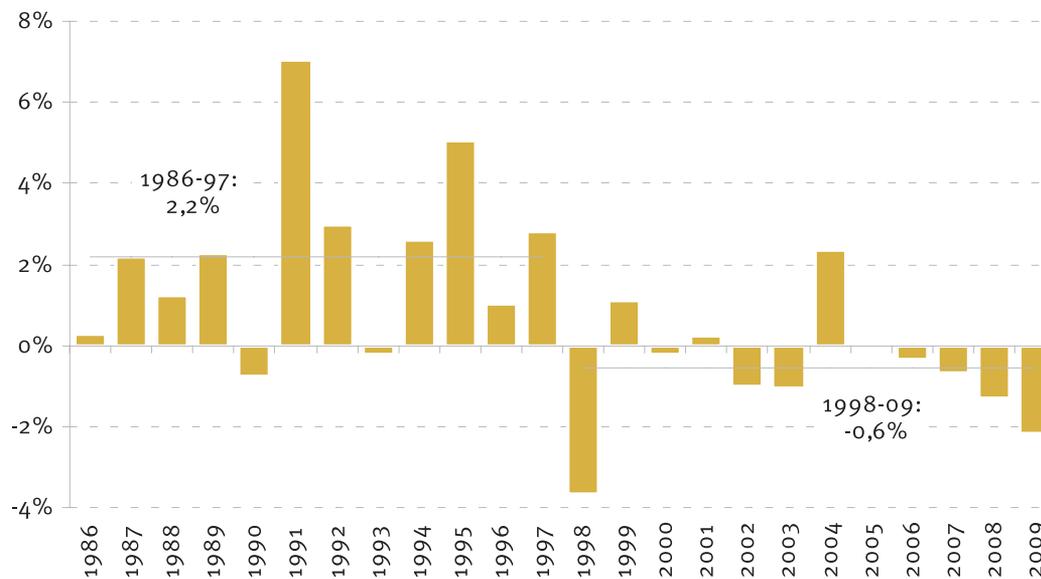
Aporte al crecimiento del PIB

	Aporte PTF	Aporte K	Aporte L	TOTAL
1986-1991	2,0%	1,8%	2,8%	6,7%
1992-1997	2,4%	3,6%	1,9%	7,9%
1998-2003	-0,8%	2,2%	1,3%	2,7%
2004-2008	-0,3%	2,9%	1,2%	3,7%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 2.12**

Aporte anual de la Productividad Total de Factores

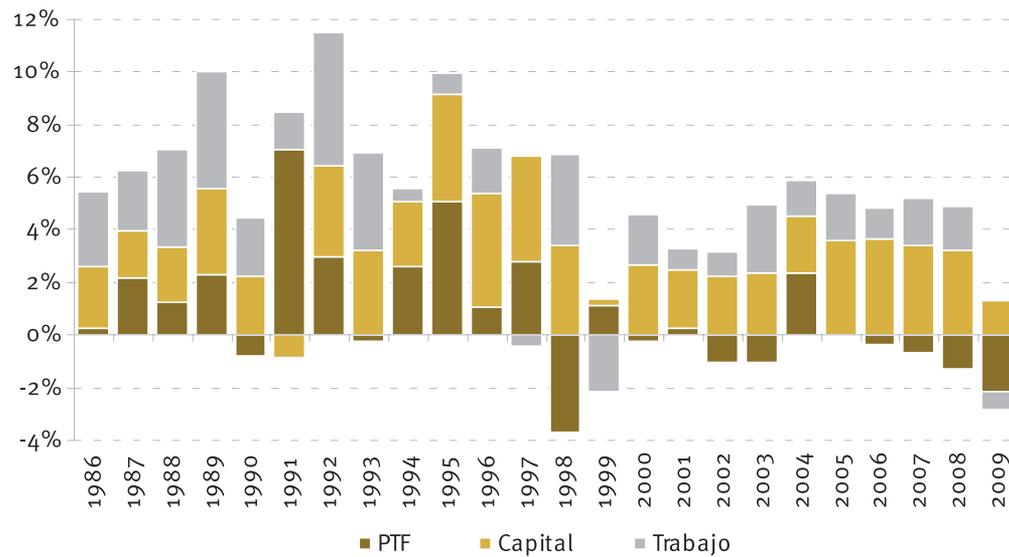


Fuente: Construido en base a datos del Ministerio de Hacienda, INE y Banco Central de Chile.

El aporte del factor trabajo al crecimiento también ha ido decayendo. Hasta el año 1993 este factor explicaba gran parte del crecimiento, mientras que en la década del 2000 su contribución decreció considerablemente, llegando a ser incluso negativa en 2009. De esto podemos concluir que los últimos años el crecimiento del PIB se ha sustentado en el aumento del stock de capital.

**CUADRO 2.13**

Contribución al crecimiento económico, 1986-2009



Fuente: Elaborado en base a cifras del Ministerio de Hacienda, INE y Banco Central de Chile.

Los factores detrás de esta caída en la productividad y en la tasa de crecimiento de la economía son múltiples y complejos. Sin embargo, es claro que la falta de un nuevo impulso basado en nuevas reformas estructurales, o incluso en la reformulación de reformas estructurales pasadas, explican el magro desempeño de la economía. A continuación, discutimos ciertos cuellos de botella que enfrenta la economía chilena y que requerirán reformas en el futuro para retomar altas tasas de crecimiento.

#### **α. BARRERAS A LA ENTRADA Y SALIDA DE EMPRESAS**

---

Una condición para aumentar la productividad del país, y específicamente de las empresas de nuestro país, es facilitar el ambiente de negocios de forma que las empresas puedan adecuarse a las dinámicas y cambiantes condiciones de los mercados y readecuar sus giros de producción si es necesario. Esto generalmente ocurre en la medida en que la regulación sea lo suficientemente flexible como para permitir que ingresen nuevas empresas a los mercados o que salgan aquellas empresas que dejan de ser rentables. De esta forma, la flexibilidad en los mercados facilita el movimiento entre y al interior de las industrias, reasignando los recursos desde sectores menos productivos a los más productivos.

La flexibilidad regulatoria para hacer negocios presenta problemas evidentes en Chile. Según los indicadores de Doing Business del Banco Mundial, iniciar un nuevo negocio en Chile demora en promedio 27 días, mientras que en promedio en los países de la OCDE demora sólo 13 días, es decir menos de la mitad del tiempo. Esto se explica porque en Chile se debe realizar en promedio 9 procedimientos versus 5,7 procedimientos promedio en la OCDE. Además, el emprendimiento en Chile es costoso. En promedio, iniciar un negocio cuesta un 6,9% del ingreso per cápita, y en la OCDE sólo 4,7%<sup>22</sup>.

Pero no sólo hay barreras a la entrada. Las empresas deben asumir altos costos en caso de decidir cerrar su giro, ya sea por quiebra u otra razón. Estos altos costos de salida aumentan el riesgo de entrar al mercado en primera instancia, además de acarrear problemas cuando es más eficiente que la empresa cierre y se destinen esos recursos a actividades más rentables.

El tiempo que demora cerrar un negocio en Chile es de 4,5 años, el segundo país con la demora más alta en la selección de países del cuadro 2.5, después de la República Checa, y está lejos de los 1,7 años que toma en promedio cerrar un negocio en los países de la OCDE. Además, el costo de cerrar un negocio es relativamente alto, 15% del valor de la propiedad versus 8,4% que cuesta en la OCDE.

---

22 Estas cifras fueron obtenidas del reporte del Banco Mundial sobre la comparación mundial de la facilidad de hacer negocios, Doing Business ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org))

CUADRO 2.5

Indicadores de Regulación de Negocios, Banco Mundial, 2010

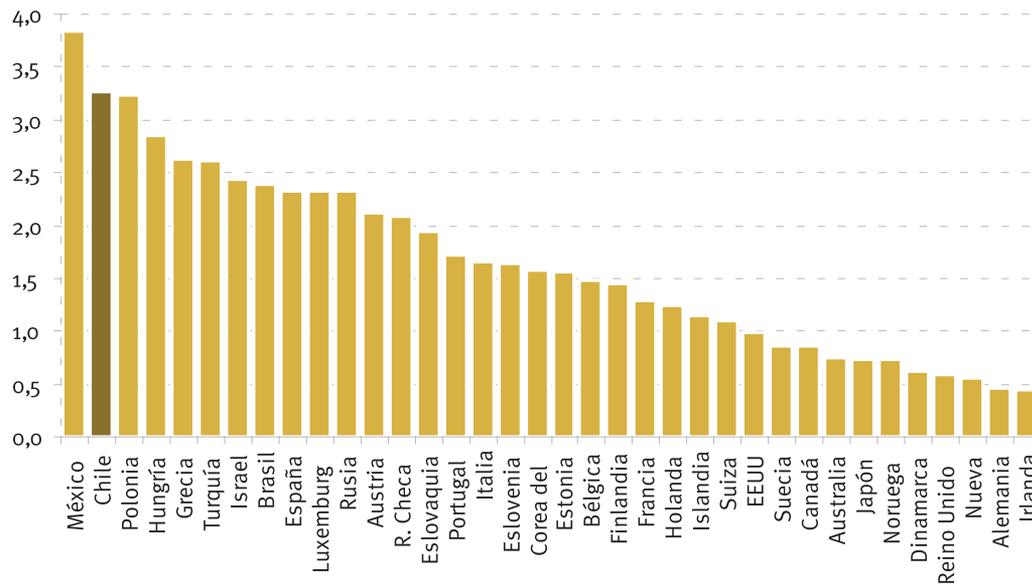
	Nº de procedimientos para armar un negocio	Nº de días para armar negocio	Costo para armar negocio (% del ingreso per cápita)	Costo de cerrar negocio (% de la propiedad)	Años para cerrar un negocio
Australia	2,0	2,0	0,8	8,0	1,0
Austria	8,0	28,0	5,1	18,0	1,1
Bélgica	3,0	4,0	5,3	4,0	0,9
Brasil	16,0	120,0	6,9	12,0	4,0
Canadá	1,0	5,0	0,4	4,0	0,8
Chile	9,0	27,0	6,9	15,0	4,5
China	14,0	37,0	4,9	22,0	1,7
República Checa	8,0	15,0	9,2	15,0	6,5
Dinamarca	4,0	6,0	0,0	4,0	1,1
Estonia	5,0	7,0	1,7	9,0	3,0
Finlandia	3,0	14,0	0,9	4,0	0,9
Francia	5,0	7,0	0,9	9,0	1,9
Alemania	9,0	18,0	4,7	8,0	1,2
Grecia	15,0	19,0	10,9	9,0	2,0
Hungría	4,0	4,0	8,0	15,0	2,0
Islandia	5,0	5,0	3,0	4,0	1,0
Irlanda	4,0	13,0	0,3	9,0	0,4
Israel	5,0	34,0	4,2	23,0	4,0
Italia	6,0	10,0	17,9	22,0	1,8
Japón	8,0	23,0	7,5	4,0	0,6
Corea	8,0	14,0	14,7	4,0	1,5
Luxemburgo	6,0	24,0	1,8	15,0	2,0
México	8,0	13,0	11,7	18,0	1,8
Holanda	6,0	10,0	5,6	4,0	1,1
Nueva Zelanda	1,0	1,0	0,4	4,0	1,3
Noruega	5,0	7,0	1,9	1,0	0,9
OECD	5,7	13,0	4,7	8,4	1,7
Polonia	6,0	32,0	17,9	20,0	3,0
Portugal	6,0	6,0	6,4	9,0	2,0
Rusia	9,0	30,0	2,7	9,0	3,8
Eslovaquia	6,0	16,0	2,0	18,0	4,0
Eslovenia	3,0	6,0	0,0	8,0	2,0
España	10,0	47,0	15,0	15,0	1,0
Suecia	3,0	15,0	0,6	9,0	2,0
Suiza	6,0	20,0	2,0	4,0	3,0
Turquía	6,0	6,0	14,2	15,0	3,3
Reino Unido	6,0	13,0	0,7	6,0	1,0
EEUU	6,0	6,0	0,7	7,0	1,5

Fuente: Doing Business Indicators, Banco Mundial.

La dificultad para poner en marcha un negocio se puede apreciar además en las cargas administrativas necesarias para crear una nueva empresa. De acuerdo al índice que construye la OCDE, Chile está entre los países con mayores trabas administrativas para el emprendimiento<sup>23</sup>.

**GRÁFICO 2.14**

Cargas administrativas para crear empresas, 2008



Fuente: OECD Product Market Regulation Indicators, 2008.

23 Este es un índice que se construye ponderando el número de procedimientos, número de personas y número de días necesarios para registrar la empresa así como el costo del procedimiento.

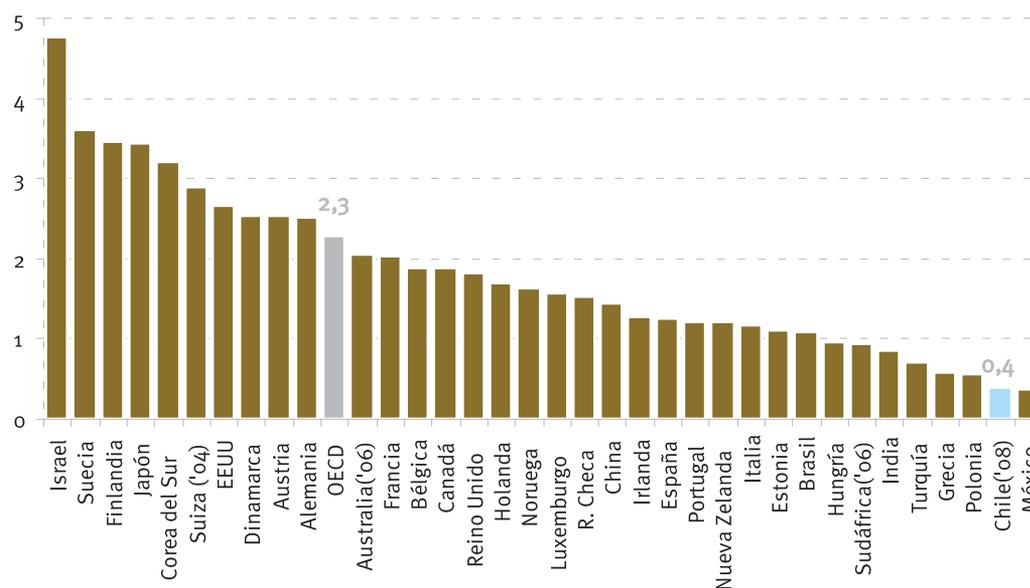
## b. INNOVACIÓN

Además de una regulación flexible para impulsar los avances en productividad, un país requiere desarrollar una estrategia de innovación efectiva. El rol que tiene la innovación para aumentar la productividad tiene que ver con la introducción de nuevos productos, mejores procesos y mejor tecnología en las empresas, y así permitir un uso más eficiente de los recursos.

Los países desarrollados destinan alrededor del 2% del PIB para investigación y desarrollo (I+D). Algunos incluso llegan a más del 3%, como Finlandia, Japón y Suecia, o superan el 4% como Israel. En Chile, este gasto<sup>24</sup> es del 0,4% del PIB.

### GRÁFICO 2.15

Gasto en I+D como porcentaje del PIB, 2007



(1) Año 2007 salvo que se indique lo contrario

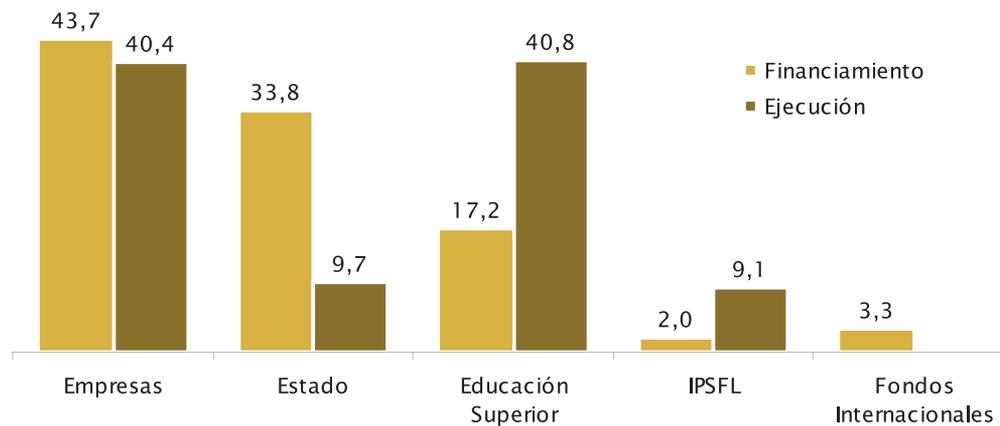
Fuente: OECD, 6ta Encuesta de Innovación, 3era Encuesta de I+D y 1er Censo de Gasto Público en I+D (Minecon, 2009).

24 Los datos de innovación para Chile fueron obtenidos de la Sexta Encuesta de Innovación, de la Tercera Encuesta de Gasto y Personal I+D y del Primer Censo de Gasto y Personal en I+D, todos ejecutados por el Instituto Nacional de Estadísticas durante el año 2009 por mandato del Ministerio de Economía. El período de referencia son los años 2007 y 2008.

Un elemento que explica la escasa inversión en I+D es que ésta se lleva a cabo y se desarrolla en gran medida por el Estado y las universidades. Sólo el 43,7% del financiamiento para la I+D lo aportan las industrias privadas, versus más del 60% en países de la OCDE<sup>25</sup>. Además, hay poca conexión entre los centros de investigación y las empresas. El 90,2% del gasto en I+D que realizan las empresas es ejecutado por ellas mismas, y sólo un 6,8% y un 1,9% es ejecutado por universidades e instituciones privadas sin fines de lucro, respectivamente.

**GRÁFICO 2.16**

Fuentes del financiamiento y ejecución del gasto en I+D 2008



Fuente: OECD, 6ta Encuesta de Innovación, 3era Encuesta de I&D y 1er Censo de Gasto Público en I+D (Minecon, 2009).

**CUADRO 2.6**

Ejecución del gasto en I+D 2008

Fuentes de Financiamiento	Sector ejecución (%)				Total 2008
	Empresas	Estado	Educ Sup.	IPSFL	
Empresas	90,2	1,0	6,8	1,9	100
Estado	2,7	26,5	56,1	14,7	100
Educación Superior	0,0	0,3	99,4	0,4	100
IPSFL	0,0	0,9	28,6	70,6	100
Fondos Internacionales	1,2	6,7	36,8	55,2	100
Total 2008	40,4	9,7	40,8	9,1	100

Fuente: OECD, 6ta Encuesta de Innovación, 3era Encuesta de I&D y 1er Censo de Gasto Público en I+D (Minecon, 2009).

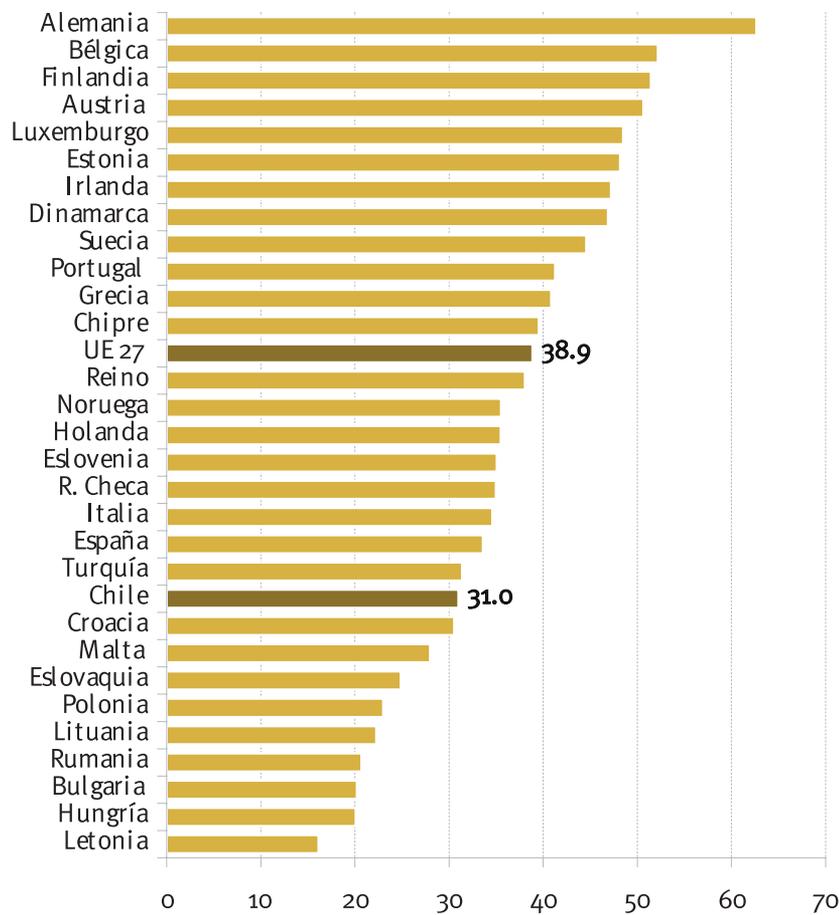
Finalmente, cabe señalar que en Chile sólo el 31% del total de empresas innovó en<sup>26</sup> los años 2007 y 2008 mientras que en la Unión Europea ese porcentaje fue de 38,9% el 2006. En algunos países incluso más de la mitad de las empresas incurrieron en actividades de innovación, como Alemania, Bélgica y Finlandia.

26 El 31% resulta de la homologación de los resultados a los estándares de la OCDE (empresa mayor a 9 trabajadores y extrayendo el sector Agrícola). Sin esa homologación, la proporción de empresas que realizan algún tipo de innovación es del 24,8% del total de empresas (Fuente: Sexta Encuesta de Innovación, Tercera Encuesta de I+D y Primer Censo de Gasto Público en I+D (Minecon, 2009)).

Es claro entonces que los niveles de innovación en Chile son preocupantemente bajos.

GRÁFICO 2.17

Tasa de Innovación en Empresas



Fuente: Community Innovation Survey 2006, Eurostat, 6ta Encuesta de Innovación, 3era Encuesta de I+D y 1er Censo de Gasto Público en I&D (Minecon, 2009).

### c. PRODUCTIVIDAD DE LA FUERZA LABORAL

---

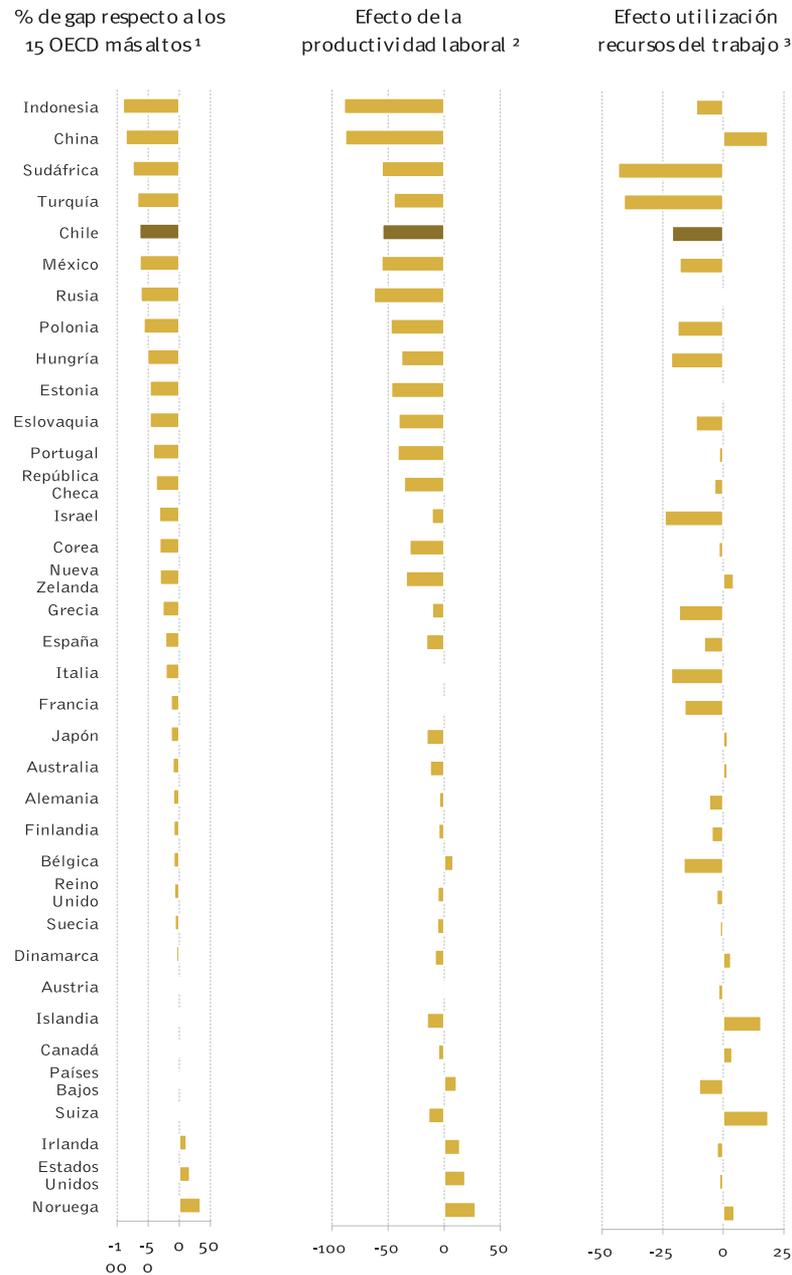
Aumentar el empleo contribuirá a alcanzar la meta de crecer al 6% en los próximos años. Pero no sólo buscamos crear empleos, sino que también mejorar su calidad y productividad. Sólo así podremos crecer más rápidamente y aumentar la productividad total de los factores.

De acuerdo a la OCDE, la productividad del trabajo estaría explicando más del 80% de la brecha entre el ingreso per cápita de Chile y el de países desarrollados (ver gráfico 2.18 a continuación). Otro porcentaje importante lo explica la baja utilización de los recursos del trabajo, variable altamente relacionada con la baja participación laboral en Chile, sobre todo de las mujeres.

Por otra parte, mayor productividad laboral está generalmente asociada con aumentos de los salarios reales, tal como puede observarse en el gráfico 2.19. De esta forma, incentivar una mayor productividad laboral redundará en mayor bienestar para nuestros trabajadores.

GRÁFICO 2.18

Efecto de la productividad laboral sobre la brecha de PIB per cápita respecto a PIB



1. Promedio simple de los 15 PIB per cápita más altos (basados en la paridad del poder de compra de 2005).

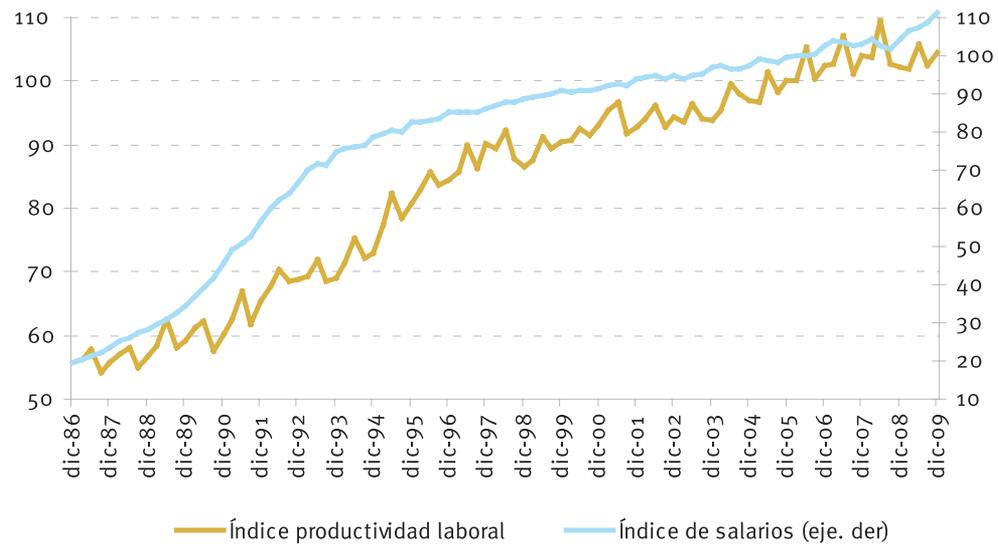
2. Productividad laboral está medido como PIB por persona empleada.

3. Utilización de recursos del trabajo está medido como la razón entre los empleados y la población en edad de trabajar.

Fuente: OECD Economic Survey of Chile, 2010 (basado en datos del Banco Mundial).

**GRÁFICO 2.19**

Productividad laboral y Salarios Reales

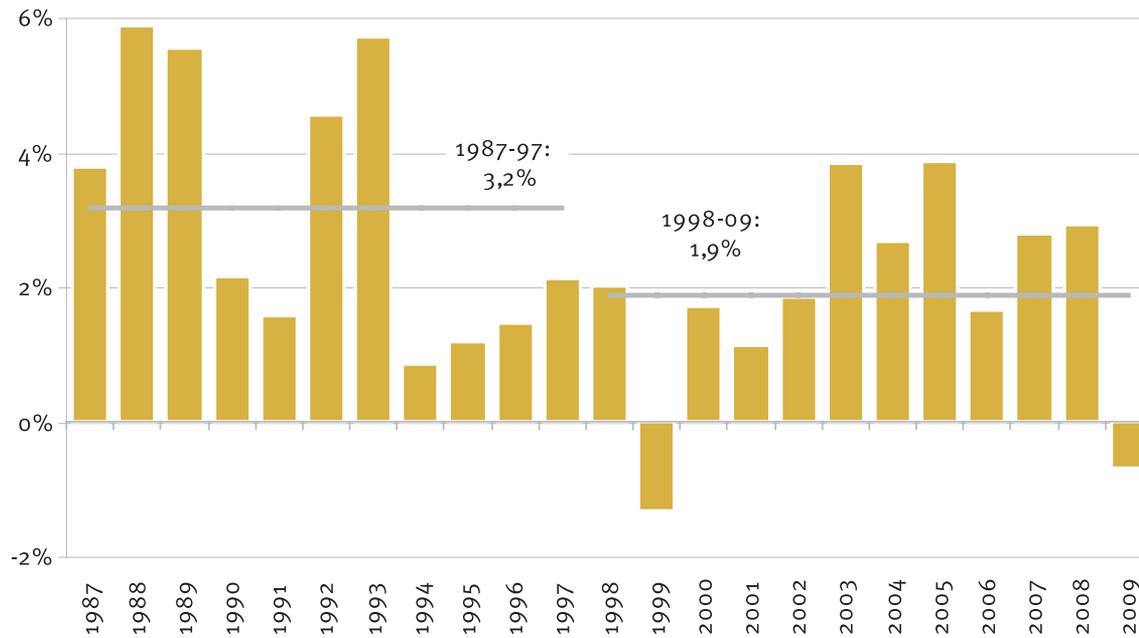


Fuente: INE y Banco Central de Chile.

El mercado laboral ha mostrado una dinámica poco afortunada durante los últimos 25 años. El número de ocupados creció fuertemente a fines de los años ochenta y principios de los noventa, para luego desacelerarse. En particular, entre 1987 y 1997 el empleo creció en promedio a una tasa de 3,2% anual, mientras que entre los años 1998 y 2009 esa tasa bajó a 1,9%.

CUADRO 2.20

Creación de empleos, 1987-2009

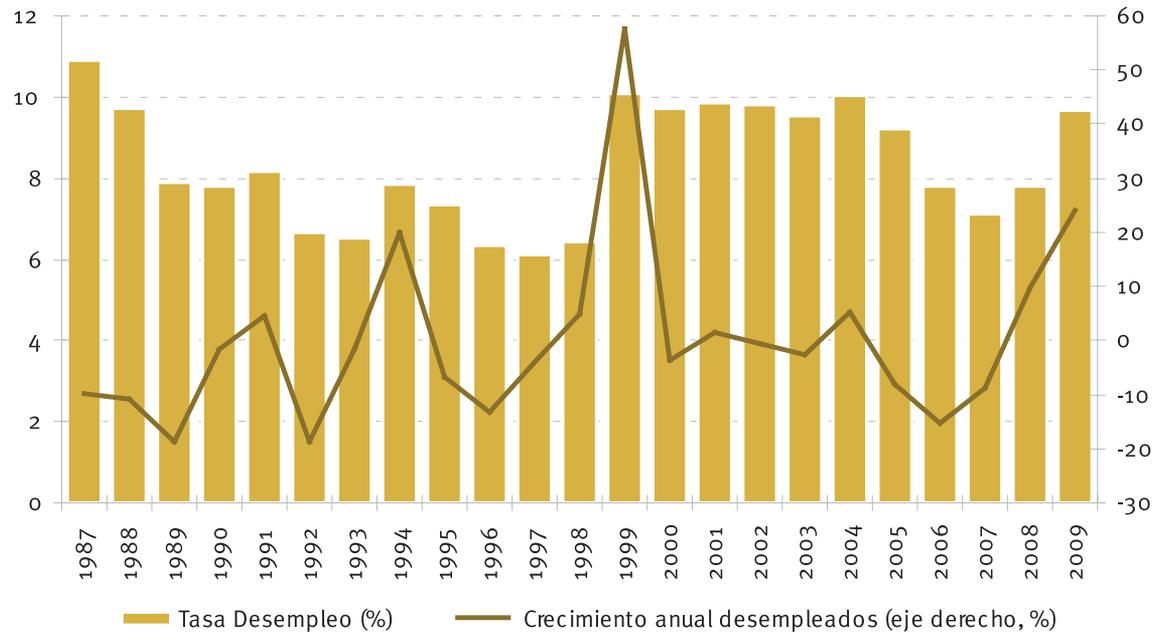


Fuente: INE.

Como es de esperar, la tasa de desempleo fue disminuyendo en los años de mayor crecimiento (fines de los ochenta y década de los noventa), hasta la irrupción de la crisis asiática, que golpeó fuertemente al país a fines de los noventa. En la última década, la tasa de desempleo se ha mantenido sostenidamente alta, con la excepción del año 2007. En 2009 la tasa de desempleo volvió a incrementarse debido a la irrupción de la crisis financiera internacional.

**GRÁFICO 2.21**

Promedio anual de la tasa de desempleo, 1987-2009



Fuente: INE.

La tasa de desempleo durante 2010 ha mostrado claros signos de recuperación. Las cifras recientes del mercado del trabajo muestran que en el trimestre móvil junio-agosto, la tasa de desempleo llegó a 8,3%, más bajo que el 8,5% del trimestre abril-junio, rompiendo así con el tradicional efecto estacional negativo de los meses de invierno. A comienzos del año (trimestre móvil enero-marzo), los desocupados representaban el 9% de la fuerza de trabajo.

#### d. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

---

Para evaluar la calidad del sistema educacional chileno e identificar los principales desafíos futuros del mismo es esencial evaluarlo desde una perspectiva global. Es por esto que aquí presentamos los principales avances y desafíos que enfrenta Chile en esta materia desde una perspectiva internacional, identificando aquellas áreas prioritarias hacia las cuales debieran enfocarse los esfuerzos a fin de elevar la calidad de la educación e incrementar la igualdad de oportunidades.

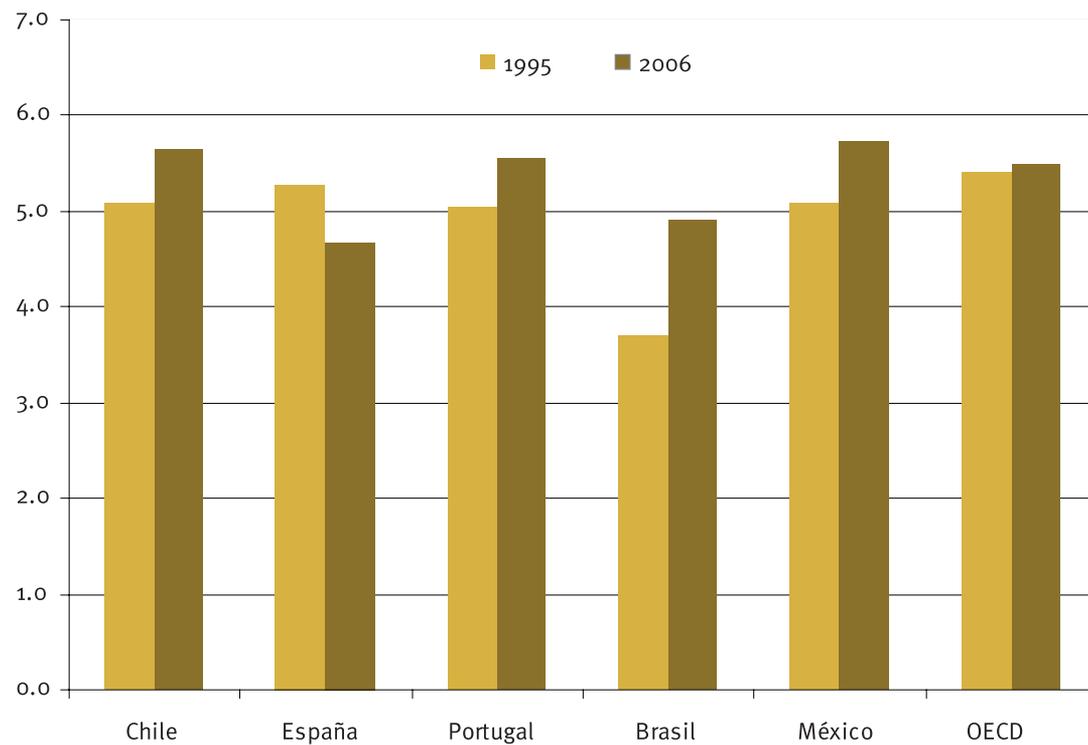
Durante las últimas décadas, Chile ha mostrado un aumento significativo de la escolaridad promedio de la población. Esto ha sido interpretado como uno de los principales avances del sistema educacional chileno. A modo de ejemplo, los datos entregados por la encuesta CASEN 2006 muestran que la escolaridad de la población menor a 36 años es, en promedio, 4 años superior a la escolaridad promedio alcanzada por el cohorte mayor a 61 años. Es decir, mientras un individuo nacido antes de 1945 alcanzaba en promedio 8 años de escolaridad, uno nacido después de 1970 alcanza en promedio 12 años de educación. Más aún, la brecha entre la escolaridad promedio de hombres y mujeres se ha ido reduciendo a través del tiempo, llegando incluso a favorecer a mujeres jóvenes (entre 26 y 30 años de edad).

No obstante, el aumento en la escolaridad promedio de la población no se ha reflejado en la eliminación de las desigualdades asociadas a diferencias socioeconómicas de origen. Por ejemplo, la composición del hogar (es decir, hogares monoparentales, biparentales o con ausencia de ambos padres antes de los 15 años), el nivel de escolaridad de los padres y el ingreso familiar siguen constituyendo factores preponderantes para explicar los niveles educacionales de la población. Otro ejemplo de la encuesta CASEN 2006 se desprende que a pesar de los avances logrados en relación al incremento de los años de educación de la población, el decil más pobre en promedio alcanza tres años menos de educación que el octavo decil. Lo anterior da cuenta del persistente efecto de la situación económica de origen sobre las trayectorias educacionales, especialmente para aquellos individuos más desaventajados.

Por otra parte, si bien el gasto en educación como porcentaje del PIB es comparable al de países desarrollados (ver gráfico 2.22), el desempeño educacional chileno medido a través de pruebas estandarizadas aún resulta deficiente (ver Cuadro 2.7). En este contexto, resulta interesante analizar algunos aspectos relativos a la distribución de estos recursos y a los resultados obtenidos por Chile en comparación con países desarrollados.

**GRÁFICO 2.22**

Gasto Total en Educación como porcentaje del PIB: 1995-2006



Fuente: Education at a Glance, OCDE 2009.

**CUADRO 2.7**

Resultados en prueba PISA 2006:

Puntajes promedio y (Porcentaje de alumnos con puntajes sobresalientes)

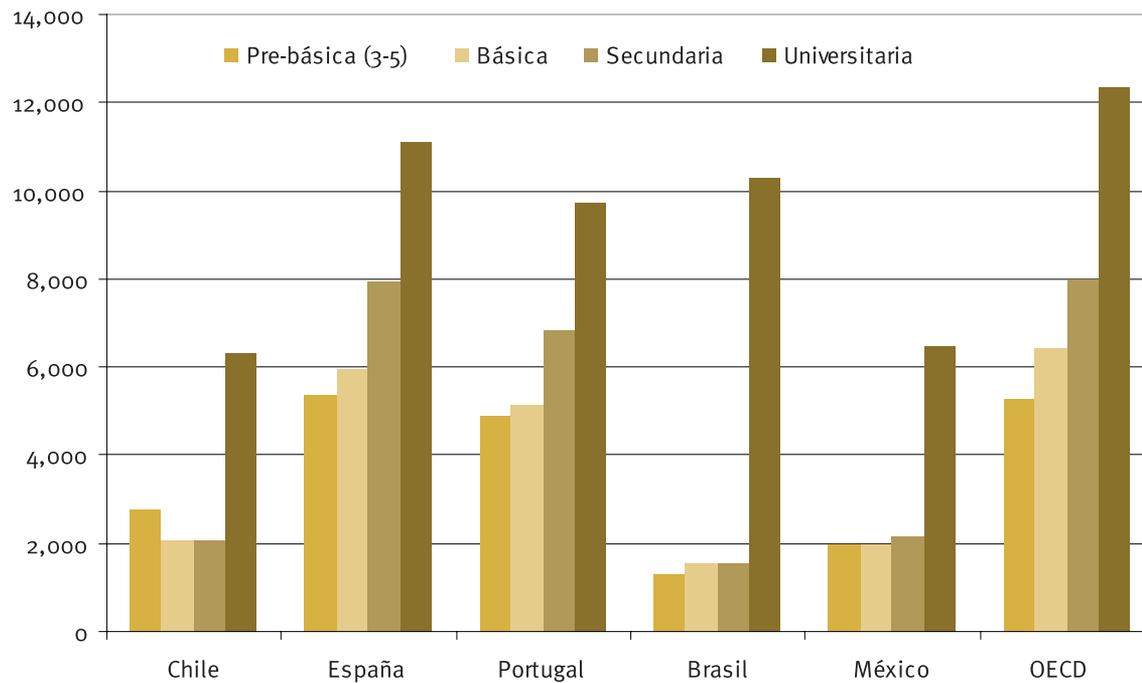
Area	Chile	España	Portugal	Brasil	México	OCDE
Ciencias	438 (1.9)	488 (4.8)	478 (3.1)	390 (0.5)	410 (0.3)	500 (9)
Lectura	442 (3.5)	461 (1.8)	472 (4.6)	393 (1.1)	410 (0.6)	492 (8.6)
Matemáticas	411 (1.4)	480 (7.3)	466 (5.7)	370 (1)	406 (0.9)	498 (13.3)

Fuente: Education at a Glance, OCDE 2009.

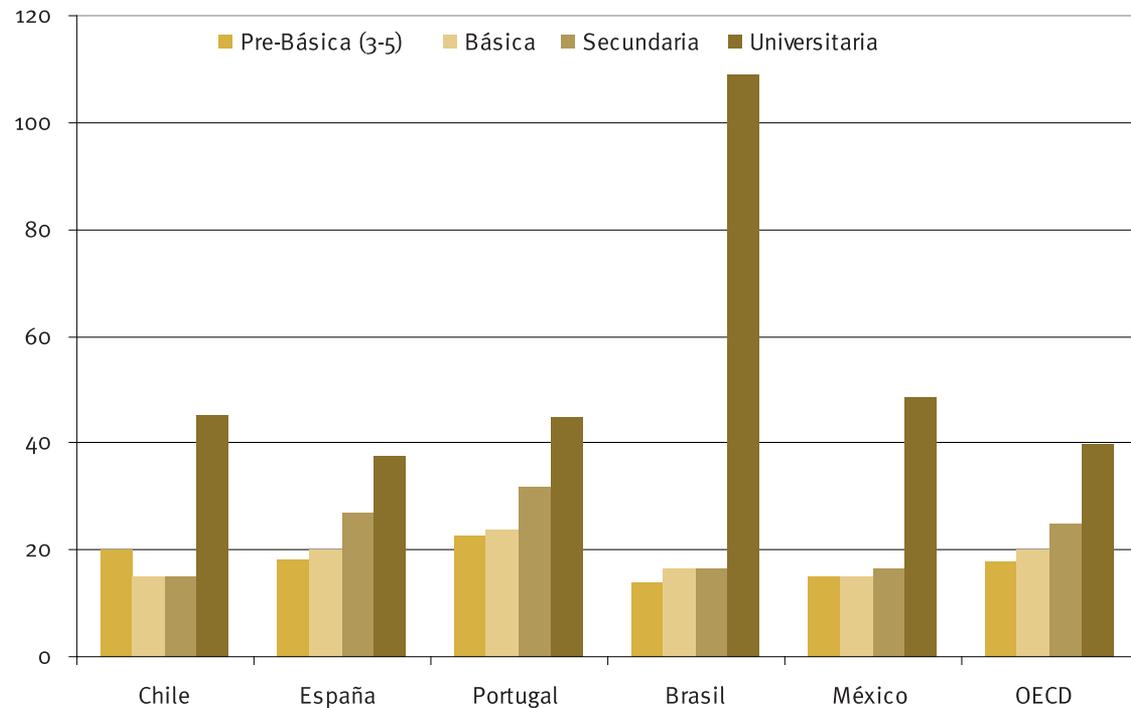
En primera instancia, a pesar que entre 1991 y 2000 el gasto en educación se incrementó hasta 5,2% como proporción del PIB (siendo comparable a los países de la OCDE en el año 2006), la distribución de estos recursos no ha sido diferenciada de acuerdo al nivel educacional de los alumnos como sugiere la evidencia internacional. El gráfico 2.23 muestra que, mientras los países desarrollados invierten una cantidad creciente de recursos en relación al nivel educacional de los alumnos, en Chile el gasto por alumno muestra una estructura más bien pareja en la que no se observan diferencias marcadas para los niveles educativos básico y secundario.

**GRÁFICO 2.23**

Gasto promedio anual por alumno y nivel educacional, 2006  
A. Dólares (Equivalentes)



## B. Relativo al Ingreso Per-cápita



Nota: En los casos de Portugal y Brasil los montos solamente incluyen instrucción pública.

Fuente: *Education at a Glance, OCDE 2009.*

Asimismo, desde una perspectiva global existen diferencias de insumos educativos que contribuyen a acentuar las disparidades de resultados entre Chile y algunos países desarrollados como España y Portugal. El cuadro 2.8 muestra que en relación a algunos países de la OCDE, Chile presenta un mayor ratio alumnos-profesor y una mayor proporción de alumnos por curso, factores que influyen negativamente el desempeño escolar de los alumnos.

Sin embargo, existen otros factores que podrían afectar positivamente el desempeño educacional chileno, pero que finalmente no se traducen en mejores resultados. Mientras los alumnos chilenos dedican en promedio más horas al estudio y los profesores dedican comparativamente más tiempo a la enseñanza en relación a países desarrollados, estos esfuerzos no se traducen en la obtención de mayores logros educacionales (situación que reflejaría una baja eficiencia del sistema educativo chileno).

**CUADRO 2.8**

Características del Sistema Educacional Chileno:  
Variables relacionadas al desempeño de los alumnos, 2006

	Chile	España	Portugal	Brasil	México	OCDE
<b>A. Educación Básica</b>						
Número de Alumnos por Curso	31.5	20.8	19.7	24.9	19.8	21.4
Ratio de Número de Alumnos por Profesor	24.7	13.6	11.8	25.8	28.0	16.0
Número de Días de Instrucción de Profesores (anual)	191	176	171	200	200	187
Horas Anuales Promedio de Estudio	1089	956	880	-	1167	892
<b>B. Educación Secundaria</b>						
Número de Alumnos por Curso	30.9	24.5	22.3	29.4	29.2	23.9
Ratio de Número de Alumnos por Profesor	24.7	11.7	7.9	22.3	33.3	13.2
Número de Días de Instrucción de Profesores (anual)	191	176	171	200	200	186
Horas Anuales Promedio de Estudio	1203	979	821	-	1058	921

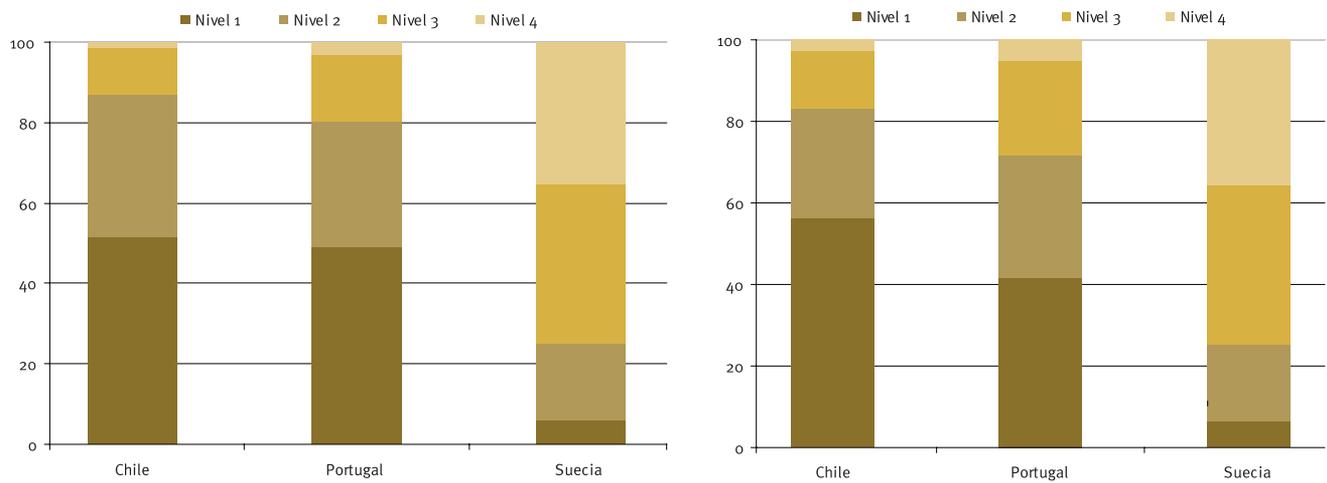
Fuente: *Education at a Glance, OCDE 2009.*

En conjunto, estos factores ayudan a explicar los deficientes resultados obtenidos por Chile en mediciones internacionales de desempeño educativo. En particular, los resultados de la prueba PISA del año 2006 muestran que, en cada una de las tres áreas evaluadas (lenguaje, ciencias y matemáticas), nuestro país obtiene mejores resultados que Brasil y México, pero notablemente inferiores que los países de la OCDE (ver cuadro 2.7).

Por último, la evidencia señala que las habilidades de la población no son consistentes con aquellas requeridas para posibilitar una inserción exitosa en sociedades y economías cada vez más complejas. De acuerdo al gráfico 2.24, los resultados de la prueba SIALS, orientada a medir habilidades relativas a la alfabetización de la población entre 16 y 65 años, muestran que menos del 20% de la población chilena alcanza el estándar de desempeño mínimo definido por este instrumento.

**GRÁFICO 2.24**

Resultados prueba SIALS:  
Porcentaje de la población por nivel de desempeño



Fuente: SIALS

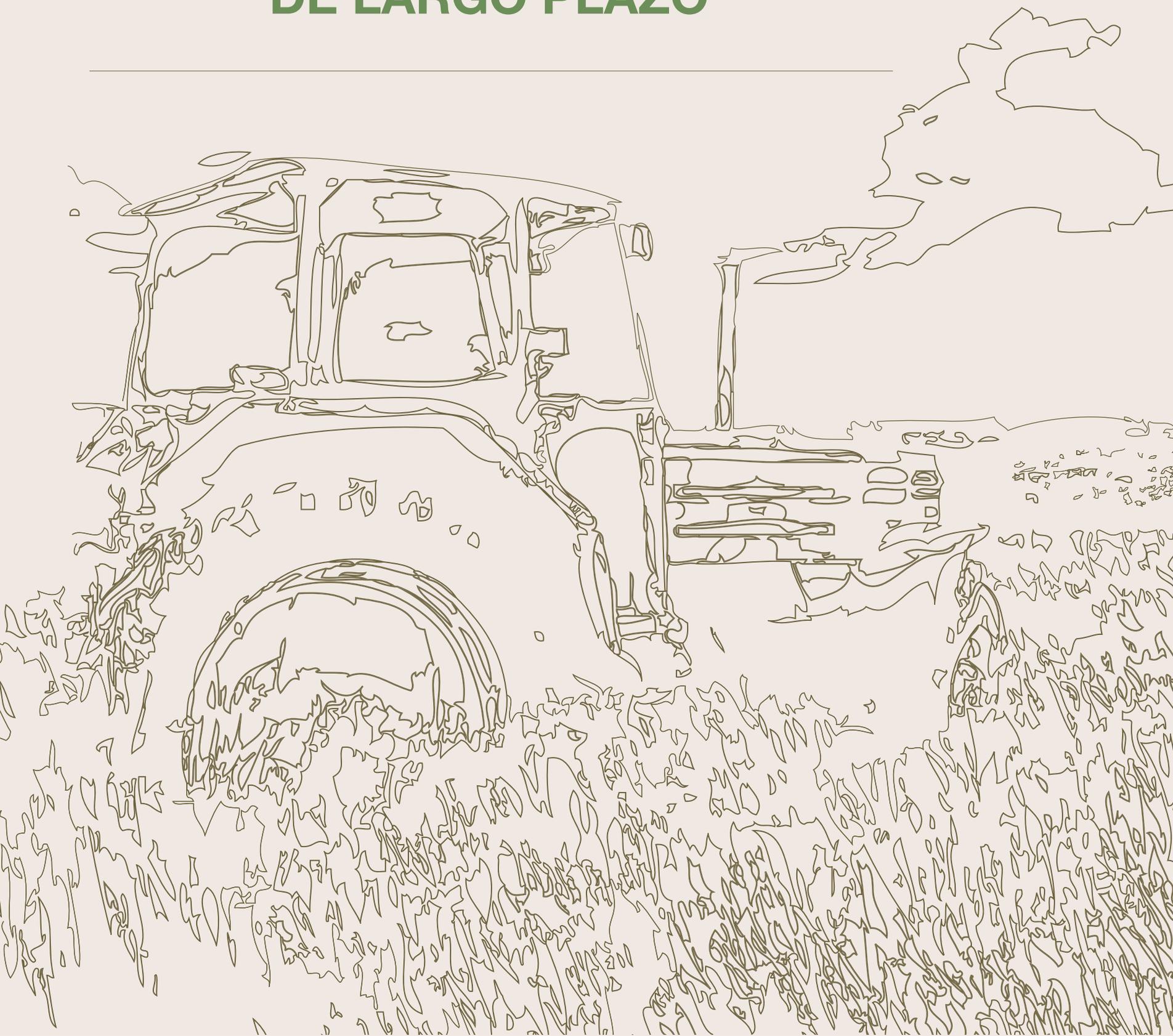
Nota:

El nivel 1 esta asociado a individuos con niveles de habilidades extremadamente bajas (ejemplo: la persona no puede determinar cuánta medicina se le debe dar a un niño con la información presentada en el envase), nivel 2 esta asociado a individuos que pueden manejar información simple y presentada con claridad (ejemplo: la persona puede leer, pero tiene dificultades de comprensión); nivel 3 es considerado como el mínimo que se demanda en actividades laborales en una sociedad compleja (ejemplo: habilidades que permiten completar la educación secundaria y entrar en la universidad), y finalmente el nivel 4 está asociado al manejo de información compleja.

---

Cap. 3 AUMENTO DE  
PRODUCTIVIDAD:  
**FUENTE DE CRECIMIENTO  
DE LARGO PLAZO**

---





Este capítulo analiza algunas de las iniciativas implementadas por el Gobierno que tienen como objetivo acelerar el crecimiento de tendencia de la economía chilena a través del fomento de la oferta agregada de largo plazo de economía. Estas se presentan en función de tres ejes: (i) productividad, (ii) empleo e (iii) inversión. En este capítulo se revisan las medidas referidas a productividad.

En primer lugar de las iniciativas que se enfocan en productividad, se discute una reforma amplia al mercado de capitales chileno (MKB) de forma de hacerlo cada vez más profundo y competitivo. En segundo lugar, se esboza lo que será la reforma de modernización del Estado que se llevará a cabo durante esta administración. Luego, y dado que Chile es una economía comprometida con su apertura al exterior, se plantea una agenda que busca minimizar los costos de importar y exportar por medio de implementar un sistema de ventanilla única para el sector exportador. A continuación se presentan las medidas para potenciar la innovación en Chile.

Luego se discuten las políticas para remover las barreras a la entrada y salidas de empresas a los distintos mercados. Las medidas que disminuyen las barreras a la entrada corresponden a (i) la constitución simplificada de sociedades y (ii) la agilización de trámites para el inicio de actividades de nuevas empresas. En el caso de las barreras a la salida de empresas se busca dar un impulso a la ley de quiebras. Por último, se presentan medidas que promueven la competencia y eliminan distorsiones en los mercados. Dentro de ellas está un proyecto de ley enviado al Congreso que busca que el mercado de los combustibles opere sin subsidios permanentes como ha sido comúnmente el caso en los últimos años.

---

## 3.1 REFORMA AL MERCADO DE CAPITALES – MERCADOS DE CAPITALES BICENTENARIO (MKB)

---

Si bien durante las últimas décadas Chile ha implementado importantes cambios en la estructura y regulación de su mercado de capitales, todavía se requieren mayores avances para lograr que Chile sea un país desarrollado e integrado financieramente con el resto del mundo. Por este motivo, el Ministerio de Hacienda considera que es necesario continuar trabajando en aumentar la productividad de los factores productivos a través de un mejor acceso al financiamiento de personas y empresas, y una mayor competencia y fiscalización de los mercados financieros. Así, junto con la llegada del Bicentenario tenemos la oportunidad de dar un salto cualitativo en nuestro mercado de capitales, que nos permita seguir mejorando el bienestar de todos los chilenos. En este marco, el Gobierno de Chile ha lanzado la Agenda Mercado de Capitales Bicentenario (MKB).

La agenda MKB estará basada en siete pilares estructurales: tributario, protección al consumidor, solvencia y riesgo del sistema financiero, información y transparencia, mejoras institucionales, mercado de capitales al servicio de la clase media y la PYME, y nuevos mercados para financiamiento más barato. Nos hemos propuesto una agenda que busca identificar todos los ámbitos donde es necesario mejorar nuestro marco regulatorio, tomando una visión integral del mercado de capitales, mirando no sólo los problemas de los grandes inversionistas o emisores, sino también las necesidades de la pequeña empresa, del consumidor de servicios financieros y del pequeño ahorrante.

Al mismo tiempo que decidimos impulsar una agenda tan ambiciosa como la mencionada, lanzamos un llamado inédito a la formulación de una reforma donde toda la sociedad civil pueda contribuir a su diseño. Se creó el espacio a través de una plataforma digital para que toda persona pudiera hacer llegar al Gobierno sus planteamientos, preocupaciones o sugerencias. Este debe ser un proceso de reforma en el cual uno de los aspectos matrices sea una nueva forma de colaboración público-privada, más inclusiva y propositiva. Este es un gran paso en la apertura desde el gobierno hacia la sociedad civil en la participación de políticas públicas, que se reflejó en las cerca de 300 propuestas que en un período de seis semanas recibimos.

Así, MKB es una propuesta que tiene como objetivo ir un paso más allá respecto de la amplitud de los temas que abarca, aproximándose al mercado de capitales como un sistema interconectado que debe entenderse en su conjunto.

**CUADRO 3.1**

## PILARES DE MKB

**PILAR 1: TRIBUTARIO**

A través de un proyecto de ley que ingresó al Congreso con fecha 8 de septiembre, buscamos clarificar el tratamiento tributario de los instrumentos derivados, ya que actualmente no es evidente cuando serán considerados como productos de cobertura versus especulación, lo que hace que su tributación sea incierta, entabando su desarrollo y la participación de participantes extranjeros.

Dadas las ventajas comparativas que podemos identificar tiene Chile en la industria de administración, podemos avanzar en el tratamiento del IVA a la exportación de servicios financieros de manera de potenciar esta industria en un contexto regional.

**PILAR 2: PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

Queremos proteger los derechos del consumidor financiero, más allá de los pasos que se han tomado en el mercado del crédito, expandiéndolo a otros servicios (ventas de fondos, seguros), centrándonos en garantizar la entrega de ciertos criterios básicos de información y de proteger los derechos de los consumidores de distintos tipos de productos financieros, independiente del oferente.

**PILAR 3: SOLVENCIA Y RIESGO DEL SISTEMA**

El perfeccionamiento de la Ley General de Bancos y de compañías de seguros busca hacer menos cíclica la oferta de crédito, sin vulnerar la solvencia y liquidez del sistema.

**PILAR 4: INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA**

Un tema clave de MKB es poder mejorar la generación de precios. Para eso, es crucial tener sistemas transparentes y con acceso de todos los participantes a la misma información.

**PILAR 5: MEJORAS INSTITUCIONALES**

La agenda MKB busca poner al día la institucionalidad de la SVS y de la SBIF. Las ideas matrices del Gobierno están enfocadas en otorgar un mayor grado de independencia y autonomía respecto de la administración central del Estado.

**PILAR 6: MERCADO DE CAPITALES PARA LA CLASE MEDIA Y LA PYME**

La bancarización y el acceso al mercado financiero formal tienen muchas ventajas sociales. Por lo mismo queremos incrementar la bancarización y el ahorro a través de reducir los costos transaccionales asociados a este proceso, junto con mejorar la regulación comercial para incrementar el mercado relevante para los oferentes de crédito. Estudios muestran que en la última década el país mostró un importante progreso en los indicadores de bancarización. Sin embargo, a pesar que están muy por encima del resto de los países de la región, aún presenta indicadores alejados de economías desarrolladas. Particularmente en la cobertura de los medios de pago (bajas tasas de depósitos bancarios a PIB, depósitos por habitante o uso de tarjetas de crédito y débito per cápita).

**PILAR 7: NUEVOS MERCADOS**

Actualmente se observa en Chile una falta de instrumentos de mayor riesgo (también denominados *high yield*) que permitan a empresas de menor tamaño obtener financiamiento en el mercado de capitales. En concreto, más del 99% de las colocaciones en el mercado de renta fija local corresponden a instrumentos de bajo riesgo o investment grade. Esto contrasta de forma importante con el 40% de high yield que se observa en el mercado japonés o el 10% de participación en los mercados europeos y norteamericanos.

A continuación, nos referiremos a los contenidos específicos de la agenda por industria.

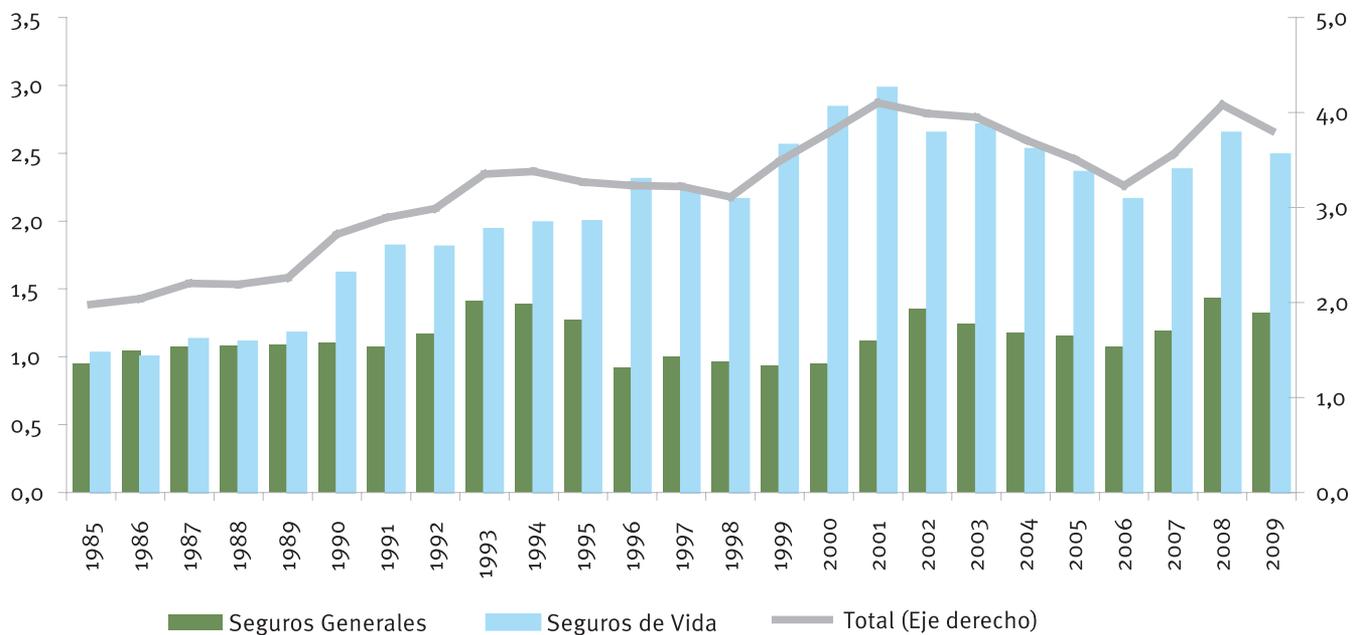
**a. MERCADO DE SEGUROS**

**CONTRATO DE SEGUROS**

El Ejecutivo, en el contexto de su nueva Agenda MKB, ha reanudado a través del Ministerio de Hacienda la tramitación de la moción sobre contratos de seguro en la Cámara de Diputados. El objetivo de este proyecto de ley es entregar una estructura legal a los contratos de seguro acorde con nuestros tiempos, toda vez que la legislación vigente data del año 1865 cuando se dictó el Código de Comercio y sólo se refiere a los seguros de transporte terrestre, seguros marítimos y al seguro de vida. Esta iniciativa es cada vez más importante, si se considera que el tamaño de este mercado ha crecido notablemente desde mediados de los años ochenta.

**GRÁFICO 3.1**

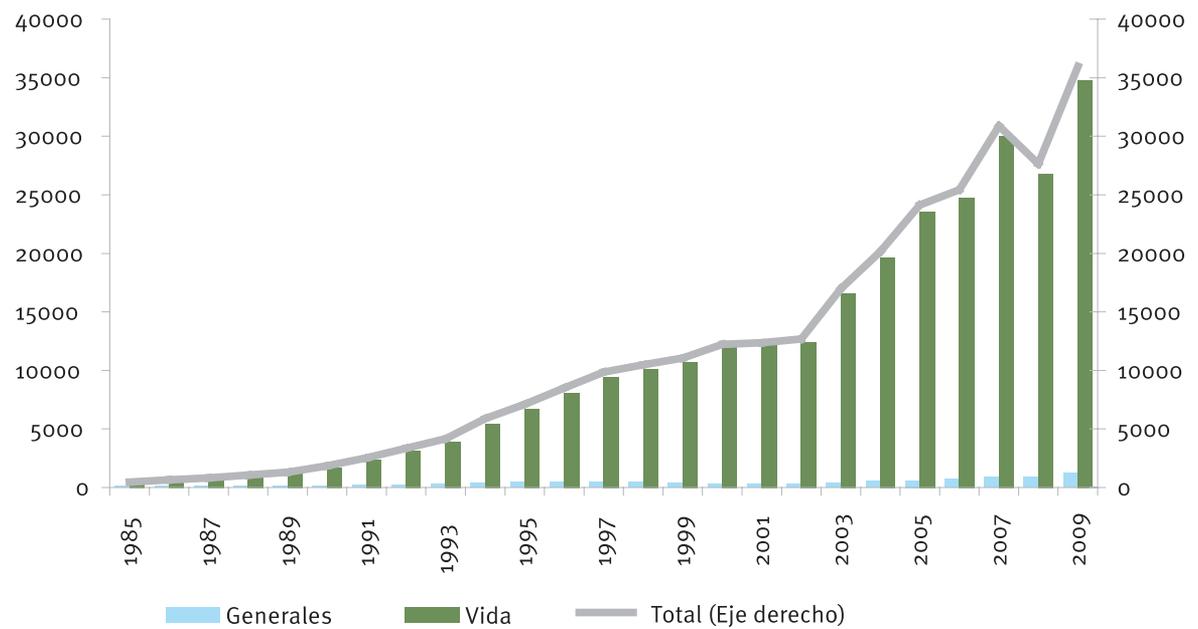
Primas Compañías de Seguros como porcentaje del PIB



Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros.

**GRÁFICO 3.2**

Inversiones mercado de seguros, Millones de US\$ de diciembre cada año, Compañías aseguradoras y reaseguradoras



Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros.

Específicamente, el nuevo proyecto de ley actualiza varios aspectos del contrato de seguros, partiendo desde su definición, adoptando la nueva teoría internacional que establece el contrato de seguro como un contrato que transfiere riesgos a cambio del pago de una prima. También en el ámbito de las definiciones básicas, al contrato de seguro se le clasifica como consensual, es decir, que se perfecciona por el solo consentimiento de las partes. Se establece la obligación de la compañía de seguros (o corredor de seguros, según corresponda) de entregar al asegurado una copia de la póliza. Se eliminan las pólizas al portador, pudiendo ahora sólo ser nominativas o a la orden.

Se optó en este proyecto de ley por eliminar todas las oportunidades o ventanas que existían en la legislación antigua que permitían al asegurador eximirse del pago de la indemnización cuando el siniestro ya había ocurrido. De esta manera, se busca dar una mayor certeza jurídica al asegurado siempre que haya cumplido a cabalidad su obligación de informar todas las circunstancias contenidas en el cuestionario.

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

Finalmente, se establece que las normas sobre el contrato de seguro serán obligatorias para las partes, no pudiendo modificarlas a menos que se traten de seguros cuyas primas sean superiores a 200 UF anuales, en cuyo caso se estipuló que las partes tenían suficiente poder negociador. En cuanto a la defensa judicial del asegurado en el caso de seguros de responsabilidad civil, se consideró adecuado recoger experiencias internacionales en cuanto a permitir que el asegurado asuma su propia defensa judicial cuando exista un conflicto de interés del asegurador con el tercero afectado y en el caso de la defensa penal. Por último y en relación con el contrato de reaseguro, se reafirma el principio de autonomía del reaseguro, en virtud del cual el asegurador no puede diferir el pago de la indemnización del siniestro al asegurado en razón del reaseguro.

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

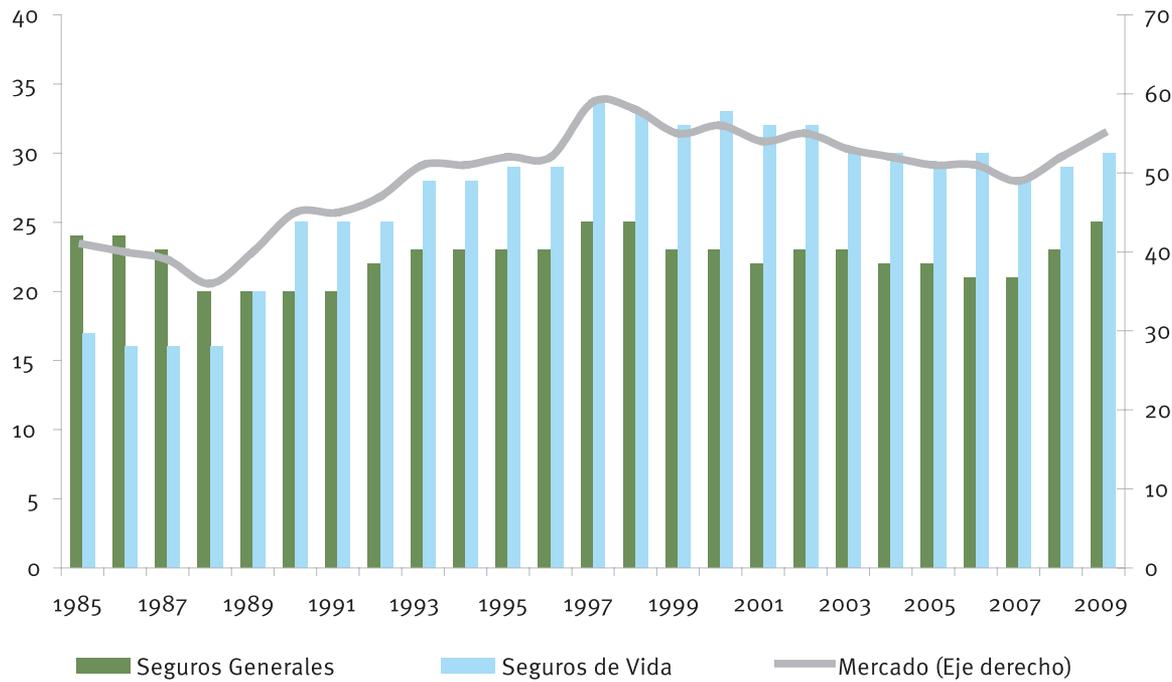
#### **MODIFICACIONES AL DFL 251 SOBRE COMPAÑÍAS DE SEGURO**

Se ha estimado prudente analizar la modificación del sistema de supervisión de la solvencia de las compañías de seguro, implementando un nuevo sistema denominado Solvencia Basada en Riesgo (SBR), recomendado por los organismos internacionales especializados en supervisión de aseguradores. Esta iniciativa se enmarca en un aumento sustancial del número de compañías de seguros que hoy existen en el mercado, tal como puede apreciarse en el gráfico 3.3.

El nuevo sistema, en términos generales, tiene un primer nivel consistente en una modificación al nivel regulatorio en el capital basado en riesgo, un nuevo régimen de inversiones y nuevas normas sobre valorización de activos y pasivos (consistente con las normas IFRS). Un segundo nivel consiste en una supervisión en el proceso de evaluación de riesgos y actividades de mitigación, con un enfoque de supervisión basado en riesgos. El sistema tiende a liberalizar el régimen de inversiones de las compañías de seguro, pero exige un mayor capital de respaldo en la medida que aumenta el riesgo de dichas inversiones. Asimismo, y como contrapartida a la mayor libertad de las compañías en la administración de sus riesgos, se faculta a la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) para poder intervenir en dichas políticas de riesgos cuando la evaluación de los riesgos de esa aseguradora es deficiente.

GRAFICO 3.3

Número de Compañías de Seguros



Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros.

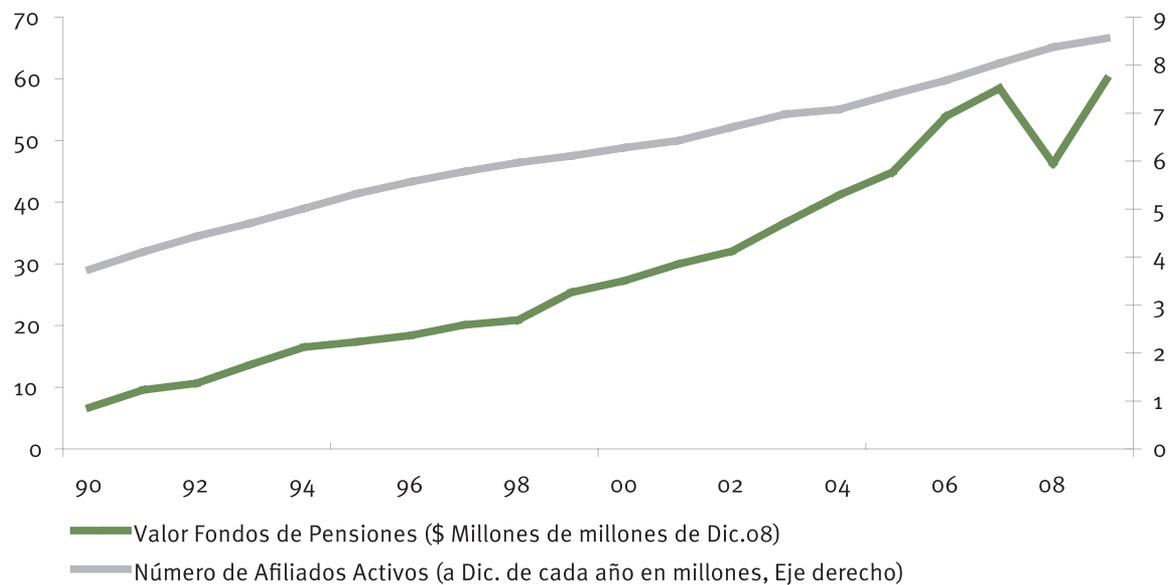
Por último, y también en el ámbito de los seguros, se modificará el DFL 251 sobre compañías de seguro en virtud de compromisos adquiridos por Chile en las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea y su incorporación a la OCDE. Estas modificaciones permiten que entidades de seguros no establecidas en Chile puedan comercializar seguros de transporte marítimo internacional, aviación comercial internacional y mercancías en tránsito internacional. Se permitirá la contratación y comercialización de estos seguros sobre una base de nación más favorecida. Adicionalmente, Chile aceptó en la OCDE extender esta obligación a los seguros que cubren los satélites y la carga transportada por éstos.

### b. MERCADO DE PENSIONES

Si bien el sistema de pensiones chileno, desde su reforma a inicios de los años 80, ha presentado un buen funcionamiento, reportándoles grandes beneficios a los afiliados y fomentando el desarrollo del mercado de capitales nacional, éste es todavía perfectible en una serie de aspectos. En primer lugar, existen una serie de materias específicas, relacionadas a la administración, inversión y tributación de los fondos de pensiones, que merecen ser revisadas de forma de dar lugar a un marco regulatorio más eficiente, flexible, transparente y parejo<sup>27</sup>.

#### GRAFICO 3.4

Valor fondos de pensiones y número de afiliados activos



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

27 Entre ellas, cabe destacar el tratamiento de comisiones máximas aplicables a mandatarios extranjeros, la política de aplicación de las multas ante déficits de encaje, ciertos aspectos relacionados al rol de la CCR, la definición de instrumentos financieros restringidos, los requisitos de directores y gerentes de AFP's, la regulación de conflictos de interés, la exigencia legal de que la Superintendencia de Pensiones determine e informe el valor de las inversiones, la posibilidad de invertir en monedas y la asimetría tributaria y doble tributación asociada a ciertos productos de ahorro ofrecidos por las AFP's.

Por otro lado, el ahorro previsional voluntario colectivo (APVC), vigente desde octubre de 2008, presenta a la fecha un escaso grado de desarrollo, tal como se desprende del cuadro 3.1 a continuación.

**CUADRO 3.1**

Número de cuentas y saldos administrados por AFP's por tipo de ahorro

	Número de Cuentas Individuales*	Saldo Total Acumulado (Miles de USD)**
Ahorro Previsional Obligatorio	8.524.610	115.829.200
Ahorro Previsional Voluntario	379.232	3.100.746
Ahorro Previsional Voluntario Colectivo	135	87
Ahorro Voluntario	881.875	1.265.108

\* Considera sólo las cuentas con saldos mayores a cero.

\*\* Considera un tipo de cambio de 543,09 (dólar observado al cierre de junio de 2010).

*Fuente: Superintendencia de Pensiones.*

Adicionalmente, resulta necesario adoptar un enfoque de supervisión basada en riesgo de forma de lograr que las administradoras minimicen su exposición al riesgo, tanto a nivel estratégico y táctico, como operacional, incentivando una cultura de gestión de riesgos adecuada a su propia naturaleza. Ello supone introducir el concepto de riesgo en la regulación (particularmente en inversiones) y diseñar una medida de riesgo que se aplique en regulación, supervisión y comunicación. Relacionado a lo anterior, se debe perfeccionar el esquema de trayectorias por defecto de acuerdo a medidas de riesgo. Una mejor evaluación y gestión de los riesgos por parte de los administradores resulta fundamental para el objetivo de lograr mayores pensiones para los cotizantes.

### c. MERCADO DE VALORES

---

#### **MODERNIZACIÓN A LA LEY DE SOCIEDADES ANÓNIMAS Y LEY DE MERCADO DE VALORES**

La protección de los accionistas minoritarios, una normativa que promueva mayor rapidez y agilidad en la entrega de información y más transparencia en los mercados, y mayores exigencias y responsabilidades para quienes dirigen y administran compañías, generan grandes externalidades positivas que se han buscado incorporar en el mercado de valores a través de sucesivas reformas. Pero consideramos que esos esfuerzos no han sido suficientes. Mayores facilidades para la creación de valor, mejor repartición de los riesgos, disminución en el costo del capital, liquidez, profundidad, participación y dinamismo son algunas de las ganancias sociales que buscamos con las nuevas modificaciones que pretendemos incluir en esta reforma a la Ley de Sociedades Anónimas (LSA) y Ley de Mercado de Valores (LMV).

La percepción del público inversor de que el ordenamiento jurídico es débil e ineficaz en la protección de sus derechos, por no existir una institucionalidad ágil y eficiente que los ampare, es una barrera insalvable en el desarrollo del mercado de capitales, lo que redundará en significativas pérdidas de eficiencia en el proceso económico, con el consiguiente costo social que ello acarrea para la economía. Si bien la reciente Ley de Gobiernos Corporativos constituyó un gran avance en esta materia, aún hay espacio de perfeccionamiento, tanto en la implementación de principios que fueron consensuados con anterioridad, como en nuevos desafíos que se nos plantean con la incorporación de Chile a la OCDE.

En este sentido, creemos importante evaluar reformas de distinta índole: algunas son simples correcciones de normativas para armonizar su estructura luego de sucesivas reformas, otras buscan modernizar la legislación considerando el estado de los mercados financieros y necesidades de la industria, y perfeccionar el tratamiento de los conflictos de interés. También creemos importante hacer una revisión del actual funcionamiento de la normativa sobre Comité de Directores; dando mayores facultades en el funcionamiento de los directorios y en las citaciones a junta de accionistas, aprovechando la tecnología y haciendo los ajustes tan esperados para implementar el voto a distancia y asegurar así mayor participación.

En materia de LMV la tarea es aún más difícil: la idea es sistematizar la gran cantidad de leyes que se han dictado en los últimos años con el objeto de modernizar el mercado de capitales, muchas de las cuales crean nuevas figuras, estructuras e instrumentos, o establecen nuevos incentivos tributarios, mientras que otras modifican las leyes mismas que regulan a los agentes del mercado. Además de la sistematización, complementación y orden de materias hoy reguladas inorgánicamente, el Gobierno busca introducir también ciertos perfeccionamientos relativos a:

- Requerimientos técnicos y de capital para ser intermediario de valores;
- Eliminación de arbitrajes regulatorios respecto de ciertos productos que hoy son ofrecidos tanto por entidades no supervisadas por ninguna superintendencia, así como por otras sometidas a fiscalización, pese a presentar los mismos riesgos y características;
- Eliminación de barreras que puedan dificultar la internacionalización del mercado local, como por ejemplo los requisitos de moneda de emisión y negociación de valores extranjeros en Chile, requisito de registro de la entidad en el mercado local de valores nacionales emitidos por emisores extranjeros y de contenido de contratos de emisión,
- La autorización para que, en ciertas condiciones, un emisor extranjero con mejor clasificación que Chile o de un país aprobado por la SVS pueda hacer oferta pública de sus valores sin requisitos adicionales a los establecidos en el mercado de origen;
- Incentivar la desmaterialización de todos los valores de oferta pública o su inmovilización en una empresa de depósito y custodia de valores.
- El establecimiento de un marco jurídico para las operaciones con derivados, que regulen los requisitos que deben cumplir, de ingreso, operación o información, quienes se dediquen habitualmente a celebrar esos contratos, y protecciones en materia de reconocimiento de la compensación de estos instrumentos.
- Abordar con mayor profundidad, las conductas prohibidas o poco sanas para los mercados de valores, por considerarse como abusivas para los agentes e inversionistas.
- Fomentar mejoras tecnológicas importantes en lo relativo a las plataformas que ofrecen las bolsas de valores, junto con una adecuada transparencia en las operaciones en mercados OTC, usando mecanismos electrónicos de transacción.

**MEJORAMIENTO AL SISTEMA DE CUSTODIA DE VALORES**

Un sistema adecuado de custodia de valores es un punto crítico del mercado de capitales. DCV hoy custodia valores por aproximadamente US\$150 mil millones, procesa más de US\$407 mil millones en transacciones al año y tiene capacidad para ofrecer servicios complejos a todos los actores del mercado de valores.

Sin embargo, la situación actual presenta varios puntos que es necesario tratar de manera sistemática. En particular, queremos asegurarnos que exista una adecuada independencia de las entidades del mercado de valores, pero también una adecuada flexibilidad en la toma de decisiones corporativas.

Así, algunas de las reformas en estudio son:

- Incorporar al marco jurídico vigente regulaciones que permitan y aborden la interconexión entre empresas nacionales y extranjeras, en cuanto a los requisitos que se deben cumplir y tratamiento de situaciones especiales, como por ejemplo ante insolvencia de la entidad extranjera.
- Contemplar un modelo de liquidación de transacciones que compatibilice ambas leyes (18.876 y 20.345 Ley de ECC), de manera que la compensación y liquidación de las operaciones tanto locales como transfronterizas (o incluso las extranjeras realizadas en Chile), sea hecha cumpliendo a cabalidad el principio de entrega contra pago que requiere que sea final, irrevocable, simultánea y con fondos del día.
- Otorgar de mayores funciones y responsabilidades al Comité de Vigilancia, como por ejemplo en materia de emitir un pronunciamiento previo a la realización de nuevas actividades por parte de la empresa.
- Establecer requisitos o principios que se deben cumplir para la subcontratación de servicios por parte de la empresa.
- Mejorar el actual Gobierno Corporativo, fortaleciendo la transparencia de las decisiones adoptadas por éste y, eventualmente, fortaleciendo la competencia en la prestación de este servicio de custodia, mediante el reconocimiento de ciertas entidades centrales depositarias extranjeras que cumplan similares estándares de protección y seguridad.
- Establecer un marco jurídico para la prestación del servicio de custodia, que establezca mayores precisiones, requisitos y resguardos que los actualmente contemplados en la Ley de Mercado de Valores, y que dé mayor simetría regulatoria al servicio prestado por distintas entidades, en aquellos aspectos que así lo ameriten. También se persigue mejorar el marco jurídico en materia de quiebra de entidades que presten este servicio.

**REGLAMENTO DE FONDOS MUTUOS**

La nueva administración también ha llevado a cabo acciones relativas a los fondos mutuos. En particular se ha desarrollado el reglamento de los fondos que emana de la reforma MKIII. Este reglamento busca:

- Implementar el depósito de reglamentos, similar al que existe actualmente para las pólizas de seguro;
- Fijar contenidos mínimos tanto de los reglamentos internos como de los contratos de suscripción de cuotas;
- Establecer cambios a la forma de cálculo del mayor valor al rescate, modificando el mecanismo de reajuste (de IPC a UF) para hacer aplicable el beneficio tributario de reinversión de cuotas de MKII.

**REGLAMENTO DEL DEPÓSITO CENTRAL DE VALORES**

Este nuevo Reglamento busca actualizar la legislación del DCV, de acuerdo a las últimas modificaciones de la Ley 18.876 así como la reciente creación de la Entidad Contraparte Central encargada de la liquidación y compensación de valores, además de introducir modificaciones que tienen por objeto mejorar ciertos procedimientos relacionados con las entidades de depósito y custodia, exigiendo nuevas normas de seguridad para la aprobación de funcionamiento de la empresa.

**REGLAMENTO DE SOCIEDADES ANÓNIMAS**

Desde su promulgación, la Ley N° 18.046 sobre Sociedades Anónimas ha sido objeto de numerosas modificaciones, en virtud de las cuales se han introducido reformas sustanciales al mercado de capitales y a los gobiernos corporativos de las sociedades anónimas, reformas que obligaban actualizar el Reglamento de Sociedades Anónimas cuyo texto se ha mantenido inalterado desde su dictación en el año 1982. En cuanto al contenido del Nuevo Reglamento de Sociedades Anónimas, podemos destacar aquellas normas que permiten a los estatutos contemplar medios de comunicación con sus accionistas que sean complementarios a los ya contemplados en la Ley sobre sociedades anónimas, pero que sean más cómodos, como por ejemplo, medios electrónicos. Asimismo, en los casos en que se encuentre la unanimidad de las acciones emitidas y con derecho a voto, se autoriza prescindir de publicaciones anunciando por ejemplo, el derecho de suscripción preferente o aquella publicación que precisa en general a qué accionistas corresponde un determinado derecho social.

En el nuevo reglamento también se autoriza la desmaterialización de los títulos accionarios en las sociedades anónimas (SA) cerradas, eliminándose también la referencia obligatoria en el título accionario al número total de acciones en que se divide el capital. De esta manera, no será necesario reimprimir los títulos cada vez que se aumente el capital. Se permite el aumento de capital aun cuando existan acciones suscritas y no pagadas. Se regula mejor la manera en que los accionistas pueden hacer aportes no consistentes en dinero. Se regula el aumento de capital mediante la emisión de nuevas acciones de pago en sociedades con más de una serie de acciones, estableciendo opción preferente y derecho a retiro para todos los accionistas en las condiciones que allí se indican. Se permite obviar el aviso de derecho de suscripción preferente si están presentes el 100% de las acciones emitidas y con derecho a voto, pudiendo todo accionista en la misma junta renunciar, ejercer o ceder dicho derecho, sin tener que esperar el plazo de 30 días.

En cuanto a la administración de la sociedad, el reglamento especifica el contenido y alcance del deber de cuidado y diligencia de los directores, se contempla expresamente el derecho a ser informado plena y documentadamente de la marcha de la sociedad por el gerente general. Se los obliga a los directores a comunicar todo conflicto de interés, se aclara su obligación de abstenerse y los requisitos que deben concurrir para que se entienda salvada legalmente su responsabilidad. Se contempla la posibilidad que los accionistas titulares de al menos el 10% de las acciones emitidas y con derecho a voto puedan publicar el aviso de citación a junta de accionistas directamente, cuando no hay directorio. Se permite expresamente que las juntas se celebren fuera del domicilio social, incluso fuera de Chile. Se permite la asistencia de accionistas a distancia mediante medios tecnológicos, aceptándose también que el accionista otorgue instrucciones específicas a su apoderado de cómo debe votar a cada asunto contenido en la convocatoria.

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

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

**LEY ÚNICA DE FONDOS**

En la actualidad, en la industria nacional de fondos de terceros coexisten diversos vehículos de inversión, entre los que se incluyen los fondos mutuos, los fondos de inversión, los fondos de inversión de capital extranjero, los fondos de inversión de capital extranjero de riesgo y los fondos de ahorro para la vivienda. Si bien estos vehículos pertenecen a una misma industria y presentan objetivos y problemáticas similares, están regulados por cuerpos legales distintos (tal como se observa en el cuadro 3.2 a continuación), de acuerdo a los cuales es posible observar importantes diferencias regulatorias entre ellos.

**CUADRO 3.2**

Fondos de Terceros, Regulación y Tamaño<sup>28</sup>

Vehículo de Inversión	Regulación (Cuerpos Legales)	Número de Fondos (Dic' 09)	Activos Administrados (USD millones / Dic' 09)
Fondos Mutuos	Ley 1.328 / Reglamento	455	34.613
Fondos de Inversión	Ley 18.815 / Reglamento	64	6.442
FICE / FICER	Ley 18.657	9	384
Fondos para la Vivienda	Ley 19.281 / Reglamento	8	226

*Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros.*

Algunas de las diferencias establecidas entre los distintos tipos de fondos se explican por características propias de cada uno de ellos, sin embargo, en muchos aspectos, éstas no tienen una justificación técnica clara, generando confusión entre los inversionistas y motivando arbitraje regulatorio.

28 La legislación relevante también incluye la Ley 18.045 (Ley de Mercado de Valores), la cual regula a las sociedades administradoras de fondos fiscalizados por la SVS

En respuesta a lo anterior, el Ministerio de Hacienda ha anunciado el envío de un proyecto de ley tendiente a crear un marco jurídico común para la administración de fondos que homologue la solución regulatoria de aquellos aspectos que son comunes a estos vehículos y establezca requisitos específicos que reconozcan las particularidades de cada producto en función de consideraciones tales como el rescate de la cuota, el tipo de inversionistas, etc. Adicionalmente, este marco jurídico incorporará regulación referente a la administración de portafolios individuales, de forma de establecer un marco mínimo para la prestación del servicio, y requisitos de acreditación para el ejercicio de las funciones de gestión y comercialización de fondos.

Mediante la generación de un marco jurídico común para la administración de fondos, el proyecto busca simplificar y modernizar la legislación actual, disminuir los costos de transacción asociados a la administración y comercialización de fondos y profesionalizar el desarrollo de las diversas funciones involucradas. Lograr dichos objetivos tendría como contrapartida un servicio de mejor calidad y menores costos para las personas que ahorran a través de fondos, un mayor desarrollo de la industria local de fondos, con el consecuente impacto positivo que ello tendría en el acceso al financiamiento y capital por parte de las empresas chilenas.

#### **SUPERVISIÓN FINANCIERA**

Durante las dos últimas décadas el sector financiero ha experimentado una intensa transformación, la que se ha caracterizado por la internacionalización de los mercados, la mayor desregulación de la industria, la desaparición de las fronteras entre los sectores tradicionales -banca, seguros y valores-, la ampliación del abanico de instrumentos financieros, la aparición de nuevos tipos de entidades (hedge funds, private equity firms) y el importante aumento de los conglomerados financieros. Los cambios descritos suponen riesgos significativos para el sector financiero y la economía en general. La creciente similitud entre productos financieros, por ejemplo, puede traducirse en vacíos, arbitrajes y/o traslapes regulatorios, mientras que la mayor relevancia de los conglomerados financieros implica un aumento de los riesgos sistémicos.

Todo ello ha motivado a las principales economías del mundo a realizar recientemente importantes reformas tanto en la orientación de la supervisión financiera como al diseño institucional de la misma. Por otro lado, la actual estructura de supervisión del sistema financiero chileno, cuya lógica deriva de la Misión Kemmerer de 1925, supone, entre otros aspectos, una Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) cuyo principal objetivo es velar por la solvencia bancaria y una Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) que supervisa, principalmente, la conducta de mercado y la protección de los inversionistas.

En estas Superintendencias la jefatura de servicio es de carácter unipersonal, dirigida por un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República. Dicho funcionario cuenta con amplios poderes de gestión institucional, normativos, de fiscalización y sanción y reúne la representación legal, judicial y extrajudicial de su institución. La institucionalidad descrita supone riesgos adicionales a los descritos previamente, entre los que cabe destacar los asociados a la incertidumbre regulatoria y la sobrecarga operacional. Muchos de estos riesgos han sido reconocidos anteriormente por informes de diversos organismos internacionales, entre ellos el Financial Sector Assessment Program de 2004 (FMI - Banco Mundial) y el Accession Review a la OCDE el año 2009.

En virtud de lo anterior, y aún cuando el país resistió de buena forma la reciente crisis internacional, el Ministerio de Hacienda consideró necesario revisar el modelo de supervisión y regulación del mercado financiero, en razón de lo cual convocó a una Comisión de expertos, en funcionamiento desde agosto de 2010, cuyo objetivo es analizar y discutir eventuales perfeccionamientos a nuestra institucionalidad y entregar un informe (a más tardar el 31 de diciembre de 2010) que sirva de base para eventual reforma en este sentido. Entre las consecuencias positivas de un modelo de supervisión financiera adecuado, que limite de mejor forma los riesgos antes descritos, destacan la mayor estabilidad del sistema financiero, lo que reduce la posibilidad de contracciones bruscas de liquidez y financiamiento (de negativo impacto sobre la actividad económica y el empleo); la mayor protección de los consumidores financieros y los inversionistas minoristas; y un aumento de la competitividad del sector financiero local a nivel internacional.

#### d. MERCADO BANCARIO

---

##### **PROVISIONES Y CARTERA DETERIORADA**

Una de las primeras medidas, en materia de regulación bancaria, tomadas por la nueva administración estuvo referida a la norma sobre provisiones y cartera deteriorada que entraría en vigencia en julio de 2010.

En agosto del presente año se dictó una nueva circular que plasmó de mejor manera los objetivos regulatorios de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. La Circular N° 3.503 del 12 de agosto comenzará su aplicación el 1 de enero del 2011. La nueva norma establece, entre otras cosas, un monto mínimo de provisiones en relación con el total de colocaciones y créditos contingentes incluidos en ella, que no podrá ser inferior al 0,5%. Además de establecer importantes avances en la reducción de la ambigüedad de clasificación de riesgo de los clientes. Esto se debe a: (i) un mayor número de categorías de riesgo para clasificar a los clientes; (ii) la redefinición de los porcentajes de provisiones requerido para cada grupo, y (iii) el establecimiento de criterios concretos para guiar la clasificación de riesgo, lo que transparenta los estados financieros.

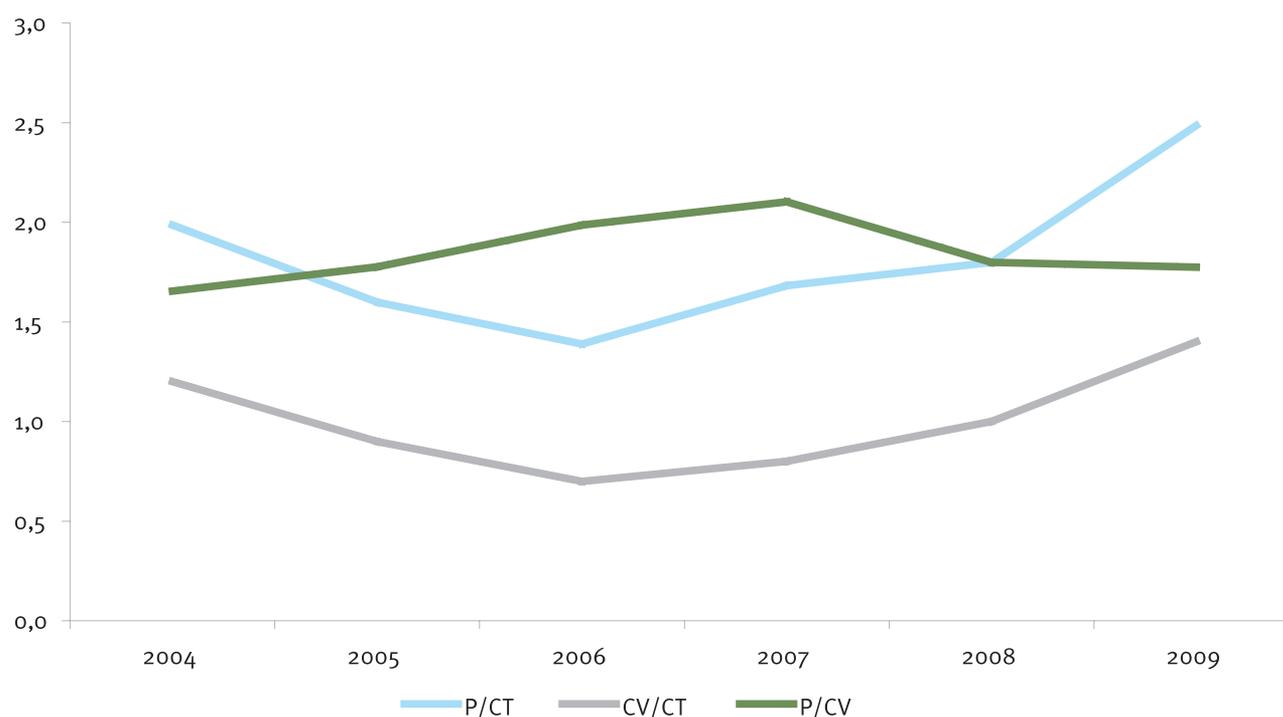
Por otro lado, se agrega un elemento de mirada al futuro (forward-looking) puesto que las provisiones reflejan el riesgo de incumplimiento a lo largo del ciclo económico. Además, permite provisiones voluntarias de acuerdo a modelos propios de cada banco para afrontar de mejor manera periodos de crisis económicas. Esta iniciativa es importante ya que recoge las mejores prácticas internacionales como elementos mitigadores de crisis financieras. Otros cambios relevantes son la exigencia de pruebas de eficiencia periódicas de evaluación de la cartera y la exigencia a los bancos para cumplir con requisitos mínimos de información.

En Chile la razón de Provisiones/Cartera Vencida (P/CV) se mantiene relativamente constante, y los ratios de Provisiones/Cartera Total (P/CT) y de Cartera Vencida/Cartera Total (CV/CT) se mueven al unísono. Estas son evidencias claras de un comportamiento de las provisiones que se acentúan con el ciclo financiero y comercial, no existiendo un stock amortiguador de provisiones, por lo que éstas dependen del comportamiento de la cartera vencida.



**GRÁFICO 3.6**

Razón Provisiones a Cartera Vencida, Provisiones a Cartera Total y Cartera Vencida a Cartera Total

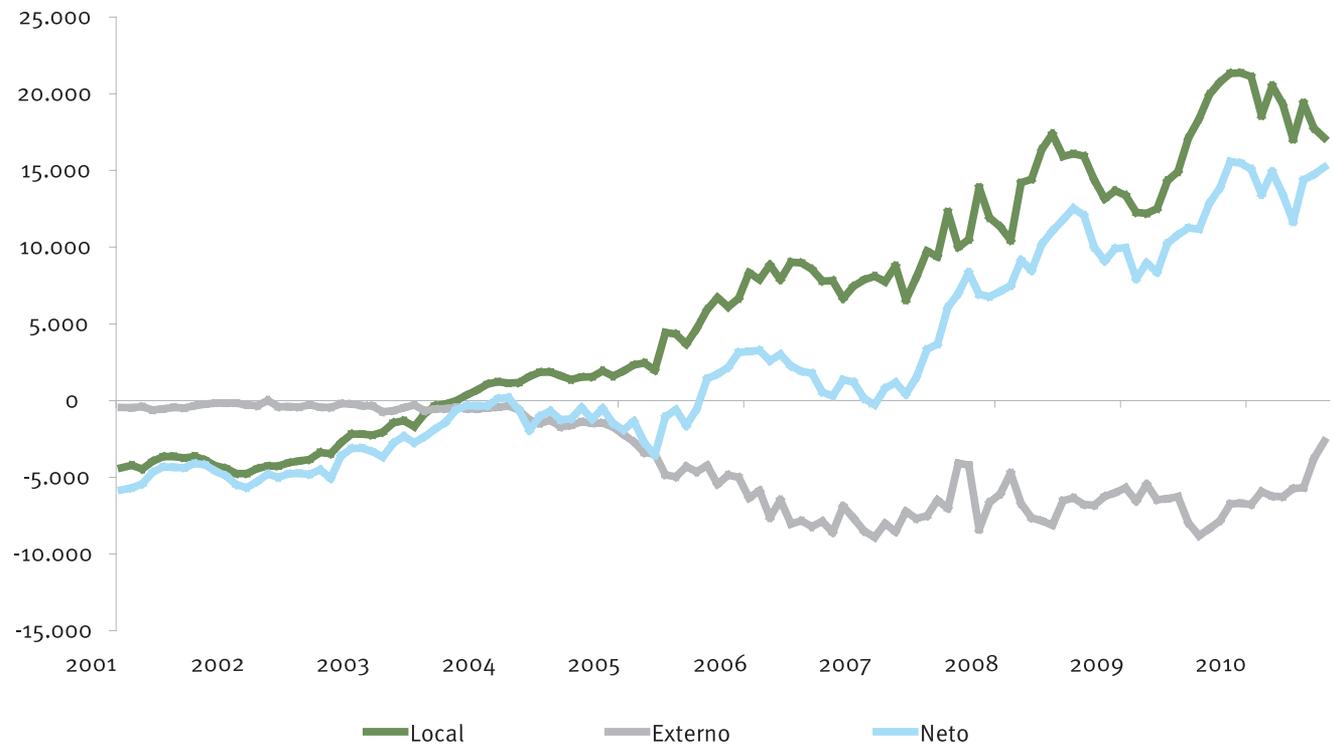
*Fuente: IMF Global Financial Stability Report.***LEY DE TRIBUTACIÓN DE DERIVADOS**

El desarrollo en Chile de los contratos de derivados y opciones ha sido limitado y concentrado en determinados agentes. Una de las razones para tal evolución es la ausencia de una normativa legal y reglamentaria sistemática y uniforme en materia tributaria. Dentro de las ventajas que tienen estos instrumentos, está la mejor asignación y transacción de riesgos en el mercado financiero, permitiendo un mejor control de riesgos (por ejemplo en tipo de cambio, tasas de interés, precios de materias primas), en especial en una economía expuesta a las volatilidades externas como la chilena. Un primer paso en esa línea lo constituye el proyecto de ley recientemente ingresado al Congreso Nacional y que, amparado en la experiencia internacional está basado en directrices generales.

En concreto, el proyecto define como contratos de derivados a los forwards, futuros, swaps, opciones y combinaciones de ellos, junto a los contratos reconocidos como tales según normas de las autoridades financieras (Superintendencia de Valores y Seguros, de Bancos e Instituciones Financieras, de Pensiones o el Banco Central de Chile). Además, se consideran derivados los contratos que cumplan con ciertas características de valoración, inversión inicial y fecha de liquidación. Asimismo, menciona contratos que no se rigen por la ley, incluyendo préstamos o arrendamientos de valores en operaciones bursátiles de venta corta, stock options, seguros y aquellos cuyo valor se establece en función de variables que dependan de fenómenos de la naturaleza, por nombrar algunos.

**GRÁFICO 3.7**

Evolución Posición Forward, millones de US\$



Fuente: Banco Central de Chile.

El proyecto establece que se consideran de fuente chilena los resultados percibidos o devengados por contribuyentes domiciliados o residentes en Chile, así como por establecimientos permanentes que contribuyentes sin domicilio ni residencia tengan en el país. Del mismo modo, se consideran rentas de fuente chilena aquellas provenientes de derivados que se liquiden mediante la entrega física de acciones o derechos de sociedades constituidas en Chile. En consecuencia, a excepción de lo señalado precedentemente, las rentas de derivados que correspondan a personas sin domicilio ni residencia en Chile no están afectas a impuestos en el país. Referente a la naturaleza de los ingresos percibidos producto de los derivados, se clasifican en el número 5 del artículo 20 de la Ley sobre Impuesto a la Renta (LIR) para todos los efectos tributarios previstos en la ley. También se establece que aquellos contribuyentes que en forma exclusiva reciban rentas afectas a impuesto global complementario o adicional están exentos del impuesto de primera categoría, en la medida en que no perciban o se les devenguen otras rentas que deban acreditar según contabilidad completa.

Los contribuyentes deben reconocer los resultados de derivados sobre base percibida. Aquéllos que declaren sus rentas efectivas en la primera categoría según contabilidad completa, podrán optar por reconocer ingresos y deducir gastos según corrección monetaria o según el justo valor, debiendo informar al SII el sistema por el que opten, en el cual deberán mantenerse por un mínimo de dos años. Se permite la deducción de los gastos incurridos en la contratación de derivados, en la medida que se cumpla con los requisitos generales del artículo 31 de la LIR, aún cuando no se relacionen con su giro. Tratándose de pagos efectuados al exterior, los desembolsos serán aceptados como gasto en cuanto sean contratados con contrapartes o intermediarios no domiciliados en paraísos tributarios, y en la medida que hayan sido contratados en bolsas de valores nacionales o internacionales debidamente reguladas y fiscalizadas. En lo que respecta a las operaciones de derivados celebradas con contrapartes relacionadas, la deducción de los gastos incurridos se permite en la medida que se acredite que la respectiva operación se ha llevado a cabo en condiciones de mercado, entre otras circunstancias.

El proyecto dedica un párrafo a la regulación de los contratos de opciones, aplicándoseles en subsidio las demás disposiciones de la ley. En particular, además de otorgarse una definición, se establece que la prima pagada por la opción se considera parte del valor de adquisición del activo subyacente, en caso que la opción se ejerza en los términos estipulados. Respecto de la forma y momento en que deben reconocerse los resultados de las opciones, el proyecto replica lo indicado para los demás derivados, haciendo algunas precisiones para el caso del reconocimiento de ingresos de acuerdo al valor justo o razonable. Con respecto a las ganancias de capital que se originen con motivo de cesiones o transferencias de opciones, se les otorga el mismo tratamiento tributario que corresponda al activo subyacente sobre el que recaigan. Finalmente, se establece que los contribuyentes deberán enviar una declaración jurada al SII informando de las transacciones de derivados que lleven a cabo y, además, mantener un registro de estas mismas transacciones que

celebren por si éstos son requeridos. Asimismo, el SII podrá aplicar facultades de tasación, regular precios de transferencia y eventualmente gravar con los impuestos que corresponda en el caso que una transacción con derivados sea similar a otra, debiendo en este último caso acreditarse por parte del SII la ausencia de una legítima razón de negocios y que la operación se ha llevado a cabo con el objeto de encubrir un retiro de utilidades o la celebración de un crédito.

#### **ESTÍMULO AL USO DE COBERTURAS CAMBIARIAS**

Existe abundante literatura que relaciona la volatilidad cambiaria con el volumen de comercio internacional. Un estudio reciente examinó el efecto de la volatilidad del tipo de cambio real sobre los distintos márgenes de exportación<sup>29</sup>. Se encontró que, para una muestra grande de países, la volatilidad del tipo de cambio afecta negativamente el comercio internacional, en especial a través de una reducción en el rango de bienes exportados por las economías. Adicionalmente, el mercado nacional presenta un bajo uso de instrumentos derivados, que podrían ser utilizados para cobertura, y su uso está concentrado en unos pocos actores.

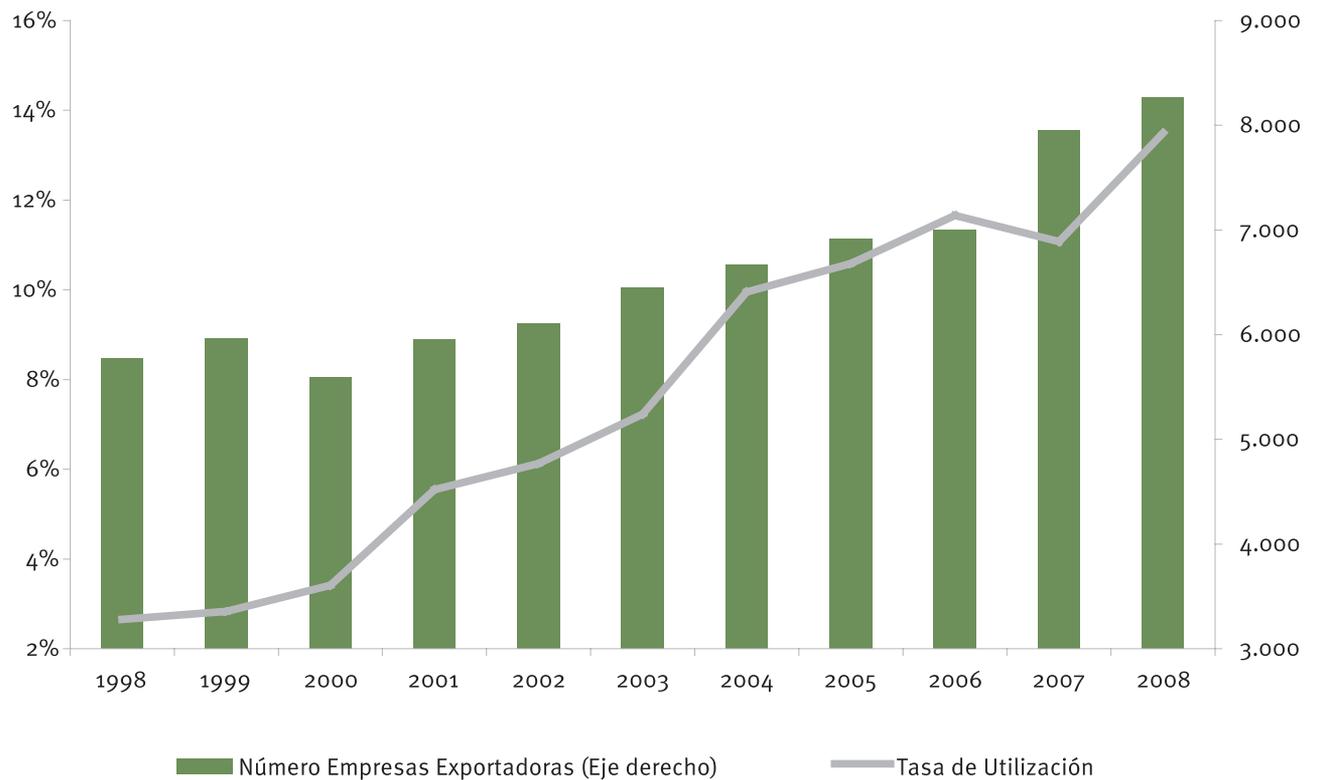
Es por esto que es necesario atenuar los efectos de la volatilidad cambiaria entre los distintos exportadores para evitar el aumento de la dependencia del comercio exterior acotado a ciertos productos. Es en esa línea que la agenda MKB busca la masificación del mercado de coberturas. En ese sentido, el Gobierno de Chile está llevando a cabo un programa que contempla la activa participación de todo el mercado financiero a través de tres vías. La primera es mediante el uso de forwards de monedas; la segunda mediante opciones, y la tercera mediante créditos en dólares o denominados en dólares. Las dos primeras medidas están amparadas en la ley sobre tributación de derivados, la que entrega certeza tributaria e incentiva el uso de instrumentos que hasta la fecha presentaban costos importantes. De esta manera, se tendrá una mejor asignación y transacción de los riesgos en el mercado financiero, lo cual es fundamental en una economía abierta al mundo como la chilena.

---

29 Álvarez, Doyle y López, 2009. «Exchange Rate Volatility and Export Margins», Documento de Trabajo 539, Banco Central de Chile.

**GRÁFICO 3.8**

Número de empresas exportadoras y porcentaje que ocupa derivados cambiarios



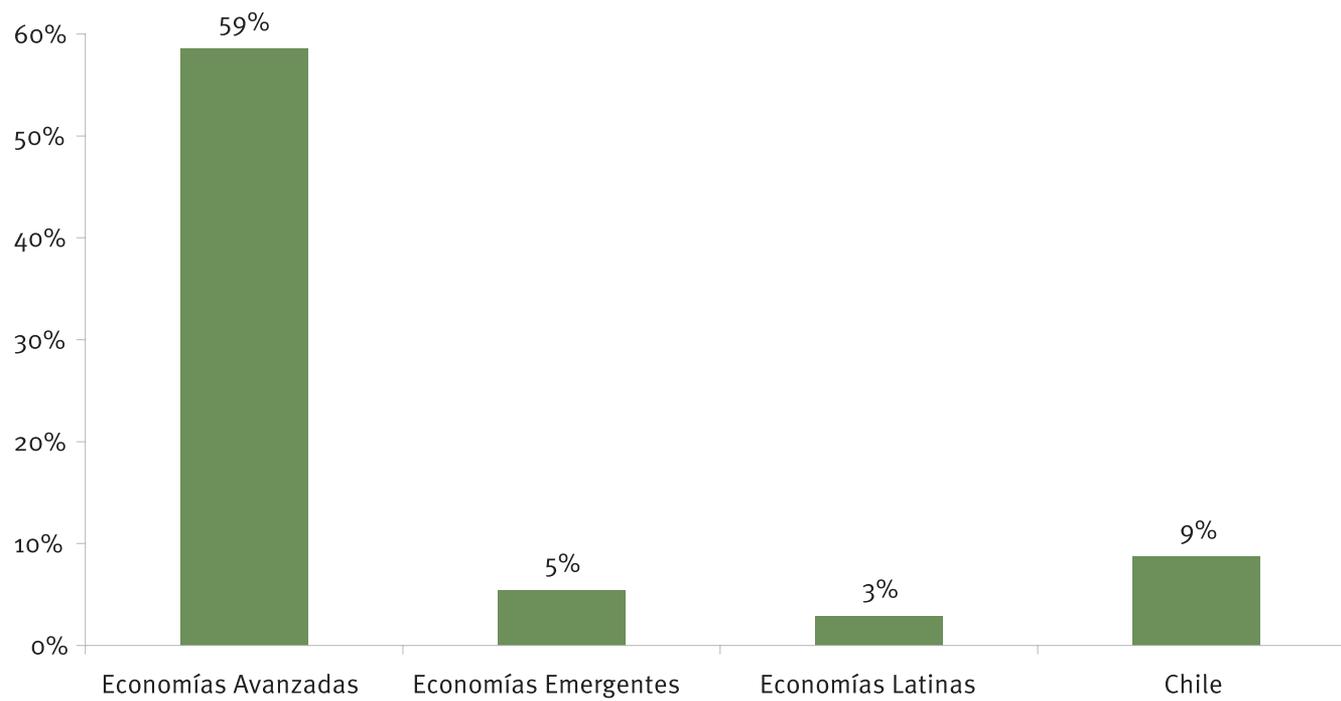
Fuente: Acharan, Álvarez y Villena<sup>30</sup> (2009).

La puesta en marcha de los créditos y líneas de créditos en dólares o en pesos reajustables dólar permitirá a las empresas que tienen ingresos en esa moneda tener parte de sus pasivos en esa denominación y así disminuir su incertidumbre cambiaria. De esta forma se busca aumentar el volumen de este tipo de créditos que en la actualidad llegan sólo al 16% del total de colocaciones del sistema financiero, sobre todo dirigido a empresas pequeñas y medianas que son las con mayores problemas para acceder a este tipo de operaciones.

30 Acharan, Álvarez y Villena (2009), «Crisis financiera y uso de derivados cambiarios en empresas exportadoras», documento de trabajo N°552, Banco Central de Chile.

**GRÁFICO 3.9**

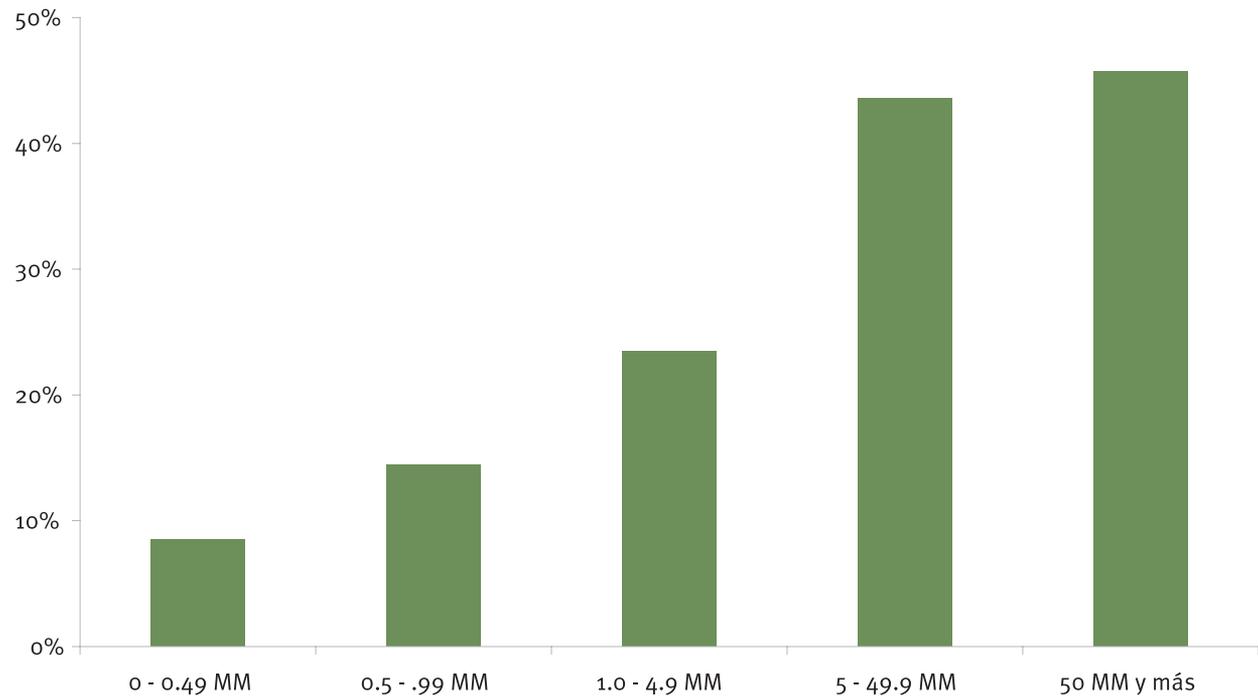
Chile: Mercado Cambiarios con un Bajo Desarrollo (Transacciones a PIB, 2010)



Fuentes: Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity, BIS y Banco Mundial.

**GRÁFICO 3.10**

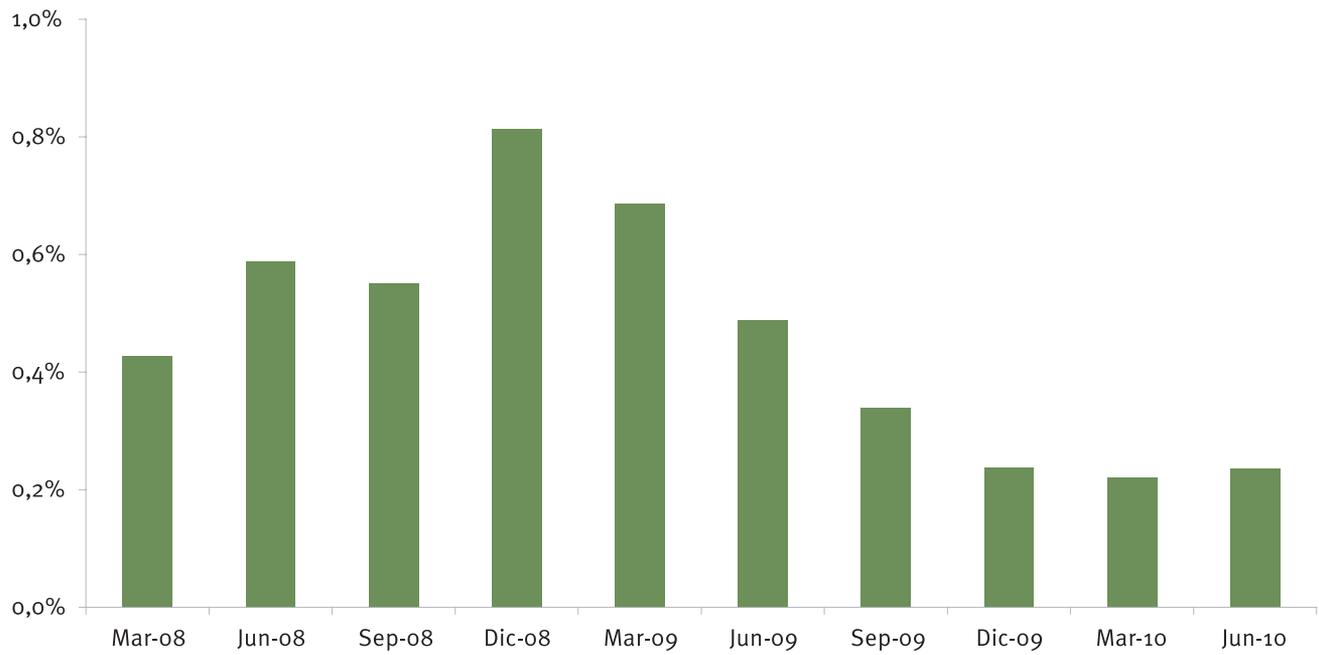
Uso de Derivados Cambiarios por Exportaciones: Concentración en Grandes Empresas (% de firmas exportadoras que usan derivados, 2008)



Fuente: Acharan, Álvarez y Villena (2009).

**GRÁFICO 3.11**

Contratos de Opciones respecto al Total de Derivados de Bancos (En %)



Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

### **MODIFICACIONES A LA LEY GENERAL DE BANCOS**

En materia de regulación bancaria, el actual panorama macro-financiero global, basado en una regulación prudencial y efectiva supervisión está experimentando importantes cambios. En efecto, recientemente se presentó un nuevo acuerdo del Comité Supervisión Bancaria del Banco Internacional de Pagos (BIS), conocido como Basilea III. Al respecto, aunque en términos relativos la banca nacional está preparada para adoptar estos cambios, la Ley General de Bancos (LGB) no satisface plenamente estos estándares, por lo que debe ser adecuada.

Los cambios legales están dentro de los pilares de solvencia y riesgo y de mejoras institucionales de la Agenda MKB. Ellos están orientados a diversos ámbitos como el regulatorio, solvencia, adecuación de capital y riesgos. Todo esto permitirá tener un sistema financiero más robusto capaz de enfrentar de mejor manera episodios de crisis. Estos cambios no son sólo sobre la legislación sino que también pasan por modificaciones administrativas las que por su complejidad serán desarrolladas durante varios meses, por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) y el Ministerio de Hacienda, y con la participación del Banco Central de Chile según corresponda. Dentro de los temas de estudio se encuentran:

- **Tratamiento de bancos sistemáticamente importantes:** Se considera importante, desde un punto de vista sistémico, que la Superintendencia sea capaz de conocer mayores detalles de bancos que se volvieron relevantes en el sistema financiero no producto de fusiones sino que por su propio crecimiento.
- **Ejercicios de Simulación Capítulo XV y evaluación de normativa:** Durante el próximo año se realizará un ejercicio de simulación de crisis del sistema bancario nacional, cuyo objetivo es estar preparados ante la eventual materialización de un evento adverso que desencadene la liquidación forzosa de uno o más bancos. En concreto, se busca estudiar y analizar eventuales brechas de la legislación y de la institucionalidad vigente para adecuarlas y así responder eficazmente ante posibles episodios. De esa manera, uno de los productos del ejercicio será la decisión de tomar o no medidas adicionales o distintas a la capitalización preventiva y a las propuestas de convenio del Título XV o incluso posibles cambios a la garantía estatal a los depósitos.

**Convergencia internacional y normas de capital en la LGB:** En la actualidad, el BIS está realizando importantes cambios que serán oficializados en diciembre próximo. Por lo mismo, y considerando las más relevantes y costosas enseñanzas de la reciente crisis financiera internacional, hay una serie de iniciativas que serán estudiadas y que formarán parte de una reforma más amplia de la LGB. Dentro de los principales temas a considerarán:

1. En lo que respecta a la gestión y solvencia, incorporar fallas en la gestión, insuficiencia de liquidez y excesivo apalancamiento en medidas para regularizar la situación de los bancos (Título XV).
2. Analizar concienzudamente el concepto de capital a través de la mejora de su calidad, extensión de la cobertura de riesgos y estudio de modificaciones al tratamiento de los bonos subordinados y la posible inclusión de bonos perpetuos (Títulos IV y VII).
3. Adecuación de capital incorporando conceptos de riesgo operacional y metodología de cálculo.
4. Revisar ponderadores de riesgo de crédito y normas de capital para que sean acordes a estándares internacionales. Por ejemplo, para créditos de vivienda en Chile el ponderador es 60% y la norma externa señala 50%.
5. Incorporar criterios de liquidez junto a una nueva métrica y apalancamiento en la clasificación de solvencia (Título V).

#### **CAPITAL DE RIESGO**

Uno de los grandes desafío que tenemos como país es fomentar la creación de nuevas empresas, permitiendo que los emprendedores y la gente con buenas ideas pueda obtener los recursos para hacerlas realidad. En un estudio realizado el 2007, Chile aparece en sexto lugar tanto en cantidad de inversionistas informales (como porcentaje de la población) como en el monto de la inversión de inversionistas informales (como porcentaje del PIB) en una muestra de 36 países que participaron del GEM (Global Entrepreneurship Monitor) de Capital de Riesgo. En este mismo estudio se estimó que los inversionistas informales en Chile aportaron en 2007 cerca de 2.682 millones de dólares para financiar nuevos proyectos. Esto representó el 1,8% del PIB de Chile de ese año (comparado con sólo el 0,8% para el caso de EE.UU.).

Todo lo anterior nos sugiere que en Chile existe un enorme potencial de negocios, de ideas y de personas emprendedoras, pero que aún no se ha desarrollado un espacio formal en el sistema financiero que permita hacer crecer estos proyectos. Para esto, es necesario comprender cómo se estructura mundialmente la industria de capital de riesgo. En general, se suele agrupar las etapas de financiamiento en cuatro, según la necesidad y nivel de desarrollo de las empresas:

1. **Capital semilla:** Son fondos para etapas muy tempranas que tienen como objetivo financiar lo necesario para realizar las definiciones finales y las primeras acciones del plan de negocios desarrollado por los fundadores. Usualmente son montos pequeños que sirven para dar estructura legal a la empresa y cerrar los primeros acuerdos con clientes y proveedores. Estas fuentes de financiamiento son comúnmente llamadas las 4Fs: fundadores, familiares, amigos e inversionistas ángeles. Normalmente este tipo de inversión se da de manera informal, sin procesos de selección de proyectos ni mecanismos de evaluación formales. En Chile, el gobierno provee fondos para esta etapa fundamen-

talmente a través de CORFO que cuenta con líneas de apoyo a las incubadoras de negocios, y de proyectos que se presenten a través de este formato de emprendimiento.

2. **Capital de riesgo temprano:** Son fondos adecuados para la etapa en que la empresa inicia las ventas y requiere recursos para financiar tanto la validación del modelo de negocios como la inversión necesaria para la primera expansión. El uso del financiamiento suele ser para capital de trabajo e inversión en marketing y equipamiento. La fuente de financiamiento más común en esta etapa son inversionistas ángeles, usualmente agrupados en redes, y algunos fondos pequeños de capital de riesgo.
3. **Capital de riesgo de expansión (Venture Capital):** Si la empresa tiene éxito en validar su modelo de negocios y lograr una propuesta de valor atractiva para sus clientes, entonces suele experimentar una etapa de crecimiento acelerado. La empresa se expande en ventas y utilidades a tasas crecientes, pero con fuertes necesidades de capital de trabajo e inversión de escalamiento. Si los recursos buscados para la expansión son moderados, el riesgo es bajo y la empresa cuenta con garantías, entonces puede recurrir a fuentes tradicionales, como bancos. Sin embargo, en muchos casos estas condiciones no se dan y la empresa prefiere optar por capital accionario, para lo cual puede recurrir a fondos formales de capital de riesgo, tanto privados grandes como públicos, o a inversionistas individuales de alto patrimonio.
4. **Capital de riesgo de consolidación (Private Equity Funds):** Finalmente la empresa llega a una etapa de consolidación donde el crecimiento es más lento y el reto es buscar nuevas formas de generar crecimiento. Esta etapa puede requerir reestructuraciones e inyecciones de capital para implementar los nuevos proyectos. Como en la etapa anterior, si el riesgo aún es moderado y las inyecciones de capital necesarias son importantes, la empresa puede recurrir a fondos de capital de riesgo de consolidación.

En general cómo se observa en el esquema de cuatro etapas anterior, el factor común en el desarrollo de este tipo de empresas es que se hace por la vía del capital. La literatura menciona principalmente 4 razones por las que financiar capital de riesgo por la vía bancaria-deuda pareciera inadecuado: la incertidumbre, la alta sensibilidad del capital a las condiciones de Mercado, la existencia de activos intangibles y problemas de información asimétrica. En general, el endeudamiento tradicional no es lo más apropiado para financiar inversiones de mayor riesgo, la tasa de interés sería

probablemente muy alta, mientras que el capital provee una compensación en caso de éxito al dar participación en el up-side de los negocios (ganancia de capital). Para completar un mercado de capital de riesgo es fundamental la salida a bolsa. En ese sentido en Chile la bolsa emergente pareciera ser el paso natural a seguir por este tipo de compañías.

Es necesario evaluar si es que efectivamente se está llenando hoy en día el espacio en que las empresas pueden llegar a abrirse a bolsa. En particular, evaluaremos si los instrumentos de apoyo al capital de riesgo que actualmente existen en Chile son los más apropiados para financiar proyectos de capital de riesgo, como son por ejemplo proyectos de exploración minera.

Al momento de identificar las claves para asegurar el funcionamiento de un mercado de capital de riesgo, lo primero que se debe tener en consideración es la importancia de poder elegir buenos proyectos. Para que este sea el caso, es necesario hacer un trabajo conjunto con universidades, empresas y las autoridades de modo de generar las oportunidades de buenos proyectos. En esta línea es importante también identificar nichos donde eventualmente puedan ir apareciendo oportunidades. Chile tiene distintos rubros donde efectivamente hay claras oportunidades de generar este tipo de proyectos. En particular, la exploración minera pudiese ser un campo donde tenemos claras ventajas, dadas las características productivas de Chile, y el capital humano específico que existe en esta materia.

Es importante hacer notar que intentos previos de estímulo de la industria de capital de riesgo han padecido de una falla originaria básica, buscaban proporcionarles más instrumentos de inversión a las AFPs, instituciones conocidas por su aversión al riesgo. Es necesario por tanto pensar en proyectos que requieran inversiones de menores magnitudes, donde family office, fondos de inversión u otro tipo de inversionista más retail puedan querer participar. En otras palabras, es necesario abrir la oferta de este tipo de inversiones más allá de los Fondos de Pensiones.

Por lo mismo, nuestro diagnóstico sugiere la necesidad de financiar por la vía del capital proyectos de alto riesgo (no necesariamente de mucha innovación). Para esto se plantea crear bolsas por nichos, donde se establezca la institucionalidad de información y transparencia que este mercado requiere. Para ello se deben generar estándares de información y de calidad de la misma, y requerimientos de información especiales por tipo de mercado.

Estas bolsas deben comunicarse con los sistemas de apoyo que existen hoy en día, no siendo éstas una vía paralela sino complementaria. Por lo mismo, las acciones en estas bolsas debiesen ser instrumentos elegibles por fondos de inversión, y caer en la categoría de capital de riesgo para los mismos. Además, es indispensable establecer una conexión natural con la bolsa emergente, facilitando la apertura de las empresas que así lo deseen en ésta. Por último, son también necesarias ciertas consideraciones tributarias para empresas que se financien por esta vía, de modo de hacer análogo el beneficio que reciben los proyectos a través de fondos de inversión, y evaluar medidas que permitan hacer del financiamiento por la vía del capital una alternativa cada vez más atractiva para las empresas locales.

---

## 3.2 MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

---

La modernización del Estado es uno de los compromisos centrales que estableció el programa de gobierno de la Coalición por el Cambio para el período 2010-2014.

Si bien son muchos los ministerios que han recibido misiones específicas para cumplir con estas ambiciosas metas, hay tres ministerios con las responsabilidades de liderar una misión transversal, en el sentido de que afectarán a muchas o todas las unidades de gestión de la Administración del Estado. Se trata del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (coordinación), el Ministerio del Interior (descentralización regional y municipal) y el Ministerio de Hacienda. Estos Ministerios mantienen una estricta coordinación desde el 11 de marzo de 2010, con el fin de garantizar un avance coherente en la reforma del Estado.

El Ministerio de Hacienda liderará la reforma en aquellas secciones del programa donde se intersectan algunos «Ejes Programáticos» de la reforma del Estado que se ha comprometido, con la misión permanente que este Ministerio cumple. Esa misión del Ministerio de Hacienda se ha traducido en la acumulación de un acervo de potestades y personal especializado que constituye un capital de enorme potencia, capaz de hacer avanzar la reforma del Estado en todas las unidades de gestión que componen la Administración del Estado a la vez, y también de colaborar con aquellas entidades autónomas del poder ejecutivo que deseen participar de esta gran reforma, como los municipios y la Contraloría.

Esta sección presenta también un diagnóstico de la situación heredada en marzo de 2010 en materia de eficiencia y organización del Estado, en cuanto son temas propios del Ministerio de Hacienda. La situación heredada revela algunos avances, pero también muestra falencias.

Por último, esta sección presenta los lineamientos generales de las reformas que se abordarán durante el período, en el ámbito del Ministerio de Hacienda, siempre prestando la debida atención al diálogo continuo con los gremios de funcionarios, el diálogo al interior del Poder Ejecutivo y los partidos políticos que lo apoyan, y las futuras negociaciones a celebrar en el Congreso Nacional cuando una reforma requiera modificar leyes.

#### **α. LAS METAS PRESIDENCIALES EN REFORMA DEL ESTADO PARA 2010-2014**

El programa de gobierno de la Coalición por el Cambio estableció los siguientes compromisos generales en relación a la reforma del Estado, que es oportuno recordar:

1. Privilegiar consideraciones técnicas y profesionales por sobre criterios políticos.
2. Los cargos serán asignados por capacidad y experiencia.
3. Respeto y valoración del trabajo de los servidores públicos.
4. La modernización del Estado debe contribuir a elevar la productividad total de factores. También debe contribuir a esto una mejor gestión de las empresas públicas y una mayor descentralización.
5. El Estado tiene el rol fundamental de proveer los bienes y servicios públicos que la sociedad necesita. La meta es tener un Estado que ejerza su cometido con calidad, eficiencia y sentido de urgencia, centrado en las necesidades de las personas,
6. El Estado debe ser cercano a la gente.
7. El gobierno tendrá un permanente diálogo con los servidores públicos y fomentará la participación.

Este gobierno no aspira solamente a administrar mejor el Estado que heredó. El compromiso es perfeccionar los aspectos estructurales en forma permanente, para que la organización que llamamos Estado cumpla en mucho mayor grado su misión de servir a la ciudadanía, a lo largo de todo el presente siglo.

### **b. REFORMA DEL ESTADO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO**

La política macroeconómica es parte de la misión del Ministerio de Hacienda. Por su parte, el crecimiento económico juega un rol decisivo en la macroeconomía de cualquier país, tanto a nivel de expectativas del sector privado como de la recaudación fiscal. El Ministerio de Hacienda hará un aporte decisivo en llevar a la práctica el compromiso de este gobierno de elevar el crecimiento económico<sup>31</sup>.

La contabilidad del crecimiento económico establece que sus fuentes pueden descomponerse en dos grandes capítulos: la acumulación de factores productivos (trabajo, capital físico y de otros tipos), y el aumento de la productividad total de los factores, es decir el aumento en la eficiencia con que dichos factores productivos son utilizados para producir bienes y servicios finales.

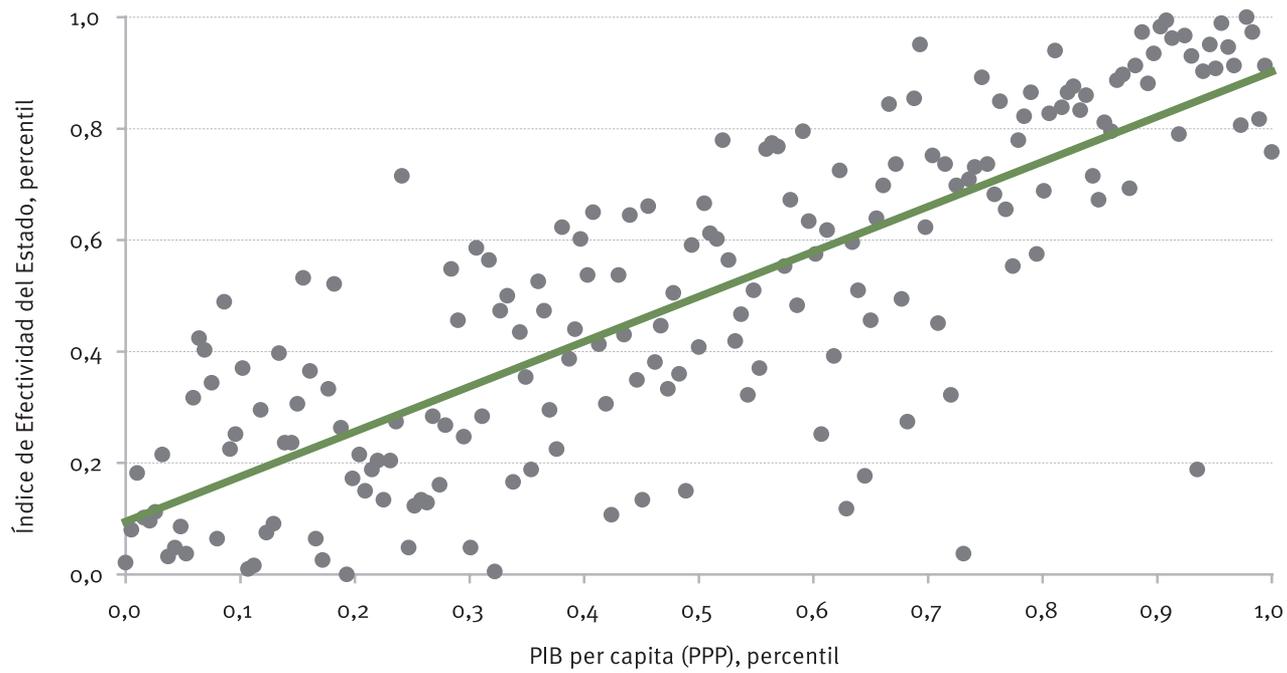
Existe abundante evidencia empírica que muestra la existencia de una correlación positiva entre la efectividad o calidad del aparato público y el nivel del producto interno bruto por habitante (PIB per cápita). El gráfico 3.12 muestra los datos para un amplio número de países (cada círculo representa los datos de un país), y deja en evidencia dicha correlación positiva.

---

31 La página web del Ministerio indica que su misión es «Maximizar el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía y fomentar el mejor uso de los recursos productivos del país para alcanzar un crecimiento económico sustentable que se traduzca en una mejor calidad de vida para todos los chilenos, especialmente los sectores más postergados y vulnerables».

GRÁFICO 3.12

Relación entre Efectividad del Estado y PIB per cápita



Fuentes: Para PIB pc, World Economic Outlook Database 2009 (IMF); Para el Índice de Efectividad del Estado, la fuente es Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2009) «Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008». Ese índice es un promedio ponderado de indicadores de la calidad de la burocracia, la calidad de la provisión de bienes públicos, el número de trámites burocráticos y otras variables análogas.

Otros estudios recabados recientemente por el Consorcio para la Reforma del Estado presentan una correlación análoga: encuentran que si Chile mejorara los índices de sus instituciones públicas a un nivel equivalente al promedio de los países de la OCDE, las correlaciones internacionales conocidas indican que simultáneamente nuestro ingreso por habitante, ajustado por paridad del poder de compra, sería un 33% mayor que el actual, llegando a US\$ 20 mil por año.<sup>32 33</sup>

Estos antecedentes justifican confiar en que el esfuerzo de este gobierno en acometer la modernización del Estado contribuirá a elevar la productividad total de factores. Esta modernización es una de las herramientas que resucitará el crecimiento económico chileno, después de las disminuciones sucesivas que sufrió en cada uno de los gobiernos anteriores.

#### c. ROL DE HACIENDA EN LA REFORMA DEL ESTADO EN 2010-2014

El Ministerio de Hacienda liderará algunos componentes de la reforma del Estado por dos razones principales. Primero, porque corresponden a su misión institucional permanente, como es el caso de su responsabilidad por el efecto del crecimiento económico sobre la senda de la macroeconomía y el equilibrio fiscal. También tiene una responsabilidad permanente en cuanto a la meta de tener un Estado que ejerza su cometido con eficiencia y con sentido de urgencia, proveyendo aquellos bienes y servicios de carácter público.

---

32 Consorcio (2009), «Un mejor Estado para Chile», p. 14.

33 Sin embargo, estas correlaciones no permiten distinguir entre dos interpretaciones causales cuyos significados difieren. Primero, esa evidencia puede interpretarse en el sentido de que las naciones más ricas, según indica el PIB per cápita, deciden comprar un Estado de mayor calidad y efectividad. Es decir, una mayor riqueza sería la causa que explica que el Estado sea más efectivo (ver La Porta, et al (1999) «The Quality of Government», *Journal of Law, Economics and Organization*, 15 (1): 222-279). Pero también es posible que la efectividad del Estado sea un insumo productivo, cuya mayor calidad y cantidad permite producir más PIB per cápita. En esta interpretación, la efectividad del Estado es la causa de un mayor nivel de riqueza nacional.

Segundo, porque varios de los «Ejes Programáticos» de la reforma del Estado presentados en los antecedentes requieren, para su cumplimiento, la utilización juiciosa del acervo de potestades y personal especializado con que la ciudadanía ha dotado al Ministerio de Hacienda para cumplir sus funciones propias. En particular, la demanda permanente por eficiencia fiscal explica las facultades presupuestarias y funciones regulatorias asociadas a ellas, que resultan ser cruciales para la reforma del Estado. Ellas incluyen las siguientes:

- Las potestades propias del empleador de los servidores públicos del poder ejecutivo. Ellas cubren decisiones remuneratorias, de contratación, promoción, jubilación, remoción, tanto a nivel individual como colectivo, y por ende incluyen la relación con las asociaciones de funcionarios públicos. Por esto el Ministerio de Hacienda también coordina al poder ejecutivo con la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Consejo de la Alta Dirección Pública.
- Las facultades necesarias para controlar el gasto público, donde juegan un rol central la estructura institucional que se da el Estado. Por medio de facultades relacionadas al presupuesto, el Ministerio de Hacienda participa en modificar la estructura institucional interna de los Ministerios y servicios públicos.
- Hacienda financia los recursos destinados a adquirir bienes y servicios al sector privado, de distinto nivel de complejidad y originados en proveedores de diferente tamaño y especialización. Por eso, la Dirección Nacional de Contratación Pública se relaciona con el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Hacienda.
- También influyen sobre el presupuesto público los dividendos de las empresas controladas por el Estado, las autorizaciones de endeudamiento, garantías, aportes y retiros de capital vinculados a dichas empresas. En esa función, el Ministerio de Hacienda colabora a la buena gestión de las empresas controladas por el Estado.

Esta breve descripción de facultades revela la multiplicidad y el fuerte grado de interacción entre las unidades del Ministerio de Hacienda que inciden sobre la reforma del Estado. Estas condiciones abren riesgos de descoordinación al interior del Ministerio de Hacienda, que han sido avalados por experiencias históricas no lejanas en el tiempo.

Con el fin de prevenir ese riesgo, y para dar sentido de urgencia y coherencia global al esfuerzo del Ministerio de Hacienda en la reforma del Estado, el 23 de Julio de 2010 el Ministro de Hacienda creó formalmente un Comité de Hacienda para la Modernización del Estado, al interior del ministerio.

Su misión explícita es avanzar en el diagnóstico del tema, crear y evaluar propuestas concretas y asegurar la coordinación al interior del Ministerio con el fin de abordar la reforma de manera sistémica. Sus miembros son dos asesores del Ministro, dos Subdirectores de la Dirección de Presupuestos, el Director Nacional del Servicio Civil y el Jefe de Gabinete del Subsecretario de Hacienda. Desde su creación, este Comité sesiona todas las semanas. Varios miembros de este Comité de Hacienda participan también con la Comisión Interministerial que lidera el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y otros participan en la instancia que coordina la relación con las asociaciones de funcionarios. En los temas que correspondan a Hacienda, los miembros de este Comité participarán también en la relación con la bancada mayoritaria del Senado y con centros de estudio, sean universitarios o afiliados a partidos políticos.

#### **EJE 1: REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL, COMPONENTE INTERNO**

La «reestructuración» de un servicio público o unidad de gestión tiene dos dimensiones: externa e interna. Los aspectos externos se refieren a su dependencia de algún Ministerio (que puede cambiar) y a la separación de roles judiciales, normativos y ejecutivos («juez y parte»). La dimensión interna se refiere a la estructura interna de jefaturas de cada unidad de gestión, a la cantidad de personal en cada estamento (profesional, técnico, administrativo, auxiliar y directivo), al número de plazas en cada nivel jerárquico y en cada grado de la escala de remuneraciones, y a la división regional si corresponde. Debido a que la estructura interna incide de manera directa sobre el gasto público, el Ministerio de Hacienda siempre ha tenido amplias facultades en estas materias. Por ello, el Ministerio de Hacienda tiene la misión de participar activamente en el eje de reestructuración institucional, en su dimensión interna.

El diagnóstico avanzado hasta ahora revela que la obligación constitucional de realizar todas estas reestructuraciones por ley, es decir con aprobación del Congreso Nacional, se ha cumplido minimizando el uso de leyes permanentes y aumentando el uso de la ley de presupuestos, por medio del establecimiento de «programas presupuestarios». Si bien esta estrategia ha facilitado el control presupuestario, también hay indicios de que los «programas» creados por la ley de presupuestos adolecen de un control de gestión insuficiente. Existe un problema análogo en los «programas municipales» creados por los Municipios. El Ministerio de Hacienda estudia diversas opciones para mejorar la institucionalidad que gobierna estas reestructuraciones.

La importancia de avanzar en este campo se explica por lo siguiente:

Para cualquier directivo, la reestructuración interna es una herramienta central de gestión, pues le da flexibilidad para reasignar los recursos humanos y financieros, de manera funcional a los objetivos de gestión. Entre otros, permite aprovechar mejor las nuevas opciones que abre el avance tecnológico.

En muchos casos, una reestructuración interna eficiente permitiría separar más nítidamente las funciones de diseño de políticas de las funciones ejecutoras y asesoras. Este es un requisito esencial para que el sistema de Alta Dirección Pública pueda extenderse a algunos servicios importantes, como la Dirección del Trabajo y el Servicio de Impuestos Internos.

La reestructuración «externa», incluyendo la fusión de ministerios, se facilitará significativamente cuando se cuente con una institucionalidad superior a la actual para realizar reestructuraciones internas.

Los Municipios podrán conciliar de mejor forma las ventajas de la flexibilidad que otorgan los programas municipales con su mayor dificultad para control de gestión y selección imparcial de personal.

## **EJE 2: CONTAR CON LOS MEJORES SERVIDORES PÚBLICOS**

El Ministerio de Hacienda cumple el rol del empleador en el sector público. El área de recursos humanos es manejada en conjunto por la Dirección Nacional del Servicio Civil y la Dirección de Presupuestos, ambas dependientes del Ministerio de Hacienda. Existen al menos tres regímenes laborales diferentes: los Altos Directivos Públicos (ADP), el de los funcionarios no directivos (planta y contrata) y el personal a honorarios. A ellos se agregan regímenes especiales para médicos y otros trabajadores de la salud, entre otros.

En cuanto al personal no directivo, las metas de gobierno referidas al régimen laboral individual se especializan a la modernización de los concursos, ascensos, movilidad horizontal, reclutamiento, calificación, remuneraciones, capacitación, licencias, horas extraordinarias y estímulos al retiro por edad. El trabajo avanzado hasta hora se concentra en la «movilidad horizontal». Ella se refiere a los concursos para llenar una vacante en un servicio público, cuya primera etapa de postulación se abriría a candidatos de toda la Administración Pública, con el fin de facilitar los ascensos de los funcionarios más calificados. La «movilidad horizontal» ya está prevista por la reforma de 2003, aunque sólo para vacantes en el tercer nivel del estamento directivo. Los aspectos avanzados en esta materia son:

- Profundizar la «movilidad horizontal» en el tercer nivel del estamento directivo.

En la dimensión colectiva, las metas de gobierno son perfeccionar las relaciones con las asociaciones de funcionarios en cada unidad de gestión, así como la relación a nivel transversal con sus organizaciones superiores como ANEF, ASEMUCH, Colegio Médico, CONFENATS, Colegio de Profesores y funcionarios de universidades estatales. El caso de los empleados municipales tendrá atención especial.

Para ello, el Ministerio de Hacienda ha enviado representantes regulares a las sesiones de un grupo de trabajo organizado por el Consorcio para la Reforma del Estado. Este Ministerio, junto al Ministerio del Trabajo, ha participado en reuniones con estas organizaciones. Se mantiene la coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) para efectos de su relación con los funcionarios municipales.

En cuanto a los Altos Directivos Públicos (ADP), el trabajo avanzado hasta ahora se refiere a dos áreas:

- Elaborar una «ley corta ADP», orientada a dar un marco que permita canalizar mejor el aporte de los directivos nominados en calidad transitoria y provisional, para acelerar los plazos de operación de los concursos ADP y para perfeccionar el régimen de indemnizaciones por despido para los directivos ADP. Se trata de aspectos cuya operación es deficitaria desde el inicio del sistema ADP en 2004, pero cuya solución fue postergada sucesivamente por los gobiernos anteriores.
- Se solicitaron fondos BID para realizar una encuesta de remuneraciones de directivos en Chile, con el fin de establecer con mayor fundamento las asignaciones ADP para los directivos públicos, y se está gestionando una licitación para materializarla.

Con un horizonte mayor se elaboran propuestas de ley para extender el sistema ADP a los directivos de cuatro tipos de unidades de gestión:

- los servicios públicos excluidos del sistema ADP por la ley de 2003,
- los Programas Presupuestarios de suficiente tamaño y permanencia,
- las Divisiones de Ministerios que prestan servicios directamente a ciudadanos y a usuarios fuera del Estado, y
- las unidades de ejecución de políticas, de suficiente tamaño, que existen en algunos gobiernos regionales y municipios.

Corresponde mencionar aquí que el Ministerio de Hacienda también coordina a la Dirección de Compras y Contratación Pública, muy conocida por su programa Chilecompra. Esta Dirección ha cumplido un valioso rol en perfeccionar la función de contratación, contribuyendo a aumentar la eficiencia del Estado en materia de compras de insumos y servicios, distintos del esfuerzo laboral que aporta directamente el funcionario público. Se trabaja en avanzar en el nuevo programa Chilepaga y en mantener la coordinación con el Comité Interministerial para la Agenda Digital.

### **EJE 3: MEJORAR LA CALIDAD DEL SERVICIO PRESTADO POR EL ESTADO**

La calidad del servicio del Estado siempre deber ser ajustada por su eficiencia, pues la ciudadanía desea minimizar los impuestos. La eficiencia global exige considerar tres niveles:

- Calidad de las políticas públicas,
- Calidad de los programas concretos que implementan esas políticas, y
- Eficiencia con que se gestionan dichos programas, lo cual implica evaluar la gestión de esos Servicios y Divisiones, de carácter ejecutor.

El Ministerio de Hacienda tiene la misión de velar por la eficiencia fiscal en estos tres niveles, y posee facultades para ello. Otros Ministerios también poseen facultades complementarias, por ejemplo Mideplan en la Evaluación de Proyectos.

Respecto a la calidad de programas específicos, el Ministerio de Hacienda realiza evaluaciones internas desde su Unidad de Estudios, al igual que otros ministerios. Además evalúa esos programas con tres herramientas, la Evaluación de Impacto, la Evaluación de Programas Nuevos y la Evaluación de Programas. Las evaluaciones de impacto fueron menos de dos al año en 2006, 2008 y 2009, indicando que el aumento a diez observado en 2007 fue insostenible. La Evaluación de Programas Nuevos se contrató únicamente en 2009.<sup>34</sup> Las Evaluaciones de Programas han sido la actividad más importante, pues cubrió casi 16 programas por año en 2006-09. Cada una es realizada por un panel de tres expertos externos al gobierno en plazos breves, cercanos a cuatro meses.

---

34 Se comprometieron gastos para cinco evaluaciones hasta 2012, por medio de un convenio con una única institución.

El diagnóstico en esta materia es doble. Por una parte, el Poder Ejecutivo requerirá contar con su propia evaluación interna y con evaluaciones encargadas a terceros externos al gobierno. Sin embargo, el Poder Ejecutivo también compromete apoyo a los programas a los cuales les asigna presupuesto cada año, apoyo que después sería cuestionado por una evaluación negativa. Esto puede influenciar las decisiones del Ejecutivo respecto a la selección de los programas a evaluar. También es importante que las recomendaciones sean utilizadas en forma oportuna.

Con el fin de atenuar esos conflictos, el programa del Presidente Piñera prevé la creación de una Agencia Autónoma de Calidad de los Programas, que aporte imparcialidad en la evaluación ex-post de los programas financiados con recursos públicos. El Ministerio de Hacienda aportará su experiencia a la creación de esta Agencia, con la meta de que empiece a operar a fines de este período presidencial. También se ha obtenido el compromiso del Banco Interamericano de Desarrollo de aportar su experiencia por medio de un estudio base.

Por otra parte, el Ministerio evalúa Servicios y Divisiones de carácter ejecutor por medio de Evaluaciones Comprensivas (inclusivas) del Gasto (ECG). Las ECG tienen relación directa con el control de gestión, pues sus insumos son los «objetivos estratégicos» del Servicio evaluado y los productos (bienes o servicios) ligados a cada uno de esos objetivos. Entre 2006 y 2009 el gobierno anterior contrató cada año entre cuatro y seis evaluaciones mayores, realizadas por terceros independientes. Se observa que el número de ECG ha sido inferior al necesario para convertirlo en un sistema de control de gestión propiamente tal. En efecto, con 195 unidades de gestión en el Estado central, un sorteo de 5 ECG al año genera una evaluación cada 39 años. Lo anterior sugiere la necesidad de agregar otras herramientas de mayor frecuencia.

Un elemento central del diagnóstico respecto del control de gestión en el Estado es que deben coexistir dos horizontes de tiempo y de foco:

- **Control del cumplimiento de las metas presidenciales**, prometidas a la ciudadanía por el gobierno en ejercicio. Este control le compete al Ministerio Secretaría General de La Presidencia.

- **Control de la gestión regular**, que busca cumplir con los objetivos permanentes de cada organismo público. Esos objetivos están establecidos en ley o en la costumbre (sus «objetivos estratégicos»). Estos son los «bienes públicos» que la ciudadanía debe obtener a cambio de la entrega regular de fondos estatales a través de las sucesivas leyes de presupuestos. La gran mayoría de ellos no son mencionados en los programas de gobierno, pues tienen un carácter especializado o regional. Sin embargo, al Ministerio de Hacienda le compete velar por la obtención regular de la máxima cantidad y calidad de bienes públicos a cambio de estos fondos.

Estos dos sistemas de control deben estar coordinados, para evitar contradicciones y para no sobrecargar a las unidades de gestión con un excesivo número de metas.

Desde 1998 el Ministerio de Hacienda desarrolló un conjunto de herramientas con el fin de controlar la gestión regular:

- Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que condicionan el pago del 7,6% de la remuneración al cumplimiento de metas transversales a 195 unidades de gestión de la administración central.
- Convenios Colectivos de Desempeño (CCG), que condicionan el pago de otro 8,0% de la remuneración al cumplimiento de otras metas de gestión, esta vez establecidas a nivel de cada Servicio.
- Balance de Gestión Integral, que es un tipo de Tablero de Control.

Nuestro diagnóstico sobre estas herramientas es que, sin perjuicio de contar con varios éxitos a su haber, han sido menos efectivas de lo que se pensó inicialmente al crearlas. Un factor que explica esto es que se aplican con un rezago excesivo, mayor a dos años, debido a su dependencia del ciclo presupuestario. Por ejemplo, a mediados del año 2010 se definen las metas que deberán aplicarse durante el año 2011 y cuyo cumplimiento causa un aumento de las remuneraciones recibidas durante el año 2012. Esta baja frecuencia está disociada de la vida de las organizaciones modernas, que se expresa en ciclos mensuales o incluso semanales. Este rezago y lentitud es coherente con su foco en el cumplimiento de rutinas de procesos de apoyo, es decir aquellos procesos sin influencia sobre las metas sustantivas de la unidad de gestión, en vez de orientarse a resultados, incluyendo aquí la satisfacción del usuario<sup>35</sup>.

---

35 Ver Banco Mundial (2010) «Postfacio: propuestas para la continuación del PMG chileno mediante la profundización en la gestión orientada a usuarios», febrero.

Por otra parte, la selección de metas está dividida entre unidades transversales que no comparan el costo que imponen a las unidades de gestión con el eventual beneficio social de esa meta, y sin sumar a los costos el desembolso fiscal de las unidades dedicadas al control transversal de las metas. Preocupa que se haya entregado la medición del cumplimiento a las propias unidades a evaluar, es decir el cumplimiento es autorreportado en el 75% de las metas. En algunos casos la actividad de cumplir las rutinas controladas por los PMG y los CCD ha distraído recursos humanos significativos, que han dejado de estar disponibles para cumplir las metas sustantivas de las unidades de gestión.

La gestión del sistema PMG ha influido sobre su resultado. Las mismas rutinas de procesos de apoyo fueron vueltas a proponer como meta PMG año tras año, por la vía de crear múltiples «etapas» para la misma rutina, sabiendo que ya se cumplían. Esto prolongó por una década el cumplimiento de rutinas que podrían haberse logrado en pocos años. Por ejemplo, en 2009 hubo diez rutinas de proceso de apoyo donde al menos el 93% de las unidades de gestión estaba comprometiendo la cuarta etapa de la misma rutina. No extraña entonces que en 2009 el 92% de las unidades de gestión haya obtenido el 100% del incentivo PMG. Del mismo modo, la primera evaluación del sistema PMG recién se encargó en 2007-8, diez años después de su creación.

Por estos motivos, al establecer los PMG 2011 se decidió migrar gradualmente desde rutinas de apoyo hacia actividades y procesos que incidan directamente sobre los resultados sustantivos de la unidad de gestión, incluyendo la calidad de servicio. Además se está recabando información más fina para diagnosticar la efectividad de metas transversales específicas.

Nuestro diagnóstico también ha recabado información indirecta sobre el esfuerzo que los Jefes de Servicio dedican a aumentar la eficiencia de los recursos humanos bajo su mando. Un primer indicador revelador es el alto grado de estabilidad de los funcionarios a contrata en sus cargos, medida por el inverso de la tasa de desvinculaciones iniciadas por el empleador (cese por «otra» causal). En efecto, en promedio, el funcionario a contrata promedio de la administración central que no renunciaba ni fallecía, duraba 43,3 años empleado en 2007.<sup>36</sup> Como esto es equivalente a que cada funcionario «a contrata» viva una sola desvinculación iniciada por el empleador en toda su vida laboral, queda establecido que el régimen laboral a contrata no ha sido precario.<sup>37</sup> También ha aumentado la eficiencia de los recursos humanos bajo su mando

---

36 Esta cifra es el resultado de promediar 61,9 años para los 41.221 funcionarios a contrata de la Administración Central sujeta a la Escala Única de Sueldos, más Fiscalizadores y más D.L. N° 1.953, y 34,2 años para los 46.225 funcionarios a contrata del Ministerio de Salud sin Fonasa. Fuente: Dirección de Presupuestos,

37 La estabilidad de los funcionarios de planta, medida en forma análoga fue alta también: en promedio, el funcionario de planta de la administración central que no renunciaba ni fallecía, duraba 133,3 años empleado en 2007.

Un segundo indicador se refiere al uso de licencias médicas. Se ha recabado evidencia de que los Jefes de Servicio aplican grados de control altamente disímiles entre sí. El Cuadro 3.3 muestra el comportamiento en materia de licencias médicas de 50.663 funcionarios a contrata de la administración central, excluyendo al Ministerio de Salud y sus dependencias, durante el año 2008.

**CUADRO 3.3**

Días de Licencia Médica al año por cada trabajador «a contrata» en la Administración Central excluyendo al Ministerio de Salud, 2008. Unidades fueron ordenadas de mayor a menor N° de días de licencia al año

Quintil de funcionarios (ordenados por días de licencias por año)	Profesionales	Técnicos con asignación profesional	Técnicos sin asignación profesional	Administrativos	Auxiliares	Leyes N° 15.076 y 19.664	Fiscalizadores
Quintil 1 (mayor)	25,9	36,4	43,9	32,7	32,7	12,5	19,5
Quintil 2	18,3	21,9	43,5	23,9	28,0	10,2	19,0
Quintil 3	13,6	20,6	26,3	22,1	15,7	6,2	17,2
Quintil 4	10,6	15,1	14,3	17,4	9,4	6,2	16,0
Quintil 5 (menor)	6,8	7,2	9,8	11,8	5,1	4,8	12,6
Ratio Q1/Q5	3,8	5,0	4,5	2,8	6,5	2,6	1,5
Todos	15,1	20,2	27,6	21,6	18,2	8	16,8
Dotación 2008	19970	1194	9455	14141	4473	350	1080
% dotación 2008	39%	2%	19%	28%	9%	1%	2%

*Fuente: Dirección de Presupuestos. Se excluye al sector Salud por dos razones: presenta diferencias en el acceso a licencias, y la fracción de su personal que cumple turnos nocturnos es mayor.*

Se observa en el cuadro 3.3 que, a pesar de que los Jefes de Servicio y de División cuentan con amplias facultades respecto de los funcionarios a contrata, muchos de los Jefes permitieron tasas exageradas de utilización de las licencias médicas, en comparación a las tasas de uso logradas por otros Jefes en condiciones comparables (debe advertirse que en el sector público las licencias médicas tienen reglas diferentes del sector privado). El uso de licencias en el estamento

profesional es cercano al de los auxiliares, y el ratio entre los dos quintiles extremos de profesionales es de casi cuatro veces. En particular, el quintil de profesionales con mayor número de días de licencias (25,9 al año) logra el equivalente de un mes de ausencia no remunerada al año, a lo cual se suman los 15 días hábiles de vacaciones más 5 días «administrativos» de libre uso al año.

Estos resultados indican que muchos Jefes de Servicio –con importantes excepciones ubicadas en el Quintil 5– no estimaron pertinente dedicar esfuerzos a aumentar la eficiencia en este importante aspecto del manejo de los recursos humanos, a pesar de la presencia de los sistemas de control de gestión mencionados.

El cuadro 3.3 también indica la existencia en la administración pública de amplios espacios para que aquellos Jefes de Servicio que se autoexigen más que los otros, destaquen y logren resultados extraordinarios en comparación al resto. Ello establece que en el Estado es especialmente valioso reclutar directivos autoexigentes. Así, este diagnóstico justifica la prioridad que este Gobierno da a perfeccionar y extender el sistema de alta dirección pública.

En esta materia, el Ministerio de Hacienda también trabaja en identificar factores que permiten a algunos Jefes de Servicio ser menos exigentes y sobrevivir con éxito. Para ello se ha logrado el apoyo del Banco Mundial y del BID, que están realizando o financiando estudios con este fin. En particular, se estudian las modalidades de enlace entre cada Jefe de servicio y el Subsecretario del Ministerio con quién se relaciona. Dichos Subsecretarios tienen facultades para definir la continuidad de cada Jefe de servicio, pero enfrentan obstáculos para su ejercicio de orden técnico y político. El estudio del Banco Mundial está recabando experiencias extranjeras sobre esta materia y levantando información sobre algunas experiencias chilenas. También se planea iniciar estudios complementarios sobre la efectividad en el sector público chileno de herramientas de control de gestión que operan en la frecuencia mensual, que podrían complementar las herramientas vinculadas al ciclo presupuestario, que operan de manera mucho más lenta.

#### **EJE 4. MODERNIZAR LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

Las empresas públicas se diferencian de los servicios públicos porque venden bienes y servicios directamente a sus usuarios, y por tanto no reciben aportes presupuestarios excepto en situaciones excepcionales. El compromiso presidencial de imprimir un sello de eficiencia en la gestión del Estado incluye a las empresas controladas por el Estado.

El Ministerio de Hacienda siempre ha tenido facultades respecto de estas empresas en aspectos financieros, porque sus dividendos pueden constituir una importante fuente de ingresos o egresos para el presupuesto fiscal. Hacienda también emite las autorizaciones de endeudamiento, garantías, aportes y retiros de capital para dichas empresas.

En Chile, la actividad empresarial del Estado se enmarca, por regla general, en el principio de subsidiariedad. Conforme a dicho principio, el Estado debería desarrollar todas aquellas funciones que la sociedad civil o los grupos intermedios no pueden realizar y cuya ejecución redunde en beneficio de la comunidad. El fin propio de las empresas controladas por el Estado es producir y distribuir eficientemente los bienes y servicios que les correspondan, según la autorización transparente y acotada del legislador. Sin embargo, han existido casos en que dichas empresas han sido utilizadas para fines distintos de los indicados, han sufrido por la desidia de sus altos directivos, o su control ha sido capturado por grupos de interés particular, llevándolas en todos esos casos a causar pérdidas fiscales significativas o a omitir el cumplimiento de su misión de manera eficaz y eficiente.

El diagnóstico es que existe un amplio espacio para crear un marco institucional que reduzca en forma permanente el riesgo de que estas conductas se repitan en el futuro. En efecto, Chile sufre de un rezago en términos de la normativa relativa a los gobiernos corporativos de la generalidad de las empresas públicas, en comparación a las mejores prácticas internacionales y a las recomendaciones que ha efectuado la OCDE. En concreto, se han detectado las siguientes áreas de mejoramiento:

El diagnóstico es que existe un amplio espacio para crear un marco institucional que reduzca en forma permanente el riesgo de que estas conductas se repitan en el futuro. En efecto, Chile sufre de un rezago en términos de la normativa relativa a los gobiernos corporativos de la generalidad de las empresas públicas, en comparación a las mejores prácticas internacionales y a las recomendaciones que ha efectuado la OCDE. En concreto, se han detectado las siguientes áreas de mejoramiento:

- Transparentar las funciones públicas que cada una de estas empresas está llamada a cumplir, de forma explícita.
- Dotar a dichas funciones públicas de respaldo presupuestario cuando sea posible.
- Crear una institucionalidad que mejore los mecanismos de selección, evaluación y remoción de los directores de las empresas públicas.

Para lograr estos fines, el Ministerio de Hacienda trabaja en reformular y fortalecer, a través de un marco jurídico especial, la institucionalidad a través de la cual el Estado ejerce su rol de empresario. Dicha institucionalidad deberá especializarse en el control de la gestión y de los resultados de estas empresas y en velar porque den cumplimiento a estándares de diligencia en la gestión. Para asegurar la efectividad y eficiencia de esta institucionalidad, se estudiará establecer un catálogo claro de obligaciones, funciones y responsabilidades que faciliten su exigibilidad por parte de la ciudadanía. También se buscarán incentivos capaces de atraer profesionales de excelencia y de reconocido mérito a las funciones directivas de esta institucionalidad, que sean capaces de constituirse en contrapartes exigentes y creíbles de los ejecutivos y directores de cada empresa específica.

Se estudiará además la conveniencia de generar un estatuto común para todas las empresas estatales, en todas aquellas materias cuyo tratamiento debiera ser uniforme. Dicho estatuto tomaría como modelo la normativa que rige a las sociedades anónimas abiertas del sector privado, en cuanto a las normas de responsabilidad personal y patrimonial de los gestores, con su correlato en términos de exigencia. Asimismo, se estudiará hacer aplicable a las empresas estatales la mayor parte posible de las normas sobre entrega de información y transparencia que rigen para las referidas sociedades anónimas abiertas.

---

### 3.3 POLÍTICAS INTERNACIONALES: HACIA UN MODELO INTEGRADO Y EFICIENTE DE COMERCIO INTERNACIONAL

---

El desarrollo económico de Chile en los últimos años se ha caracterizado por el fuerte impacto del sector externo en el crecimiento nacional. La estrategia adoptada de apertura al comercio mundial a través de la liberalización del comercio unilateral y bilateral ha rendido frutos.

Actualmente, Chile cuenta con una red de acuerdos comerciales que cubre 57 países y un mercado estimado en más de 4.000 millones de personas. En el año 2009, un 93,6% de las exportaciones se destinaron a mercados con los que Chile tiene acuerdos preferenciales, mientras que un 95,5% de las importaciones provino de dichos países<sup>38</sup>. De esta forma, el arancel efectivo aplicado a las importaciones para el año 2009 alcanzó apenas un 0.94%<sup>39</sup>, lo que significa mejores precios y mayores alternativas de productos para el consumidor.

Adicionalmente, los acuerdos comerciales abren nuevas oportunidades para atraer inversión directa al país y promocionarlo como una plataforma para América Latina y el Asia, no sólo para la fabricación de bienes, sino también para la prestación de servicios y el desarrollo de encadenamientos productivos binacionales.

Nuestra estrategia de desarrollo debe evolucionar hacia una fase de aprovechamiento y complementación intensiva de la red de acuerdos vigente. El reducido margen de crecimiento generado por nuevos acuerdos, los altos costos de su negociación y la posterior merma en la recaudación fiscal, nos llama a mejorar la gestión y a aumentar la productividad del sector exportador como la más importante herramienta de desarrollo.

---

38 Informe «Comercio Exterior de Chile, Primer Trimestre 2010», Departamento de Estudios e Informaciones DIRECON.

39 Cálculo efectuado con información de todas las operaciones de importación registradas por el Servicio Nacional de Aduanas; Departamento de Estudios, Servicio Nacional de Aduanas.

**CUADRO 3.4**

Comercio internacional de Chile, 2009

	Población 2009 (Miles)	PIB 2009 (Millones US\$)	Comercio 2009		
			Exportaciones (Millones US\$)	Importaciones (Millones US\$)	Intercambio (Mi- llones US\$)
Mundo	6.829.000	57.228.373	51.511	38.879	90.390
Países con acuer- dos comerciales con Chile	61,7%	88,0%	92,2%	94,7%	93,2%
Total	4.213.493	50.360.968	47.493	36.818	84.243

*Fuente: elaboración propia en base a datos de DIRECON.*

En un mundo que avanza hacia la liberalización arancelaria, las barreras para-arancelarias han empezado a cobrar cada vez una mayor importancia debido a su naturaleza administrativa. Es por esto que los esfuerzos que hagan los países en desarrollar iniciativas tendientes a facilitar las transacciones desde y hacia su economía, marcarán una diferencia fundamental, especialmente en economías pequeñas como la chilena.

En este contexto, elementos como la eficiencia lograda por el Estado para administrar los procedimientos aduaneros y el otorgamiento de autorizaciones técnicas o las certificaciones sanitarias, cobran especial relevancia para el correcto funcionamiento de los múltiples acuerdos firmados y para concretar las oportunidades potenciales que surgen tras los acuerdos comerciales.

A fin de subsanar estas carencias, el gobierno trabaja en hacer la gestión administrativa de comercio más simple y facilitarles a los privados los procesos necesarios para realizar la actividad de comercio internacional.

#### **a. SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR (SICEX)**

---

Mediante la implementación de un programa de facilitación del comercio, denominado Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), que abarcará la simplificación y armonización de una parte importante de los procedimientos requeridos para exportar, se reducirán costos, se disminuirán los trámites, se evitarán los cuellos de botella y las operaciones desfasadas.

Los resultados esperados son: una aduana más moderna, eficiente, transparente y accesible, que logre mayor agilidad en la interrelación con otros servicios que participan en el proceso de exportaciones, generando una mayor productividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. A su vez, se habrá reducido la merma a la competitividad de nuestro sector exportador que implican los procesos engorrosos y lentos.

Este aumento en la eficiencia y la integración de los procesos de las agencias públicas ayudará a lograr un flujo de bienes y servicios seguro y constante, en el menor tiempo posible. De esta forma, las empresas ganarán en competitividad, mientras el Estado asegurará que el comercio exterior cumpla con las normas y regulaciones establecidas en sus compromisos internacionales y para con los usuarios nacionales.

Las implicancias para nuestro sector exportador pueden ser importantes. El Banco Mundial ha estimado que un día de retraso antes de embarcar, reduce el comercio en un 1%, explicado en un 75% por los obstáculos administrativos y en un 25% por infraestructura portuaria o terrestre<sup>40</sup>.

---

40 Djankov, Freund, y Pam, (2006) «Trading on Time»; Banco Mundial.

La relevancia de las políticas de facilitación del comercio, y en particular de aquellas enfocadas en los procedimientos radica en que generan una serie de beneficios tales como:<sup>41</sup>

- Reducción en los costos del comercio, creación de comercio e incremento de las ganancias de un comercio más libre y fácil.
- Incremento en las oportunidades para actividades de outsourcing y expansión de la fragmentación de las actividades de producción.
- Mejoramiento de la eficiencia del gobierno en la administración y la transparencia, incluyendo el incremento de la recaudación por actividades asociadas a los procedimientos aduaneros.
- Reducción de la posibilidad de controversias internacionales entre economías industrializadas y en desarrollo por las diferencias en procedimientos aduaneros y sistemas operativos.
- Exposición rápida al mercado mundial de las empresas pequeñas y medianas, especialmente importante en las economías en desarrollo<sup>42</sup>.

Este proyecto potencia la agenda de modernización del Estado y de eficiencia en el gasto público, teniendo un impacto directo en la productividad y crecimiento, dado que estas medidas ayudarán al sector exportador a ser más eficiente. Adicionalmente, habría un impacto en la recaudación fiscal debido a que los aranceles se cobrarían de una manera más eficiente, disminuyendo así la elusión y evasión.

Una vez implementado, SICEX cubrirá los procesos de exportación, importación y tránsito de mercancías. Para entonces, Chile contaría con las condiciones óptimas para transformarse en una plataforma regional comercial, haciéndose más atractivo para la inversión extranjera, y a potenciando la creación de más y mejores empleos en el sector exportador.

---

41 Kim, Kyvik, Pinali y Geloso Grosso; «Logistics and Time as a trade barrier», OCDE Trade Policy Working Papers N° 35; OCDE Publishing.

42 Según la OCDE las empresas pequeñas y medianas se benefician de la facilitación del comercio al eliminar o disminuir desventajas, tales como: personal menos especializado que las lleva a dedicar recursos para adquirir conocimiento con respecto de las formalidades y procedimientos administrativos; encarecimiento del financiamiento debido a que los retrasos afectan su capital de trabajo y liquidez, y falta de historial con las autoridades aduaneras.

---

## 3.4 INNOVACIÓN

---

Como hemos visto antes la innovación en Chile es un tema pendiente. A continuación se explican las principales medidas en que está trabajando el Gobierno para revertir esta observación.

### a. CRÉDITO FISCAL A LA INVERSIÓN PRIVADA EN I+D.

---

Diversos estudios demuestran que la inversión en investigación y desarrollo genera una alta rentabilidad privada (aproximadamente entre un 17% y 34%) y social (aproximadamente 60%).

En Chile el nivel de inversión que realizan las empresas por concepto de investigación y desarrollo representa solamente un 0,4% del PIB (datos 2008). Esto es relativamente bajo en comparación con países desarrollados. De hecho, el promedio de inversión en I + D de los países de la OCDE es de aproximadamente un 2,26% del PIB (datos 2006).

Los incentivos tributarios son un instrumento efectivo para expandir el gasto en investigación y desarrollo que hacen las empresas. Es así como 21 de los países miembros de la OCDE tienen incentivos tributarios a la inversión en I + D.

En la actual legislación, el artículo 31 N° 11 de la Ley sobre Impuesto a la Renta (1989) permite deducir como gasto necesario para producir la renta los desembolsos incurridos en investigación y desarrollo en interés de la empresa, aún cuando no sean necesarios para producir la renta. Mientras que la ley N° 20.241 (2008) contiene un incentivo tributario solamente respecto de la inversión en I + D que las empresas hacen con centros de investigación (inversión extramuros). Este beneficio consiste en un crédito contra el impuesto de primera categoría, equivalente a un 35% del gasto realizado en virtud de contratos de investigación y desarrollo, pudiendo deducirse como gasto necesario para producir la renta el 65% restante que no da derecho a crédito.

Se busca enviar un proyecto de ley al Congreso que proponga ampliar los beneficios tributarios para las inversiones en proyectos de investigación y desarrollo que las empresas realicen con sus capacidades internas (inversión intramuro). El gasto referido puede ser deducido de las rentas del contribuyente, aun cuando las actividades de investigación no sean necesarias para producir la renta de la empresa.

Además, se establece un procedimiento especial para la certificación de proyectos de investigación en I + D intramuro, el que se lleva a cabo ante CORFO, que es la encargada de fiscalizar la correcta ejecución de los proyectos. Este procedimiento comienza con la presentación de la solicitud de certificación por parte del contribuyente. Una vez aprobado el proyecto, el solicitante puede hacer uso de los beneficios desde la fecha de la presentación de la solicitud.

En caso de incumplimiento de los términos y condiciones de los proyectos, CORFO puede revocar la certificación, lo que conlleva que el contribuyente pierde el derecho a utilizar los beneficios tributarios del proyecto de ley, a partir del primero de enero del año en que se verificaron las causales que motivan la revocación.

El contribuyente además debe presentar al Servicio de Impuestos Internos y a CORFO una declaración jurada informando (i) los proyectos en ejecución o ejecutados, certificados por CORFO; (ii) las personas a quienes se les hayan efectuado pagos por la ejecución de los mismos proyectos y su monto, y (iii) el costo total de cada proyecto certificado.

Además, CORFO puede solicitar la información que estime necesaria para verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la ley y en el proyecto.

#### **b. EVALUACIÓN Y REORIENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS CORFO**

---

A febrero de 2010 CORFO contaba con 90 programas, los que no obedecían a una lógica proveniente de un objetivo bien determinado, sino que en muchos casos respondían a solicitudes del Gobierno central para atender problemas específicos. Esta gran cantidad y diversidad de programas no sólo se tradujo en una pérdida de foco de la institución, sino que también hizo muy engorroso para el usuario interactuar con CORFO. De hecho, este enfoque se tradujo en el surgimiento de una amplia red de consultores, que han desempeñado el rol de intermediarios, disminuyendo así los recursos orientados a los usuarios finales.

A partir de marzo, CORFO ha redefinido su misión como «Fomentar el emprendimiento y la innovación para mejorar la productividad de Chile, y alcanzar posiciones de liderazgo mundial en materia de competitividad», estableciendo 4 objetivos para lograrlo: a) contribuir al desarrollo empresarial promoviendo mejoras en la gestión de las empresas, a través del fortalecimiento de las redes y alianzas empresariales, desarrollo de proyectos asociativos mejoramiento de la

calidad y desarrollo de capital humano, b) contribuir al incremento de las inversiones nacionales y extranjeras en el país, promoviendo, atrayendo y facilitando su materialización, c) apoyar las mejoras en productividad del país por la vía de promover y apoyar la innovación en productos y servicios, estimulando el desarrollo emprendedor y fortalecer la cultura innovadora del país, y d) generar mayor acceso y mejores condiciones de financiamiento a las Mipymes a través de programas de coberturas, líneas de fondeo y el desarrollo e implementación de nuevos productos financieros.

Además, CORFO ha reorientado su ámbito de acción a aquellas áreas e instancias en las que se detecten imperfecciones o «fallas de mercado» causadas principalmente por la existencia de externalidades positivas, asimetrías de información, o por la necesidad de proveer bienes públicos.

En este contexto, CORFO ha centrado sus esfuerzos en recoger información de sus propios instrumentos, así como de otras instituciones relacionadas al ámbito de la innovación, emprendimiento y fomento productivo, para mejorar su asignación de recursos, apuntando a la eliminación de instrumentos que dupliquen esfuerzos, la eliminación de aquellos que no responden al rol de CORFO o no cuentan con justificación o eventualmente que dejaron de tenerlo, y fortaleciendo aquellos que permitan ir en una verdadera ayuda para las empresas, avanzando entonces hacia un esquema de ventanilla única.

Bajo esta perspectiva, durante los últimos meses de los 90 programas existentes, y luego de una evaluación detallada, se han cerrado 10, se encuentra en vías de cerrar otros 17 programas, se está evaluando el traspaso de 20 programas a otras entidades públicas y se han creado dos nuevos. Con todo, CORFO redujo preliminarmente su oferta de 90 a 45 programas, los cuales se encuentran en un proceso de una exhaustiva revisión, bajo un enfoque de dos componentes: diseño y desempeño, e incorporando en paralelo el establecimiento de indicadores de resultado para el diseño e implementación posterior de un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

### **c. START-UP CHILE**

---

El Ministerio de Economía inició un programa piloto para traer a Chile a al menos 25 emprendedores extranjeros de alto potencial. El programa comenzó con una búsqueda en California, contando ya con dos emprendedores instalados en Chile. A cada seleccionado se le otorgarán US\$ 40 mil para que realice su proyecto durante 6 meses.

### **d. REVISIÓN DE CAPITAL HUMANO AVANZADO.**

---

El fomento del capital humano avanzado hoy en Chile no cuenta con un diseño acorde con las necesidades de desarrollo del país debido a deficiencias institucionales y a que los instrumentos para el desarrollo del capital humano no son los adecuados.

Por la importancia que tiene el capital humano avanzado en el desarrollo del país, el Gobierno considera prioritario en avanzar en reformas en esta área. Para dichos efectos el Ministerio de Hacienda está trabajando en el diseño de una agencia de capital humano avanzado y de un sistema de becas eficiente y efectivo.

El desarrollo de estas dos iniciativas debe tener un impacto significativo sobre el fomento del estudio de programas de postgrado tanto en Chile como en el extranjero. Los principales beneficiarios serán los nuevos postulantes del sistema.

---

## 3.5 FACILITAR LA ENTRADA Y SALIDA DE EMPRESAS

---

### a. CONSTITUCIÓN SIMPLIFICADA DE SOCIEDADES.

---

Esta iniciativa busca simplificar al máximo el procedimiento de constitución de la mayoría de las sociedades —excluyendo las sociedades anónimas abiertas—. La propuesta consiste en establecer un procedimiento digital de constitución simplificada de sociedades basado en un formulario entregado por el Servicio de Impuestos Internos. Complementario a esto, el Servicio de Impuestos Internos generará un registro electrónico de las sociedades que se constituyan a través de este nuevo procedimiento. Este registro reemplazará la información que actualmente se genera a partir de las inscripciones en el Registro de Comercio y la publicación en el Diario Oficial.

### b. AGILIZACIÓN DE TRÁMITES PARA EL INICIO DE ACTIVIDADES DE NUEVAS EMPRESAS

---

En junio de este año se envió al Congreso un proyecto de ley que busca agilizar y simplificar los trámites para el inicio de actividades de nuevas empresas de cualquier tamaño.

Como una primera medida, se plantea que, salvo contadas excepciones, las municipalidades entreguen en forma obligatoria, e inmediatamente, la patente comercial respectiva, una vez que el contribuyente haya acompañado todos los permisos necesarios. En ciertos casos, como en el caso de patentes de sociedades de profesionales y de inversión, no se exige permiso alguno para otorgar la patente comercial. Asimismo, se flexibiliza el otorgamiento de patentes provisionarias.

Además, se establece para los contribuyentes que por primera vez inicien actividades, el derecho a recibir todos los documentos tributarios que sean necesarios para comenzar su actividad.

En cuanto a la publicación de los extractos de constitución y de modificaciones en el Diario Oficial, el proyecto de ley propone que este requisito sea cumplido mediante la incorporación de su contenido en la página web que para estos efectos deberá habilitar el Diario Oficial. Se contempla que el acceso a esta página sea público y gratuito.

### c. REVISIÓN DE LEY DE QUIEBRAS.

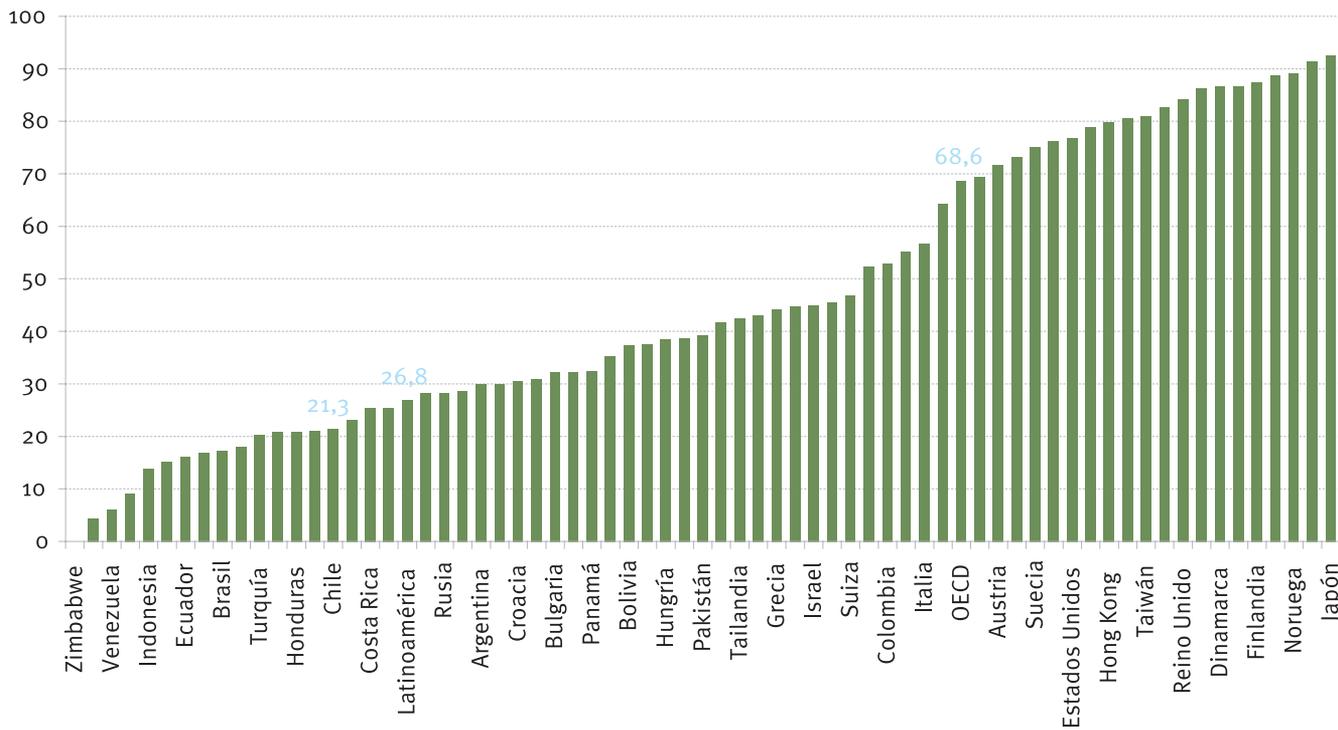
---

El proceso judicial de quiebra (sistema concursal) chileno es percibido como ineficiente y presenta bajísimas tasas de utilización. Hay una gran cantidad de casos de insolvencia informal que no caen en el sistema de quiebras y que, por lo tanto, no son sometidas a un proceso que podría obtener resultados más eficientes de la liquidación de la empresa en crisis. Si bien este problema es común a muchas jurisdicciones, en el caso de Chile, tanto la literatura académica como los rankings internacionales, pasando por la opinión de los usuarios, dan cuenta de un consenso en torno a la necesidad de intentar nuevamente un ajuste o cambio a nuestra legislación concursal.

Tal como hemos indicado, según información del Banco Mundial (Doing Business 2010), el proceso de quiebra toma alrededor de 4,5 años en Chile, comparado con 3,3 años en Latinoamérica y 1,7 en los países de la OCDE. El costo del proceso representa alrededor del 15% de los activos de las empresas, nivel similar al observado en Latinoamérica, pero muy superior al 8,4% de los países OCDE. Por último, en términos de recuperación de la deuda, según esos datos, en Chile sólo se recupera un 21,3% de su valor, inferior al promedio de Latinoamérica (26,8%) y un tercio de lo que se recupera en los países OCDE (68,6%).

GRÁFICO 3.13

Porcentaje de Recuperación en una quiebra.



Fuente: Doing Business 2010, Banco Mundial.

Además, se observa que en la última década, los niveles de insolvencia evidente (empresas con a lo menos tres protestos anuales por montos relevantes) superan las 2.500 al año, y nuestras estimaciones indican que hay alrededor de 4.460 empresas con insolvencias informales en los últimos 10 años, lo que implica un flujo adicional de 450 empresas anuales al sistema<sup>43</sup>.

43 En principio, las empresas pequeñas pueden entrar a sistemas más expeditos, por lo que de estas 450 empresas sólo 110 empresas (que corresponden a empresas medianas y grandes) entrarían adicionalmente a sistemas de arbitraje más complejo debido a insolvencia informal, mientras que las 340 empresas restantes serían parte de procesos más expeditos.

¿Qué explica este comportamiento de alta insolvencia informal? Se han analizado diversos factores relevantes. En primer lugar, la administración del sistema concursal está entregado a la justicia ordinaria, que carece de la profundidad de conocimientos que demanda este tema y no dispone del tiempo suficiente para poder dedicarse en detalle a analizar cada caso, cuando en una quiebra cualquiera pueden fácilmente participar más de una centena de acreedores.

En segundo lugar, el procedimiento es poco ágil, sus plazos y los medios de cada procedimiento suelen ser excesivos, todo lo que atenta contra la posibilidad de una alta tasa de recuperación o de un pronto acuerdo en el mejor interés de los acreedores y el deudor.

En tercer lugar, en Chile la insolvencia tiene un lamentable efecto infamante, que aleja a los deudores de recurrir al sistema concursal. Quien es declarado en quiebra es habitualmente percibido como alguien que ha defraudado a sus acreedores y, en muchos casos, como una persona que no es sujeto de crédito futuro, cualquiera que hayan sido las causas de su insolvencia.

Por último, la forma en que la legislación busca penalizar la insolvencia fraudulenta es inadecuada e incita a que los deudores eviten entrar al sistema antes que promover su uso. Esto es particularmente evidente si se considera que por el solo hecho de ingresar al sistema formal de quiebra se abre la posibilidad de una calificación criminal de la misma, al tiempo que la madeja de figuras penales vinculadas a la quiebra tipifican como delito muchas de las conductas en que el empresario común incurre, con ocasión de una insolvencia, sin conciencia de ilicitud ni dolo.

Los Ministerios de Hacienda y Economía están estudiando diversas alternativas para reformar el sistema concursal. El objetivo es que éste se haga cargo de todas las empresas insolventes o en crisis, que asesore de la mejor manera a los deudores que pueden estar viviendo un momento de difícil liquidez, pero que son capaces de enfrentar sus obligaciones a través de la reorganización financiera y no necesariamente tener que liquidar los activos de la empresa. Para esto consideramos que se deben ampliar las alternativas de salvamento, reorganización o cierre de las empresas en crisis, dando una mayor flexibilidad al proceso, ajustándolo a las características particulares de cada sociedad, de su insolvencia, su tamaño y sus perspectivas financieras.

---

## 3.6 ELIMINANDO DISTORSIONES DE MERCADOS

---

Otra fuente de ganancia de productividad es la eliminación de todo tipo de distorsiones sobre mercados específicos. La primera de estas iniciativas corresponde al mercado de los combustibles. El Gobierno presentó en julio pasado un proyecto de ley al respecto.

### *a.* PROYECTO SIPCO/SEPCO

---

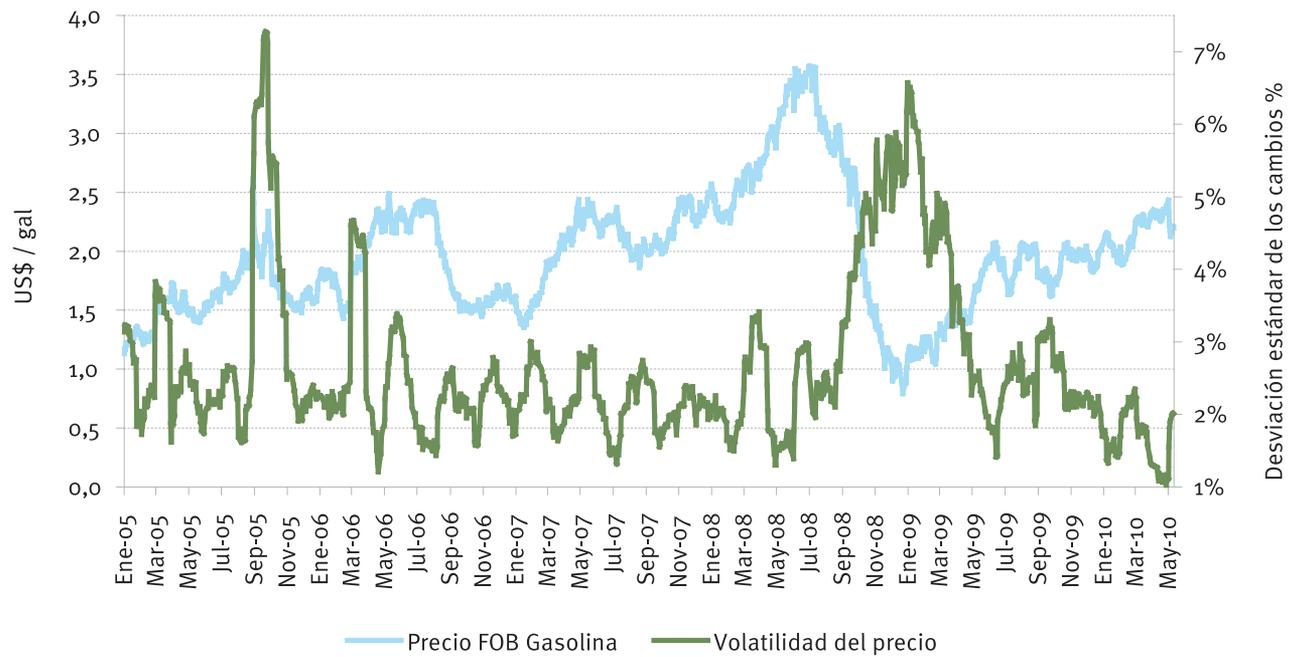
Este proyecto de ley focaliza en los consumidores pequeños los eventuales subsidios fiscales para protegerlos de los aumentos en los precios internacionales de los combustibles, lo que desarrollará un segmento del mercado financiero y en la segunda etapa, basada en contratación de seguros, aumentará la estabilidad macroeconómica al dejar en el exterior el riesgo que sufre Chile como un todo frente a aumentos en los precios internacionales.

#### **ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

Chile, como país importador de combustibles, está expuesto a variaciones en los precios internacionales de estos bienes. La mayoría de estas variaciones son de naturaleza permanente, por lo que estabilizar los precios propiamente tal no es posible, ya que son relativamente pocos los casos en que un movimiento de precios en una dirección es compensado con un movimiento en la dirección contraria (ver gráfico 3.14). En este contexto, los consumidores debieran adaptarse lo antes posible a los nuevos precios, lo que en el caso de los combustibles exige invertir en nuevos procesos productivos. Sin embargo, cuando el consumidor sólo accede a créditos a tasas elevadas, lo óptimo es contar con un seguro que permita postergar por un tiempo la llegada de los nuevos precios, entregando fondos al consumidor para invertir y adaptarse al nuevo escenario sin estar incurriendo en menos crédito caro.

**GRÁFICO 3.14**

Precio FOB gasolina y volatilidad de retornos.



Fuente: Elaboración propia con datos de NYMEX.

Nota: La serie de volatilidad de los cambios porcentuales del precio corresponde a la volatilidad de los últimos 20 días hábiles acumulados. La serie de precios corresponde a RBOB de NYMEX.

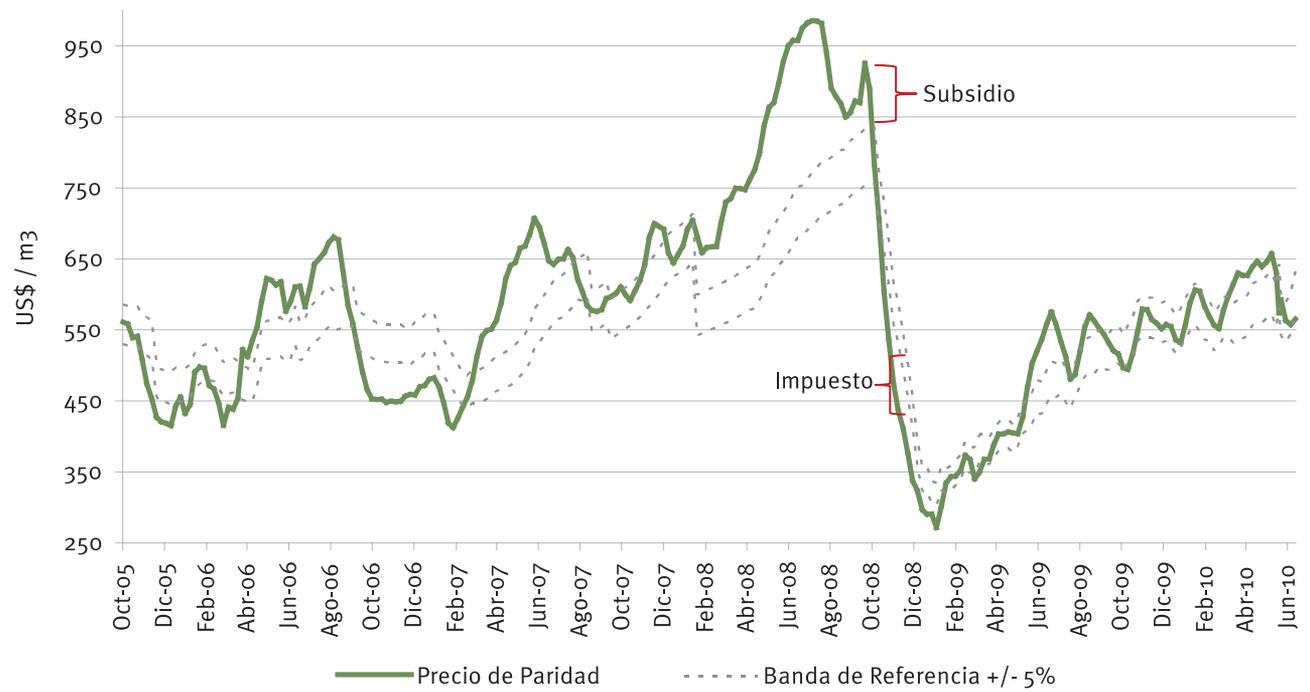
En Chile, el Estado ha jugado un rol importante, otorgando protección de precios a los consumidores. Con este objetivo funcionó desde 1991 el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y en el período abril 2006-junio 2010 operó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo (FEPC). Estos fondos operaron otorgando créditos tributarios (subsidios) cuando el precio internacional se elevaba por un cierto umbral sobre el promedio de precios de los últimos meses, y cobrando impuestos cuando el precio cae por debajo del promedio de los últimos meses menos un umbral (ver gráfico 3.15).

El FEPP, que operó entre 1991 y 2005 con una banda de  $\pm 12,5\%$  del precio de referencia, logró disminuir la volatilidad del precio de paridad de importación en un cuarto de la volatilidad subyacente de los precios internacionales. El FEPC, en tanto, que operó entre octubre de 2005 y junio de 2010 con una banda de  $\pm 5\%$  del precio de referencia, logró disminuir la volatilidad del precio de paridad de importación entre un quinto y un sexto de la volatilidad semanal de los precios internacionales.

Estos resultados indican que los fondos apenas han logrado una disminución moderada de la volatilidad de los precios internacionales. Las distintas limitaciones y problemas que presentan los fondos de estabilización hacen válido el replantear el sistema con que el Estado pretende proteger a los consumidores de cambios en los precios de los combustibles.

**GRÁFICO 3.15**

Precios de Paridad y banda de referencia.



Nota: Las series de precios de paridad y referencia corresponden al cálculo realizado semanalmente por la CNE.

### **LIMITACIONES Y PROBLEMAS DE LOS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN**

En primer lugar, los fondos son susceptibles de agotarse, particularmente en episodios de alzas sostenidas de precios, dejando sin protección a los consumidores cuando más lo necesitan. El FEPC, por ejemplo, se agotó o estuvo a punto de agotarse dos veces desde el año 2005. El FEPP también experimentó este problema, pasando varios años con saldo ínfimo desde su reforma el año 2000, quedándose así sin capacidad para proteger a los consumidores cuando el huracán Katrina golpeó las costas del Golfo de México en EE.UU., haciendo cerrar numerosas refinerías y aumentando los precios de los combustibles refinados.

El agotamiento reiterado de los fondos de estabilización es la contrapartida del fuerte monto de los subsidios que se han otorgado en Chile. Entre enero de 2000 y diciembre de 2009 el costo fiscal del FEPP y del FEPC fue de US\$ 1.494 millones, incluyendo créditos otorgados, pagos a ENAP y menor recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En parte esto se debió a una tendencia general al alza, que genera subsidios en los fondos de estabilización. Además existió un efecto asimétrico en la recaudación de IVA, debido a que por ley, los subsidios de los fondos disminuyeron la base imponible, mientras que los impuestos no la aumentaron. En definitiva, el FEPP y el FEPC crearon subsidios de hecho, alejándose del principio de neutralidad fiscal que dichos fondos deberían cumplir.

Otro factor que ha contribuido al alto costo fiscal es el diseño de los fondos, que no evita que la cobertura de precios beneficie a dueños de grandes entidades consumidoras de combustible, que son capaces de cubrirse por sí mismos o de obtener coberturas con terceros privados. Hubo un subsidio estatal muy mal focalizado.

Además, ese exceso de cobertura estatal generó una reducción no buscada en la demanda privada por coberturas para cambios en los precios de los combustibles, por parte de los mayores consumidores privados de Chile. Esto ha causado una jibarización artificial del mercado chileno de coberturas. Por lo mismo, una mejor focalización de las coberturas del estado reactivaría la demanda privada. Estimamos que hasta unas 500 empresas podrían comprar seguros por su cuenta en el exterior. Ello favorecería también una modernización de las empresas chilenas, en línea con la Agenda Mercado de Capitales Bicentenario (MKB), contribuyendo al crecimiento económico.

En segundo lugar, el agotamiento de los fondos de estabilización y la disminución de la capacidad de otorgar cobertura y tiempo de ajuste para los usuarios que eso ha conllevado, ha desviado la discusión ciudadana hacia una rebaja o eliminación del Impuesto Específico a los Combustibles (IEC). Sin embargo, el rol de este impuesto no es la protección de precios, sino que eliminar externalidades negativas ligadas al consumo de combustible como congestión, contaminación,

accidentes, daño a la infraestructura, emisiones de CO<sub>2</sub> y ruido. Dichas externalidades no cambian en magnitud (de manera apreciable) cuando sube el precio internacional de los combustibles, pues el consumo es muy insensible al precio.

Esa discusión ciudadana gatillada por el agotamiento de los fondos de estabilización, condujo a que entre octubre de 2008 y marzo de 2010 se aplicara una rebaja al IEC de la gasolina. Esta rebaja transitoria del IEC tuvo un costo fiscal de US\$ 850 millones. Esta magnitud, su mala focalización, y su efecto negativo en la gestión de las externalidades indicadas, justifican un esfuerzo especial para proteger al IEC, mediante su flexibilización.

Sumando los créditos fiscales otorgados por los fondos de estabilización, el efecto que estos fondos han tenido disminuyendo la base imponible de IVA y el costo fiscal de la disminución del IEC, se encuentra que los fondos de estabilización han costado al Fisco US\$ 2.344 millones entre los años 2000 y 2009. La tabla X presenta el desglose de estos costos. El fuerte gasto que el FEPP y el FEPC han significado, junto con las críticas presentadas aquí, justificar la creación de un nuevo sistema de protección de precios que haga frente a estos problemas sin sacrificar su objetivo.

### CUADRO 3.5

Costo Fiscal FEPP y FEPC, Ene-00 — Dic-09

Costos Fiscales	Período	
	2000-2005 (US\$ MM)	2006-2009 (US\$ MM)
Directo FEPP y FEPC	353	824#
Menor recaudación de IVA	81	236
Menor recaudación del Imp. Específico a los Combustibles, reducción variable 2008-10*	-	850
<b>Total</b>	<b>434</b>	<b>1.910</b>
<b>Total Década</b>	<b>2.344</b>	

\* Entre abril de 2008 y marzo de 2010.

# Incluye dos pagos a ENAP en 2008 por 510 US\$ Millones, de cuentas por cobrar no reportadas en el FEPC.

En tercer lugar, se ha criticado la discrecionalidad con que han operado los fondos de estabilización, pues los gobiernos han modificado ciertos parámetros para determinar el precio de referencia con el que se calculan los créditos e impuestos del fondo. Esta discrecionalidad es necesaria para enfrentar el dilema entre acotar el gasto de recursos fiscales y otorgar protección de precios, en el contexto de un fondo de estabilización. Sin embargo, es posible disminuir esta discrecionalidad sin sacrificar capacidad de protección de precios y, además, de superarse el esquema de fondos, es posible eliminar ese tipo de discrecionalidad.

#### **FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY QUE PRESENTÓ EL GOBIERNO**

A septiembre de este año, no existe un mecanismo de protección de precios de los combustibles en el país. El FEPC expiró el 30 de junio, por lo que el FEPP recuperó su vigencia. Sin embargo, los recursos disponibles en los subfondos del FEPP son ínfimos, excepto para el subfondo de petróleos combustibles. Así, en el caso de un alza de los precios internacionales no habría manera de dar a los consumidores un plazo para adaptarse a la nueva situación.

Previendo este contexto y dados los problemas y las limitaciones que han presentado históricamente los fondos de estabilización, el gobierno presentó el 13 de julio un proyecto de ley al Congreso Nacional que propone brindar protección de precios a los contribuyentes al IEC. La focalización en dichos contribuyentes se justifica, porque son ellos quienes asumen la carga de limitar las externalidades de congestión, contaminación y otras. Además, en promedio dichos contribuyentes son de menor tamaño que los consumidores de combustible que recuperan el IEC, y por ello acceden a créditos más caros, elevando su costo de adaptación a las nuevas condiciones de precio. También se busca satisfacer la aspiración ciudadana de, frente a un aumento del precio internacional, obtener un plazo para ajustarse bajando transitoriamente el monto del IEC.

Al enfocarse en los contribuyentes del IEC se quita protección de precios a aquellos consumidores de combustibles que recuperan dicho impuesto. De estos consumidores, la mayor parte está en condiciones de proveerse por sí mismos de un plazo para enfrentar los costos de ajustarse a los cambios de los precios de combustibles, o acceder a mecanismos provistos por terceros. Esta focalización del universo de beneficiarios de la protección de precios permitirá una utilización más eficiente de los recursos fiscales, pues enfocará la protección y el eventual gasto solamente en aquellos consumidores realmente vulnerables a las variaciones en los precios.

Por otro lado, la iniciativa plantea mantener el +/- 12,5% del ancho de banda que ha regido en el FEPP desde 1991. Por ende, no se reeditaría el +/- 5% que rigió con el FEPC desde 2005 hasta junio de 2010. Esta medida apunta a reducir los costos fiscales. De haber regido un ancho de banda de +/- 12,5% para el FEPC, los costos fiscales directos habrían sido un 53% menores durante el período en que el fondo rigió.

En una primera etapa, las variaciones del IEC serán de cargo fiscal, a través de un aumento o disminución de los ingresos generales de la nación (Cuenta Única Fiscal, CUF). En una segunda etapa se propone utilizar un sistema de seguros para la protección de precios, adquiriendo en el extranjero contratos que paguen en los eventos en que el precio internacional de los combustibles aumente por sobre el 12,5% del promedio de los últimos meses.

La segunda etapa se justifica para superar las restantes limitaciones de los fondos como concepto general, incluyendo al FEPC y al FEPP, que son compartidas por el sistema de protección creado en la primera etapa.

En su modalidad más simple, un seguro de protección consiste en pagar una prima a todo evento, y en cobrar una indemnización de ocurrir el evento cubierto. En este caso, el evento cubierto consiste de aumentos en el precio de un determinado combustible en el mercado internacional, que exceden de cierto umbral o «precio de ejercicio», fijado previamente, al momento de contratar el seguro.. Este seguro se denomina también «opción call».

Desde luego, el sistema de seguros contrataría coberturas en forma frecuente, de manera que el conjunto de contratos vaya cubriendo el consumo de todas las semanas o meses, sin interrupción. Las primas y los impuestos eventuales quedarían sujetos a topes máximos.

En el sistema de seguros, la cobertura o seguro sería contratada por el Estado en el mercado internacional de derivados financieros. El Estado transferiría el costo de la prima al consumidor, aumentando el componente variable del Impuesto Específico a los Combustibles (IEC), previa división de la prima total pagada por el número de metros cúbicos usados por los consumidores que pagan dicho impuesto. En caso de existir indemnización, el Estado también transferiría dicho resultado al consumidor, esta vez restando del componente base del IEC, el cociente entre la indemnización total y el número de metros cúbicos cubiertos.

El sistema de seguros de la segunda etapa presentaría las siguientes ventajas respecto a la primera:

- a)** Eliminaría el riesgo que tiene el país a nivel agregado ante aumentos en los precios internacionales ya que los pagos por indemnizaciones son efectuados por extranjeros. Un reflejo de esto es que se eliminarían por completo los subsidios de hecho ya que el costo de las primas y las indemnizaciones se transfieren por completo a los consumidores sin costo fiscal.
- b)** El seguro aumentaría el plazo dado a los consumidores cubiertos para ajustarse a los cambios de precios de combustibles. En el caso del diésel, simulaciones históricas muestran que un seguro simple hubiese permitido elevar en 70% el plazo medio de ajuste. En el caso de la gasolina, un seguro simple hubiese elevado en 15% el plazo medio de ajuste que entregaba el FEPC. Una gestión profesional obtendría resultados aún mejores que los de un seguro simple.
- c)** A diferencia de la fórmula de la primera etapa, el seguro cobraría impuestos menores que los que han cobrado el FEPC y el FEPP en el pasado, pues los impuestos estarían acotados al monto pagado en primas. En todo caso, el proyecto también limita el pago de primas a 4% del promedio del precio de paridad de importación durante las últimas dos semanas (aproximadamente \$10/litro).

El proyecto hará una excepción a favor de las pequeñas empresas que utilizan petróleo diésel en sus faenas productivas. Estas empresas recuperan IEC, por lo que perderían acceso a la cobertura adquirida por el Estado en el exterior. Se estima que este tipo de empresas no tiene la capacidad de conseguir protección de precios por sus propios medios. Por eso se creará una excepción permitiendo que estas empresas recuperen el IEC solamente por su componente base, obteniendo así el monto de la protección de precios asociado al componente variable. Con todo, no recibirán subsidios, pues también deberán pagar la prima de los seguros. Para acceder a este beneficio en la etapa de régimen, las empresas deberán ser contribuidoras de IVA y haber tenido ventas inferiores a 15.000 UTM durante el año calendario anterior. También habrá un régimen de transición a esta situación.

**CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

Según lo expuesto, se divide el proyecto de ley en dos etapas de implementación que se presentan a continuación.

**PRIMERA ETAPA: SIPCO**

En esta etapa se contempla crear un nuevo Sistema de Protección al Contribuyente del Impuesto Específico a los Combustibles. Este nuevo sistema sustituiría al FEPP, que rige a partir del 1º de julio de 2010, desde la fecha de su vigencia.

Se materializará del siguiente modo: primero, la importación o primera venta en Chile dejará de ser objeto de los créditos e impuestos del FEPC, pues ese fondo se extingue, pero dicha importación o primera venta continuará siendo objeto del Impuesto Específico a los Combustibles, en el caso de la gasolina y petróleo diésel.

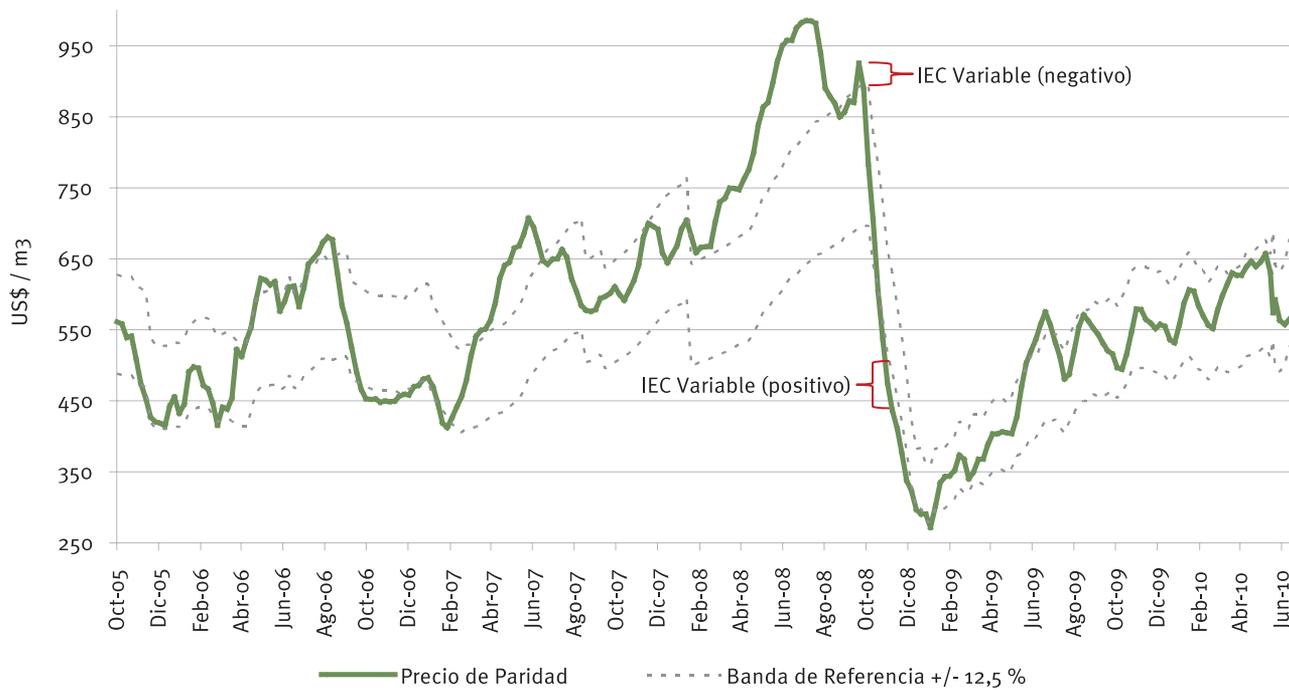
En segundo lugar, se reemplazarán los impuestos y créditos que ha definido el FEPC, por incrementos y rebajas al monto del IEC. De este modo, sólo permanecerá el IEC, que tendrá dos componentes:

- a)** su componente base, que permanecerá fijo en las magnitudes vigentes al 30 de junio de 2010, y
- b)** un componente variable, que en el nuevo sistema de protección al contribuyente (primera etapa) se calculará con la misma metodología que se habría calculado el impuesto y crédito del FEPC, de no haberse extinguido, aunque disminuyendo la arbitrariedad del cálculo (ver gráfico 3.16).

El componente variable se podrá modificar todas las semanas, tal como ha ocurrido hasta ahora con el impuesto o crédito del FEPC, y la cantidad de combustible afectada por cada crédito o impuesto del nuevo mecanismo de cobertura estatal será identificada por la fecha de la factura, tal como ha ocurrido hasta ahora con el FEPC.

GRÁFICO 3.16

Evolución semanal del precio de paridad de importación de la gasolina y bandas de referencia con SIPCo, Ene-05 — jun-10



Nota: Las series de precios de paridad y referencia corresponden al cálculo realizado semanalmente por la CNE. Las bandas de referencia se calcularon con un ancho de +/- 12,5 % de la referencia.

El nuevo sistema de protección al contribuyente propone preservar bandas del mismo ancho del FEPP, es decir +/- 12,5%. Por lo demás, este es el ancho que tuvieron todas las bandas entre 1991 y 2005. Ya se indicó que el ancho de +/-5% introducido en 2005 con el FEPC duplicó el costo fiscal.

Con esto, el Gobierno busca ofrecer un sistema de protección de precios que no dependa de un fondo y por ende que no sea susceptible de agotarse, con los consiguientes problemas. Por otro lado, el otorgar protección de precios a través de un componente variable del IEC permite focalizar el servicio solamente en aquellos contribuyentes que pagan el impuesto, dejando de lado a grandes consumidores capaces de conseguir protección por sus propios medios.

**SEGUNDA ETAPA: SEPCO**

En una segunda etapa se introducirá el Seguro de Protección al Contribuyente, que cubrirá con mayor énfasis los aumentos significativos en los precios y se aplicará al mismo conjunto de contribuyentes beneficiados en la primera etapa, y con las mismas excepciones. Bajo el sistema de seguros o coberturas financieras, el IEC tendrá de nuevo dos componentes:

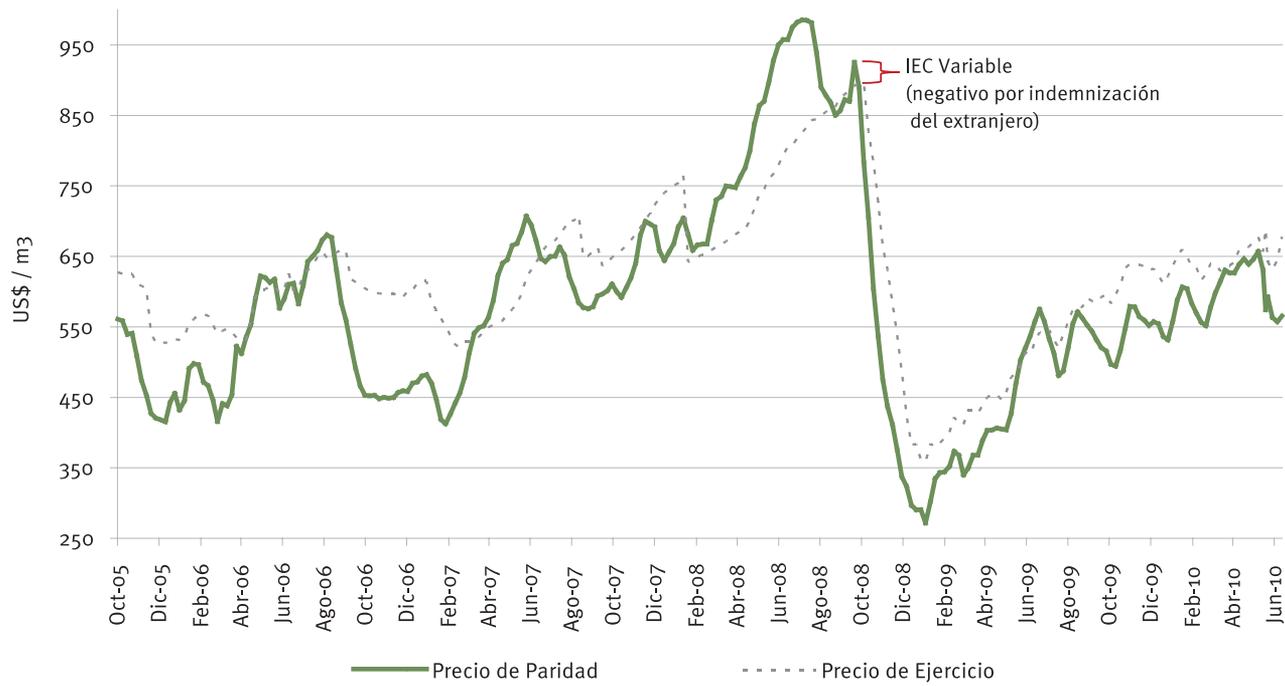
- a) Su componente base, que permanece fijo en la magnitud del 30 de junio de 2010, y
- b) El componente variable, que podrá cambiar semanalmente. Este valor se calculará como la suma de las primas para los seguros que se hayan pagado en esa semana, menos la suma de las indemnizaciones que se hayan cobrado en la misma semana (ver gráfico 3.17).

La segunda etapa se concretará mediante uno o más decretos supremos dictados por el Presidente y suscritos por el Ministro de Hacienda, en los cuales se deberá establecer las disposiciones necesarias para su funcionamiento y un reglamento dictado por el Ministerio de Hacienda, suscrito por el Ministro de Energía, establecerá los procedimientos de contratación, seguridad, supervisión y control de estas operaciones. Dichos procedimientos tendrán por único objeto contratar aquellas opciones que combinadas logren el mínimo costo y la máxima cobertura para los consumidores cubiertos, considerando también la seguridad de cumplimiento de las contrapartes.

A su vez, la ley definirá ciertas restricciones para la contratación de estos seguros, definiendo rangos o límites a ciertos parámetros, para cada opción por separado y para el portafolio de opciones. Estos parámetros son los siguientes: 1) el plazo de los contratos (T), esto es el tiempo que puede transcurrir hasta su vencimiento; 2) el periodo de precios diarios a considerar para determinar el precio spot (S); 3) el periodo de precios diarios a considerar para determinar el precio de ejercicio (K), sobre el cual sumando una banda se compara el precio spot para determinar si corresponde algún pago; 4) banda sobre el precio de ejercicio; 5) indemnizaciones en caso de ejercitar una opción put. Estas restricciones se detallan en el cuadro 3.6.

GRÁFICO 3.17

Evolución semanal del precio de paridad de importación de la gasolina y bandas de referencia con SIPCo, Ene-05 — jun-10



Nota: La serie de precio de paridad corresponde al cálculo realizado semanalmente por la CNE. La banda de referencia se calculó con un ancho de + 12,5 % del promedio de 3 meses.

**CUADRO 3.6**

Resumen restricciones para la contratación de seguros

Parámetros	Restricción opciones individuales
T	2 – 18 meses
S	Promedio 1 – 4 semanas
Período de promediación K, Calls	Al menos 2 meses
Período de promediación K, Puts	2 meses
Banda sobre K	12,5% para call (positiva), 12,5% para put (negativa)
Indemnización de cada contrato Put	No puede exceder de 25% del promedio de precios de los últimos 2 meses
Restricción portafolio	
Prima pagada semanalmente por el conjunto de las opciones	Debe ser inferior o igual al 4% del producto entre el promedio de las últimas dos semanas del precio de paridad y la cantidad de combustible cubierto para la semana correspondiente

*Fuente: Elaboración propia en base al proyecto de ley que crea un nuevo sistema de protección al contribuyente que enfrenta variaciones en los precios internacionales de los combustibles (boletín nº7064-05).*

**APLICACIÓN A CADA UNO DE LOS COMBUSTIBLES**

La iniciativa se enfoca principalmente en aquellos combustibles afectos al IEC. El 100% del consumo de gasolina debe pagar IEC, por lo que la totalidad de estos consumidores se verán beneficiados por el sistema de protección de precios.

Del total de petróleo diésel consumido en el país, aproximadamente 37% no paga IEC pues el usuario recupera íntegramente el impuesto con ocasión del siguiente pago mensual de IVA. Esta es la situación de la industria, la minería y la generación eléctrica. Sin embargo, como ya se mencionó antes, está previsto hacer una excepción para aquellas empresas que consuman petróleo diésel, pero cuyas ventas anuales sean menores a 15.000 UTM, con el fin de proteger a los consumidores que aunque no paguen IEC no sean capaces de proveerse un tiempo para enfrentar las alzas de precio de los combustibles.

El kerosene no está afecto a un impuesto específico al momento de su importación o primera venta en Chile. En este caso se propone cubrir a los precios del kerosene con una continuación del FEPP, a pesar de que sus consumidores no pagan IEC. Para esto se hará un aporte de US\$ 5,4 millones al actual subfondo del kerosene en el FEPP.

Los gases combustibles de uso vehicular, esto es el Gas Natural Comprimido (GNC) de uso vehicular y el Gas Licuado de Petróleo (GLP) de uso vehicular, pagan IEC en la estación de servicio. Siguiendo el principio general, el proyecto dará acceso al nuevo sistema de protección a los consumidores de gases de uso vehicular, es decir a automóviles y buses ecológicos, pues pagan IEC.

Cerca del 50% del gas licuado de petróleo de uso no vehicular es consumido por industrias, grandes edificios de oficinas, centros comerciales, casas particulares y edificios residenciales con sistema centralizado de abastecimiento a granel. Ninguno de ellos paga impuesto específico. Los distribuidores mayoristas de GLP operan su propio mecanismo privado que da plazo para ajustarse, con el fin de elevar la fidelidad de sus clientes. Eso es también lo que ocurre en la mayoría de los mercados extranjeros de distribución de energía donde grandes distribuidores sirven a miles de pequeños usuarios. Como estos consumidores no pagan impuesto específico, no tendrán acceso al sistema de protección al contribuyente, que da plazo para ajustarse, sino a las coberturas privadas, provistas por los distribuidores mayoristas.

Finalmente, los consumidores de petróleos combustibles, que son navieras, grandes industrias y mineras, no pagan impuesto específico. Por lo mismo, este proyecto propone incitar a que estos consumidores adquieran por sí mismos las coberturas que necesiten. Esto implica detener la actual operación del FEPP para los petróleos combustibles.

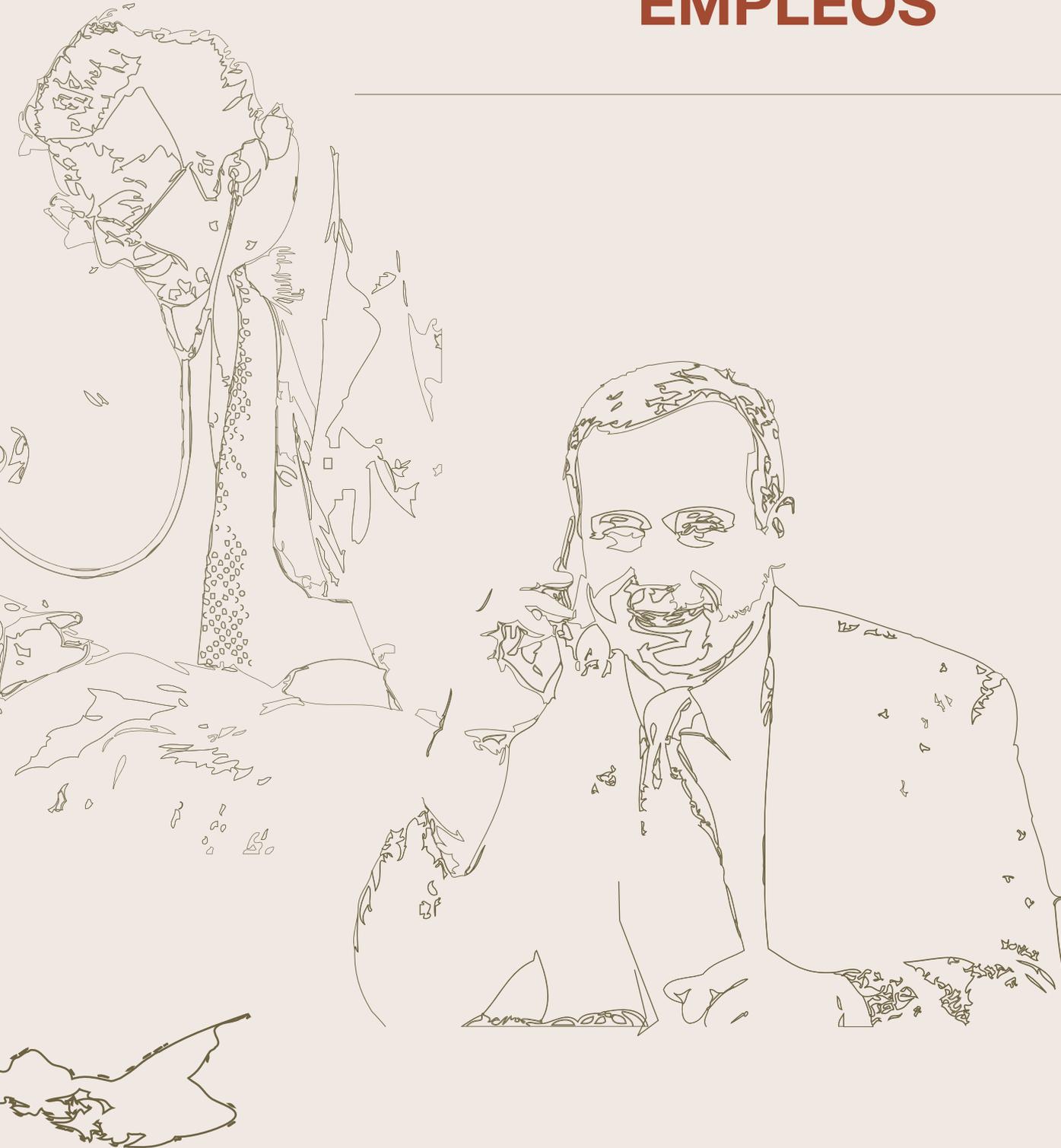




---

Cap. 4 **MÁS Y  
MEJORES  
EMPLEOS**

---



Los escenarios futuros del mercado laboral en el corto plazo se vislumbran positivos, lo que se debe principalmente a la importante recuperación de la economía que se está observando durante el presente año. No obstante lo anterior, la capacidad estructural de una economía para crear empleos dependerá no sólo de las expectativas de crecimiento económico, sino también de la institucionalidad propia del mercado laboral. Desde este punto de vista, la creación de un millón de empleos en el período 2010-2014 dependerá críticamente de la acción desde la esfera de la política pública, la cual debe abocarse en reformar ciertos «cuellos de botella» que impiden ajustes ágiles en empleo.

Bajo esta premisa, revisamos a continuación distintas iniciativas.

Las medidas que se implementarán se enfocan en primer lugar a mejorar la calidad y la productividad del empleo. Un primer pilar de largo plazo corresponde a mejorar la calidad de la educación de nuestros niños, que serán los futuros trabajadores de este país, pero un segundo pilar en esta materia busca aumentar y mejorar la capacitación de nuestros actuales trabajadores por medio de una reforma sustancial al actual sistema de capacitación.

Además, buscamos aumentar la participación laboral, en especial de mujeres y jóvenes. Con esto en mente, se plantea realizar los siguientes programas. En primer lugar, poner en funcionamiento la Bolsa Nacional de Empleo que entrega información acerca del mercado laboral en términos de vacantes y postulantes. Además se implementará un programa de intermediación laboral que se enfocará en reincorporar a trabajadores cesantes a puestos de trabajos estables y se incentivará el teletrabajo o trabajo a domicilio, permitiendo que se incorporen al mercado laboral personas a las que les sea atractivo este esquema de trabajo. Finalmente, se incentivará el diálogo entre trabajadores y empleadores por medio de (i) una reforma que incentive la adaptabilidad pactada y (ii) el establecimiento de una comisión permanente sobre el tema de salario mínimo.

A continuación se presenta el detalle de estas iniciativas:

---

## 4.1 EDUCACIÓN

---

Mejorar la calidad y equidad de la educación es uno de los objetivos prioritarios del programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Pese a que el gasto en educación se incrementó en un 140% entre 1996 y 2008, los resultados en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales permanecen estancados en niveles no deseables. A lo anterior se agrega la existencia de otros factores de índole económica y cultural que contribuyen a acentuar las disparidades en el desempeño escolar de niños provenientes de distintos orígenes socioeconómicos. En este contexto, el programa de Gobierno del Presidente Piñera plantea un cambio en la concepción de la cultura escolar. Apunta a transitar desde un enfoque de baja exigencia hacia uno de excelencia, en el cual la calidad de la educación resulte un elemento esencial para obtener mejores resultados considerando como referentes los estándares alcanzados por Portugal e Italia.

---

### RECUADRO 4.1

Políticas Educativas 2010-2014

Se han comenzado a diseñar e implementar una serie de políticas las cuales en un horizonte de cuatro años (2010-2014) apuntarán a los siguientes desafíos:<sup>44</sup>

- Promover el desarrollo de un sistema educativo que convoque a los mejores y entregue una educación de calidad. El programa de gobierno apunta a crear una nueva institucionalidad que apoye el logro de mejores resultados educacionales a través de unidades especializadas que provean orientación técnica y pedagógica a los establecimientos y elaboren estándares de aprendizaje para evaluar el desempeño educacional. Adicionalmente, contempla el aumento progresivo de los recursos destinados a la subvención escolar especialmente para aquellos alumnos más vulnerables.

---

44 Cuenta pública sectorial del Ministerio de Educación para el año 2010. Documento disponible en <http://www.gobiernodechile.cl/cuenta-publica-2010/>

- Más y mejor información para facilitar la toma de decisiones a todos los actores educativos. Dentro de los objetivos en esta área se considera la entrega de información sencilla y oportuna sobre el desempeño académico de los colegios en las pruebas SIMCE, con el propósito de facilitar la elección por parte de los padres del colegio más idóneo para sus hijos. Asimismo, se establecerá una plataforma de información sobre el desempeño de los egresados de todas las carreras e instituciones como forma de apoyar y orientar el proceso de elección de la carrera e institución de educación superior.
- Sistema educativo que se orienta a la mejora del desempeño. Este objetivo se materializará en un sistema de incentivos que premie la gestión de profesores, alumnos y establecimientos a fin de replicar buenas prácticas y corregir desempeños insuficientes. Adicionalmente, se implementarán más mediciones de aprendizaje en áreas esenciales para promover el desarrollo del país como inglés y conocimiento tecnológico.
- Apoyo estratégico desde el Ministerio de Educación. Se impulsarán medidas para mejorar los currículums escolares, promover la movilidad social y excelencia académica a través de los liceos bicentenarios de excelencia, mejorar la provisión de recursos tecnológicos en las salas de clases y los contenidos de los textos escolares. Adicionalmente, se mejorará la calidad de la formación y capacitación de los profesores a través del diseño de nuevos instrumentos de medición y de la reformulación de la carrera docente.
- Mayor equidad en el acceso a fondos públicos. Dentro de las medidas comprendidas en esta área, se impulsará la creación de un sistema dinámico de asignación de beneficios y selección de potenciales beneficiarios, con una actualización periódica del sistema a fin de considerar eventuales cambios en la situación económica de los postulantes. Además, el programa considera modificaciones a la institucionalidad de Becas Chile con el propósito de mejorar el sistema de coordinación entre las partes involucradas, la selección de los beneficiarios y el monitoreo de los becarios.
- Incrementar el capital humano avanzado de Chile, promoviendo la innovación, investigación y desarrollo. Se impulsarán medidas tendientes a aumentar los fondos destinados al desarrollo de investigaciones de calidad a través de programas como el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico (FONDECYT), entre otros.

- Bibliotecas, archivos y museos. En este ámbito se propone consolidar la institucionalidad del Patrimonio Cultural realizar modificaciones a las Leyes de Monumentos Nacionales y de Donaciones Culturales. Asimismo, se impulsarán programas de difusión de contenidos, reaperturas e inauguraciones de museos nacionales, regionales y especializados y de sitios declarados como Patrimonio de la Humanidad.

Los desafíos anteriores constituyen iniciativas que responden al compromiso de mejorar la calidad de la educación y promover la igualdad de oportunidades en el acceso a una educación de mayor calidad a través de un esfuerzo conjunto de docentes, padres, alumnos y organismos estatales.

A continuación, documentamos los objetivos, estado de avance y desafíos futuros de dos políticas tendientes a incrementar la movilidad social y el acceso igualitario al sistema educacional chileno. En particular, nos referiremos a la Subvención Escolar Preferencial y la creación de Liceos Bicentenario de Excelencia.

#### **a. SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL**

---

Con el objetivo explícito de mejorar la calidad de los establecimientos educacionales y contribuir a incrementar la igualdad de oportunidades en el acceso a educación de mayor calidad, la Subvención Escolar Preferencial (SEP) entrega recursos adicionales a los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados (esto es, colegios municipales y particulares subvencionados) por cada alumno en condiciones de vulnerabilidad. Además, el gobierno está implementando modificaciones a la legislación actual tendientes a mejorar, en el mediano plazo, la calidad de la educación, particularmente para aquellos alumnos más vulnerables. De este modo, la SEP reconoce que existe un costo diferenciado por educar a niños con distintas situaciones socioeconómicas de origen y que resulta creciente en la vulnerabilidad del alumno, otorgando recursos adicionales a los establecimientos que educan a este tipo de alumnos (Larrañaga y Peirano, 2006).<sup>45</sup> El Gobierno del Presidente Sebastián

---

45 Larrañaga y Peirano (2006), «Impacto distributivo de la Subvención Escolar Preferencial», , Trabajos de Investigación en Políticas Públicas, Departamento de Economía U. de Chile, 2006. Documento disponible en <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/3649offd-9f9a-462b-8a9e-2eoac94247df.pdf>

Piñera está evaluando modificaciones a la legislación actual tendientes a mejorar, en el mediano plazo, la calidad de la educación, particularmente para aquellos alumnos más vulnerables.

Adicionalmente, SEP establece la entrega diferenciada de recursos a los establecimientos de acuerdo a dos dimensiones. Por una parte, los recursos varían dependiendo del nivel de enseñanza. Considerando que mientras más temprana sea efectuada la inversión en la educación, mayor es el retorno en términos de resultados educacionales futuros, los aportes entregados a la educación parvularia (primer y segundo nivel de transición<sup>46</sup>) y a los primeros cursos de enseñanza básica (1º hasta 4º básico) son mayores a los recursos entregados a los últimos cursos de educación básica (5º a 8º básico). Por otra parte, los establecimientos reciben recursos que varían en relación a su desempeño histórico en pruebas estandarizadas. Periódicamente, los establecimientos son clasificados en tres categorías (autónomos, emergentes y en recuperación) de acuerdo a los resultados obtenidos las pruebas SIMCE aplicadas a los alumnos de 4º básico, las que a su vez determinan el grado de autonomía en el uso de los recursos y el monto de beneficios recibidos.

Para recibir los beneficios otorgados por la SEP, los establecimientos se comprometen (mediante la firma de un «Convenio de Igualdad de Oportunidades») a utilizar estos recursos en áreas específicas de la gestión institucional con especial énfasis en los alumnos más vulnerables en el marco de un Plan de Mejoramiento Educativo (PEM). Conjuntamente, asumen obligaciones respecto del trato administrativo de los alumnos por los cuales reciben la subvención. En particular, sobre el no cobro de matrículas, proceso de selección de alumnos, retención de alumnos vulnerables con bajo rendimiento escolar, entre otros.

En definitiva, la Subvención Escolar Preferencial constituye una iniciativa tendiente a mejorar la calidad de la educación a través de la entrega focalizada de mayores recursos a los sostenedores de establecimientos que educan a alumnos en situación de vulnerabilidad, pero también de mecanismos que incentivan una mejor gestión administrativa de estos beneficios por parte de los sostenedores.

---

46 Corresponden a estas categorías niños entre 4 y 5 años, respectivamente.

---

### LEY 20.248 DE SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL: ASPECTOS GENERALES

---

Promulgada en febrero de 2008 la Ley 20.248 establece la normativa según la cual es administrada la Subvención Escolar Preferencial. En ella se definen los criterios considerados para identificar a los alumnos en condiciones de vulnerabilidad por los cuales los establecimientos pueden recibir el beneficio SEP (también llamados «alumnos prioritarios»), se reglamentan las características de elegibilidad de los establecimientos para optar al beneficio, las obligaciones deben cumplir respecto del uso de los recursos y del tratamiento de los alumnos prioritarios y los montos y metodología para cálculo de la subvención preferencial, entre otros.

La ley SEP establece la incorporación progresiva de los niveles de educación parvularia y cursos de enseñanza básica al programa. Durante el primer año de ejecución, es decir el año 2008 se entregaron recursos a alumnos del primer y segundo nivel de transición parvularia hasta 4º básico. Luego, a partir del año 2009 se incorporan al programa a razón de un curso por año hasta completar toda la enseñanza básica el año 2012.

Los establecimientos suscritos a los beneficios SEP reciben dos tipos de aportes: uno por alumno prioritario y otro por concentración de alumnos prioritarios. Dependiendo de la clasificación establecimiento, los recursos entregados por alumno prioritario corresponden a:

**CUADRO 4.1**

Subvención Escolar Preferencial por Alumno Prioritario  
(Situación Actual)

Categoría del Establecimiento	Desde NT1(c) a 4º básico	5º y 6º básico	7º y 8º básico
Autónomos(a)	1,4 USE(d)	0,93 USE	0,47 USE
Emergentes(b)	0,7 USE	0,465 USE	0,235 USE

*Fuente: Ministerio de Educación.*

Notas:

(a) Corresponden a esta categoría, establecimientos que sistemáticamente han mostrado buenos resultados educacionales de acuerdo a los resultados obtenidos en las pruebas SIMCE aplicadas a alumnos de 4º básico.

(b) Corresponden a esta categoría establecimientos que consistentemente no muestran buenos resultados académicos medidos a través de las pruebas SIMCE aplicadas a los alumnos de 4º básico.

(c) NT1: Primer Nivel de Transición de la educación parvularia (d) Corresponden a Unidades de Subvención Escolar. Al año 2010 este valor equivale a 17,458 pesos.

Actualmente se entrega un aporte adicional para los establecimientos Emergentes que equivale al monto que recibirían si fuesen clasificados como Autónomos, con la salvedad que un tercio de este aporte se entrega mensualmente y los dos tercios restantes se entregan una vez que el MINEDUC haya aprobado el Plan de Mejoramiento Educativo (PEM).

En el caso de los establecimientos «En Recuperación», quienes consistentemente obtienen resultados deficientes en las pruebas SIMCE de 4º básico la SEP entrega un aporte adicional equivalente al monto que reciben los establecimientos «Autónomos» con la salvedad que dichos beneficios sólo pueden emplearse en iniciativas contempladas en el Plan de Mejoramiento Educativo, quedando sujetos a supervisión de los organismos competentes en lo relativo al uso de los recursos.

Duplicar el monto de las subvenciones entregadas a establecimientos en un plazo de 8 años y formar un panel de expertos que evalúe periódicamente los mecanismos de entrega y montos del beneficio son algunos de los principales objetivos del programa de gobierno en el área de educación. En este contexto, una de las medidas anunciadas en el mensaje presidencial del 21 de mayo pasado es el incremento de la Subvención Escolar Preferencial en un 20% efectivo a partir del año 2010.

Esta iniciativa responde a tres hechos importantes:

- Todos los alumnos pueden alcanzar altos niveles de aprendizaje.
- Los incentivos son importantes.
- Los recursos deben orientarse al logro de aprendizajes en el marco de los Planes de Mejoramiento Educativo.

Adicional al aumento de los recursos entregados, se han identificado problemas relacionados con la implementación del sistema que han dificultado el funcionamiento óptimo del programa. Dentro de los aspectos de gestión interna que actualmente están siendo revisados por el Ministerio de Educación, se consideran:

- Sistema de rendición de cuentas y procesos de inspección. Una de las falencias identificadas en este aspecto es la poca claridad respecto del uso que puede darse a los recursos y lo intensivo en tiempo y complejo que resulta para los sostenedores el proceso de rendición de cuentas. Para dar solución a estas problemáticas, se está elaborando un instructivo que contribuya a clarificar el uso que puede darse a los recursos SEP y que facilite la labor de rendición de cuentas.
- Plataformas informáticas. Actualmente se trabaja en el diseño de un sistema más estable y simple que facilite los trámites que deben completar los distintos usuarios.
- Alumnos prioritarios. Se están desarrollando acciones con el propósito de contar con un sistema más oportuno en la identificación y notificación de los alumnos prioritarios.
- Asistencia técnica ministerial. A través de la División de Educación General del MINEDUC se están desarrollando iniciativas para fortalecer el apoyo a los establecimientos con resultados deficientes.
- En relación a las modificaciones a la Ley SEP, se contempla la flexibilización del uso que los establecimientos pueden dar a los recursos que reciben producto de la SEP y algunas medidas específicas para aquellos establecimientos clasificados como «En Recuperación» producto de su consistente mal desempeño.

Por último, otra de las modificaciones a la ley actual corresponde a la eliminación de la fecha límite para establecer convenios con el MINEDUC.

#### **b. PROYECTO LICEOS BICENTENARIO**

---

El Proyecto Liceos Bicentenario constituye una iniciativa orientada a favorecer la movilidad social e igualdad de oportunidades para jóvenes esforzados y talentosos cuya situación socioeconómica dificulta el ingreso a una educación de alta calidad. Mediante la creación de una red de 50 liceos de excelencia en las principales ciudades del país, que reproduzcan el sistema de enseñanza y los estándares de exigencia de liceos emblemáticos como el Instituto Nacional y el Liceo N° 1 de Niñas, se pretende generar un efecto multiplicador de buenos resultados académicos que pueda difundirse a todo el país y no quede centralizado únicamente en Santiago.

Los objetivos generales que plantea el proyecto de Liceos Bicentenario corresponden a:

- Crear una red de 50 liceos de alta exigencia académica con un inicio esperado de clases para los años 2011 y 2013.
- Beneficiar a cerca de 50 mil estudiantes de enseñanza media, quienes tendrán la oportunidad de elevar sus resultados académicos e incrementar la probabilidad de ingresar a la educación superior.
- Incentivar la atracción de talento y capacidades a la educación pública.
- Identificar, sistematizar y difundir experiencias pedagógicas de alto impacto en los aprendizajes.

Posterior al anuncio de esta iniciativa en el mensaje presidencial del 21 de mayo, el Ministerio de Educación dio a conocer los requisitos de postulación, selección y adjudicación de los liceos bicentenario, así como también las etapas que contempla la implementación del proyecto y las características que deben cumplir los colegios bicentenario.

El proyecto de Liceos Bicentenario está diseñado en base a la implementación de tres etapas sucesivas. La primera, comprende el inicio de las postulaciones y la selección de establecimientos en el año 2010 y proyecta el inicio de las clases en 15 establecimientos pioneros en marzo de 2011. Luego se inicia la segunda etapa con las postulaciones en el año 2011 y el inicio de clases el año 2012. Finalmente, la tercera etapa contempla postulaciones en el año 2012 y el inicio de clases en el año 2013.

En relación a las características de los Liceos Bicentenario, el proyecto establece que podrán crearse nuevos establecimientos, reconvertirse establecimientos existentes o ampliarse la capacidad de establecimientos existentes con resultados destacados.

Dentro de los requisitos que deberán cumplir los Liceos Bicentenario está la admisión de alumnos nuevos en 7° básico con una matrícula mínima de 80 alumnos. Adicionalmente, cada liceo deberá contar con equipos técnicos que faciliten el aprendizaje de los alumnos como pizarras interactivas o proyectores y un computador personal por alumno.

Respecto del rendimiento académico de los alumnos, cada liceo deberá firmar un convenio de desempeño con el MINEDUC que tendrá una duración de 10 años a contar de la primera generación admitida en 7° básico entre los años 2011-2013, dependiendo de la etapa en que se inició el proyecto. En este convenio, el establecimiento se compromete a obtener un puntaje promedio SIMCE (lenguaje y matemáticas) ubicado dentro de 10% superior de la distribución de puntajes de colegios municipales y particulares subvencionados y obtener un puntaje promedio PSU (lenguaje y matemática) ubicado en el 5% superior de los puntajes obtenidos por colegios municipales y particulares subvencionados.

Recientemente, el Presidente Sebastián Piñera participó en la inauguración del primer Liceo Bicentenario (el Instituto Cumbre de Cóncores ubicado en la comuna de Renca) y aprovechó la instancia para introducir tres nuevas metas al

proyecto. Ellas corresponden a:

- Aumento del número de colegios que entran en funcionamiento en marzo del 2011 a 25 (inicialmente se habían contemplado 15 establecimientos).
- Existencia de un Liceo Bicentenario mapuche.
- Permitir la posibilidad que el ingreso de los alumnos a los Liceos Bicentenario sea no sólo a través de pruebas de selección, sino que al menos el 30% de los alumnos sea seleccionado mediante sorteo.

El programa de Gobierno ha otorgado especial énfasis al mejoramiento de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades. Dicho interés se ha materializado en medidas puntuales diseñadas con el objetivo de incrementar el nivel de exigencia de las actividades curriculares y proveer un marco institucional que promueva la formación de estudiantes de excelencia.

---

## 4.2 EMPLEO

---

### a. CAPACITACIÓN

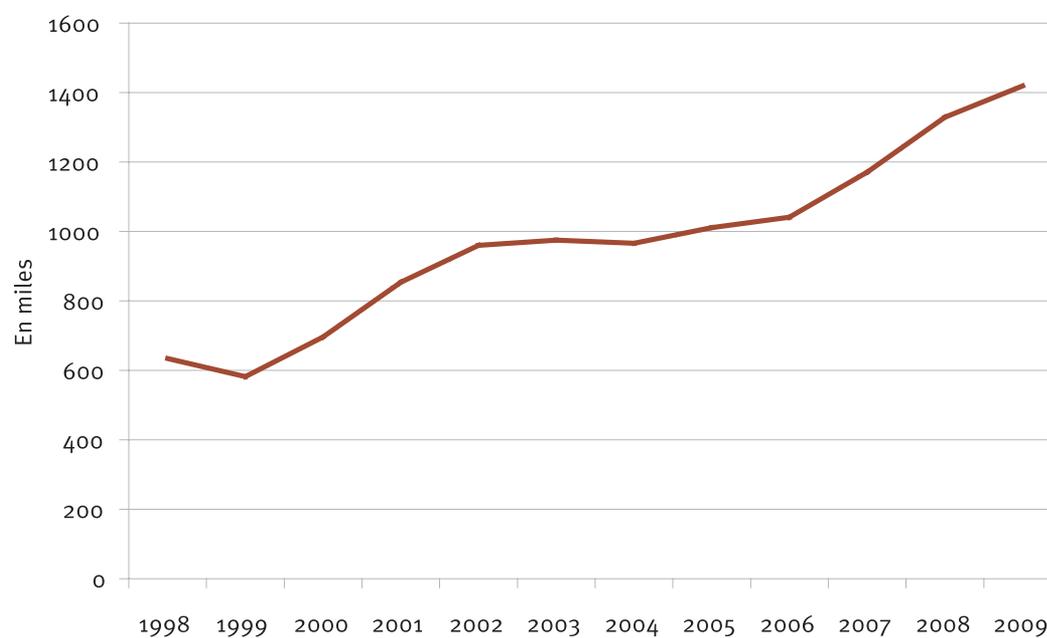
El sistema de capacitación resulta fundamental, toda vez que la generación de ganancias competitivas de las empresas, en un contexto de creciente competencia, requiere de mejoras productivas constantes en todo ámbito, especialmente en su fuerza laboral.

Asimismo la baja calidad relativa del sistema educacional chileno se refleja en insuficientes resultados académicos de sus estudiantes y baja productividad laboral. Desde este punto de vista, un sistema de capacitación alineado con la educación secundaria puede suplir parcialmente falencias evidenciadas en edades tempranas. Finalmente, desde el punto de la dinámica del mercado del trabajo, un trabajador con más y mejores herramientas tiene la oportunidad de ampliar su gama de posibilidades, reduciendo la duración en los estados de desempleo y alargando su condición de empleado. Estos elementos indican la importancia de tener un sistema de capacitación eficiente. El Programa de Gobierno contempla realizar 5.000.000 de acciones de capacitación en los próximos 4 años, mejorando sustancialmente su calidad.

Sin embargo, Chile dista de los elementos ideales como para afirmar con certeza de que el sistema de capacitación rinde los frutos que se esperan de éste. Como primer punto problemático, si bien el número de acciones de capacitación ha aumentado anualmente (ver gráfico 4.1), la capacitación en Chile no está correctamente focalizada. Según datos de 2008, 79% de los beneficiarios por Franquicia Tributaria (FT), la principal herramienta para el incentivo a inversión en capacitación, provienen de empresas de gran tamaño, mientras que sólo 19% se desempeñan en micro y pequeñas empresas (ver gráfico 4.2). Es decir, la FT –un instrumento cuyo objetivo principal es incentivar a que las empresas inviertan en capacitación– requiere ser revisada. Adicionalmente, tal como lo indica el gráfico 4.3, la tasa de capacitación (incluyendo los demás programas) en los quintiles más altos de ingreso, que se estima en 17,4%, supera con creces el 4,1% registrado en el quintil más bajo (Casen 2009). El disminuir esta brecha representa otro desafío para el sistema de capacitación de Chile.

#### GRÁFICO 4.1

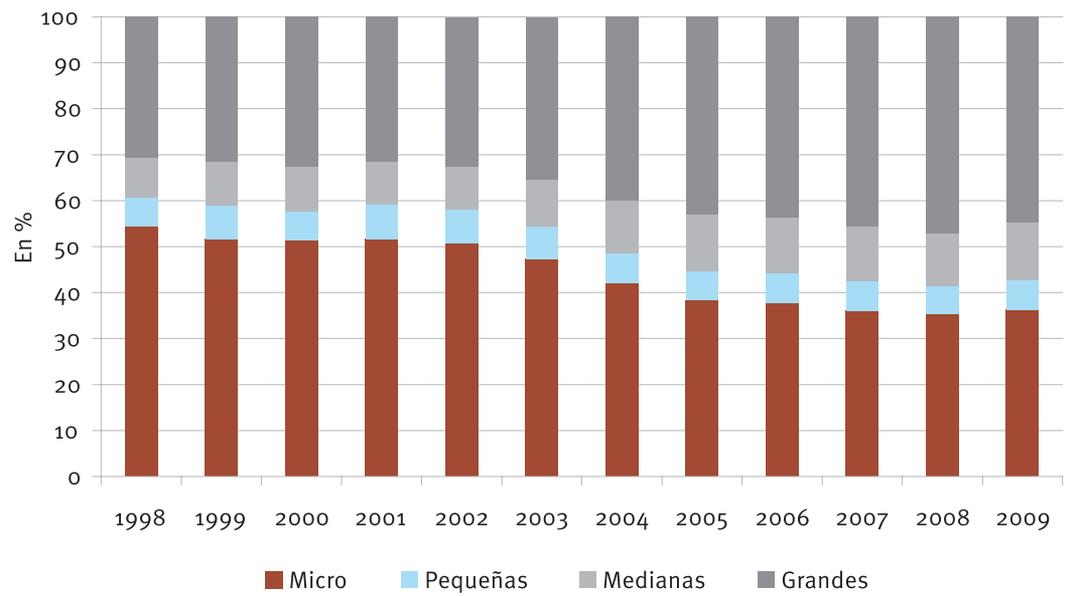
Número de Acciones de Capacitación por Franquicia Tributaria



Fuente: Registros Administrativos de Sence.

**GRÁFICO 4.2**

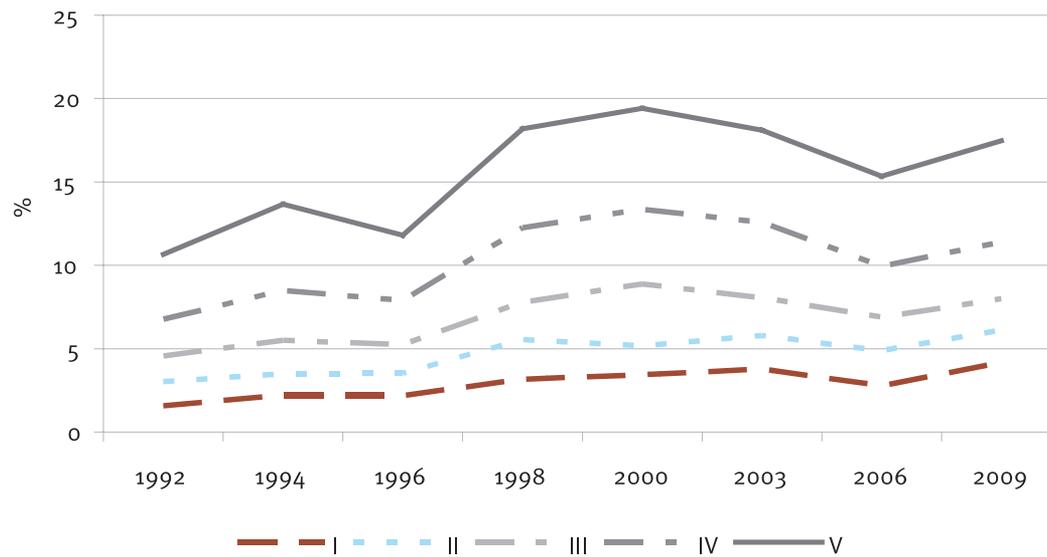
Distribución de los participantes en programas de capacitación por tamaño de firma



Fuente: Registros Administrativos de Sence.

**GRÁFICO 4.3**

Tasa de participación en programas de capacitación por quintil de ingreso per cápita



Fuente: Casen 2009. La tasa de participación se define como el ratio entre el número de personas capacitadas sobre el total de trabajadores por quintil de ingreso per cápita.

En segundo lugar, no hay una alineación de los programas de capacitación con las necesidades reales del sector productivo y de los trabajadores. A juicio de los mismos empleadores, la principal razón para no invertir en capacitación tiene que ver con que «...la oferta de capacitación que conozco no resuelve la subcalificación y falta de experiencia», tal como lo declaran el 36% de las empresas encuestadas en la encuesta anual de Cipyme (2008).

En tercer lugar, Sence –como el órgano fiscalizador que se preocupa de un correcto funcionamiento de los distintos programas a su cargo– no se constituye como un ente con la suficiente fortaleza organizacional como para cumplir a cabalidad esta misión.

Finalmente, el sistema de capacitación adolece de una coherencia interna y externa. Hay una gran cantidad de programas (18) con escasa o nula coordinación entre sí y muchas veces con duplicidad de funciones. Un ejemplo claro de esto tiene que ver con los programas de capacitación y empleo destinados para jóvenes. En este ámbito, existen al menos

5 programas que, si bien difieren levemente en los objetivos específicos entre ellos, lo cierto es que «compiten» por un mismo público objetivo (cuadro 4.2).

**CUADRO 4.2**

Programas de capacitación y empleo para jóvenes.

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Componente	Presupuesto 2009 (Miles \$ 2009)	Beneficiarios 2009	Ejecutores
Formación de oficios para Jóvenes (programa social)	Mejorar empleabilidad	Jóvenes entre 16 y 29 años, que se encuentren dentro del 40% más vulnerable de la población.	Capacitación y práctica laboral	3.133.354	2.560	OTEC
Programa Jóvenes Bicentenario (programa social)	Mejorar empleabilidad	Jóvenes de entre 18 y 29 años, con 8° básico rendido, y orientados a la formación en oficio	Capacitación y práctica laboral	13.393.337	9.433	OTEC para capacitación y otras instituciones para los distintos servicios
Subsidio al Empleo joven (programa de empleo)	Aumentar la tasa de empleo	Jóvenes entre 18 y 25 años	Subsidio a la demanda que incentiva la contratación y a la oferta que aumenta ingresos	5.000.000	5.311 empresas y 172.795 trabajadores	n.a
Programa Aprendices (programa de empleo)	Promover la contratación y la empleabilidad de jóvenes	Jóvenes entre 15 y 25 años de edad	Subsidio a la demanda para la formación en un oficio y enseñanza relacionada	4.936.669	5.182	OTEC para capacitación y empresas para la contratación
Chile Solidario Jóvenes (programa de empleo)	Promover su inserción laboral y aumentar la empleabilidad	Jóvenes entre 18 y 24 años de edad que pertenecen a una familia del SCHS.	Subsidio a la demanda que incentiva la contratación y la capacitación	1.077.724	605	Empresas privadas para la contratación y OTEC o relatores para capacitación

Fuente: Balance de Gestión Integral Sence 2009.

Adicionalmente, el sistema de capacitación ni tiene una integración efectiva con la educación secundaria ni con programas de institutos profesionales y centros de formación técnica como para constituir un sistema que promueva la formación continua a lo largo del ciclo de vida laboral. De hecho, sólo 8 Centros de Formación Técnicas (CFT) han inscrito sus módulos de formación en Sence.

Dadas las falencias expuestas, se hace necesario un rediseño completo del sistema de capacitación. Actualmente, el Gobierno está trabajando sobre 6 dimensiones de reforma al sistema de capacitación: institucionalidad, financiamiento, tipos de programa, calidad de oferta, información y medición. El objetivo es construir un sistema eficiente, que impulse la formación continua y que sea cercano a las carencias propias de los trabajadores y a las necesidades del sector productivo.

#### **b. INTERMEDIACIÓN LABORAL**

---

En la última década la tasa de desempleo mostró una alta persistencia. En efecto, luego de la crisis asiática la tasa de desempleo demoró casi 5 años en iniciar una tendencia clara que le permitiera bajar el 10% (descontando por factores estacionales). Adicionalmente, nunca alcanzó a niveles de equilibrio equivalente a lo registrado en la década de los 90. Lo anterior tuvo como consecuencia que la tasa de desempleo promedio para 2000-2007 fuera de 9,1%, lo que se compara con 7% registrado en el período 1990-1997. Esta evidencia sugiere que el mercado laboral chileno carece de una dinámica que permita un ajuste relativamente rápido ante vaivenes de los ciclos económicos. De ello depende críticamente la rapidez con que aquellos trabajadores cesantes vuelvan a reincorporarse en puestos de trabajo, lo que a su vez está en función de aspectos tales como: costos de contratación, costos de despido, grados de flexibilidad salarial y de jornada y de la información con que dispongan tanto trabajadores como empresa respecto de oferta y demanda laboral.

En este contexto, las Oficinas Municipales de Información Laboral constituyen herramientas fundamentales a la hora de poner a disposición información relevante –sobre todo para individuos con bajo capital humano– de modo de reducir sus duraciones en desempleo por medio de la reducción de costos de búsqueda. Ello, además, cobra especial importancia en un contexto postcrisis económica.

Según datos de la encuesta Casen 2009, de aquellas personas que reportan haber encontrado su trabajo gracias a una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), más del 70% pertenece a los tres primeros quintiles de ingreso, 85% no cursó estudios de educación superior y, en promedio, tienen un sueldo de \$210.000. Esto confirma que la políti-

ca pública destinada a la intermediación laboral tiene implícito un alto retorno social, ya que va en beneficio directo a población vulnerable.

Atendiendo a este diagnóstico, es que en el año 2009 se firma El Protocolo de Acuerdo para la Recuperación del Empleo, el que define recursos para las OMIL por \$ 880 millones con el objetivo de fortalecer la gestión de éstas. Entre otras iniciativas, comprende planes de formación continua para operadores de OMIL, mejora en la calidad de infraestructura, entrega de guías para la gestión y mecanismos de control de usuarios y permitió una inyección directa de recursos a las oficinas para incentivos en base a metas de colocación.

De manera complementaria a lo anterior, actualmente se está trabajando en un proyecto que crea un bono de intermediación laboral. Éste corresponde a un subsidio a empresas intermediadoras en la medida en que coloquen a trabajadores en períodos largos de desempleo en empleos formales.

Por otro lado, en la misma línea de proveer mayor información al mercado, ya está en funcionamiento la Bolsa Nacional de Empleo. Ésta consiste en una herramienta computacional que permite a sus usuarios acceder a información sobre postulantes y vacantes de manera sencilla, reduciendo de manera sustancial costos de búsqueda tanto para trabajadores como para empleadores.

### **c. TELETRABAJO**

---

Una de las características del mercado laboral en Chile es su poca flexibilidad respecto de jornadas laborales. En este sentido, el trabajo a distancia puede ser una alternativa importante para trabajadores con altos costos de desplazamientos asociados a la actividad laboral como para personas con discapacidad y adultos mayores, o también para personas que busquen trabajos con jornadas más flexibles como jóvenes estudiantes.

Adicionalmente, el trabajo a distancia tiene externalidades asociadas a beneficios a la comunidad, los que se reflejan en disminución de tránsito vehicular, menor contaminación atmosférica, compatibilización con vida familiar, etc. Finalmente, puede ir en directo beneficio del empleador, disminuyendo costos de producción y aumento de su competitividad.

En la actualidad, 42% de los trabajadores empleados bajo esta modalidad tienen edad menor a 30 años, lo que indica que efectivamente es una herramienta eficaz en este grupo. Sin embargo, un porcentaje muy menor de los trabajadores (0,3%) en ese segmento está empleado en esta modalidad (Casen 2009).

Este Gobierno está trabajando en un proyecto para igualar las condiciones relativas a los derechos individuales y colectivos establecidos en el Código del Trabajo, estableciendo un contrato especial para el trabajo a distancia. Con ello se espera incentivar el uso de las relaciones laborales a distancia.

### **d. ADAPTABILIDAD PACTADA**

---

Un mercado laboral eficiente y dinámico requiere de un diálogo permanente entre trabajadores y empleadores, desde un contexto de colaboración y confianza. En la medida en que exista un ambiente con relaciones laborales que funcionan sobre la base de desconfianza y escaso diálogo colaborativo, entonces habrá mayor demanda por un árbitro externo para dirimir conflictos –el Estado–, el que estará obligado a imponer regulaciones que muchas veces terminan por rigidizar el mercado. Por el contrario, se puede alcanzar una mayor eficiencia, sin necesidad de imponer regulaciones desde la esfera del Estado, en la medida en que las partes involucradas dialoguen y alcancen acuerdos en torno a distintas materias que posean el potencial de generar ganancias, tanto para trabajadores como empleadores.

La legislación chilena, sin embargo, carece de un marco legislativo que incentive el diálogo. En efecto, la ley sólo permite la negociación sobre remuneraciones y compensaciones avaluables en dinero, sin que, por ejemplo, sea posible negociar sobre alternativas que permitan generar ganancias competitivas para la empresa y sus trabajadores. La evidencia que reporta el Global Competitiveness Report 2010 al respecto, confirma tal falencia: en el ranking sobre cooperación entre trabajadores y empleadores, Chile se sitúa 39 en comparación con el ranking global (promediando los distintos indicadores) de 30 para nuestro país.

De esta manera, se hace necesario ampliar las materias laborales por las cuales es posible negociar, con el objetivo de generar mayores lazos de confianza entre trabajadores y empresarios, permitiendo aumentar la productividad de las empresas y, al mismo tiempo, generando mayores beneficios para trabajadores. Es en este contexto en donde se trabaja en el proyecto de adaptabilidad pactada. Éste permitiría negociar sobre jornadas de trabajo, horas extraordinarias, suspensiones de faenas temporales (como alternativas al despido), sustitución de pago de indemnizaciones por mayor cotización al seguro de cesantía, permisos de maternidad y pagos compensatorios al término de contrato a todo evento en lugar de años de servicios. Con ello se espera generar mayor capital social en las relaciones labores, impactando positivamente en eficiencia productiva por medio de la reducción de costos laborales y mejorando el bienestar de los trabajadores.

#### **e. SALARIO MÍNIMO**

---

El salario mínimo es un instrumento que se utiliza en el mercado laboral con el objetivo de corregir eventuales distorsiones y de asegurar un ingreso mínimo a los trabajadores menos calificados. No obstante lo anterior, alzas en éste pueden tener impactos diferentes en distintos grupos, donde personas se beneficien por un aumento en sus ingresos, pero al mismo tiempo puede tener un impacto negativo en el ingreso de aquellos que se ven desplazados del mercado laboral<sup>47</sup>.

Dada la necesidad de llevar a cabo un análisis riguroso al respecto, en abril de este año se constituyó la Comisión Asesora Laboral y de Salario Mínimo cuyo rol fue la creación de una instancia representativa en torno a la discusión acerca del reajuste del salario mínimo 2010. La comisión estuvo compuesta por 12 integrantes provenientes del mundo laboral, empresarial y académico. Después de diversas instancias de discusión, la comisión entregó sus conclusiones con respecto al reajuste del salario mínimo. Finalmente en julio del 2010 el salario mínimo aumentó de \$165.000 a \$172.000 mensuales (4,2% nominal).

---

47 Chile se encuentra suscrito al Acuerdo 134 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual obliga a los países firmantes a fijar salarios mínimos definiendo objetivos y criterios para su fijación.

Esta Comisión Asesora Laboral y de Salario Mínimo es otro canal de comunicación entre los distintos agentes que forman parte del mercado laboral.

Diversos factores se han tomado en cuenta en torno al reajuste que debe experimentar el salario mínimo anualmente, dentro de ellos se debe considerar la diversa gama de tipo de trabajadores, empresas, contratos e ingresos de los distintos grupos. Dada esta heterogeneidad, es de suma importancia cuantificar e identificar a aquellos grupos cuyos ingresos mensuales provenientes del trabajo se encuentran en torno al salario mínimo y por lo tanto se podrían ver afectados por alzas de éste. De acuerdo a la encuesta Casen 2009 existen 1.038.901 trabajadores que ganan en torno al salario mínimo.

Dentro de los trabajadores más jóvenes, un 27% tiene ingresos mensuales que no superan 1.25 veces el salario mínimo. En términos de escolaridad, un 23% de los trabajadores que no terminaron la enseñanza básica ganan en torno al mínimo, porcentaje que declina levemente a 20% para aquellos con básica completa, pero que no han terminado la enseñanza media y cae a 13% para el grupo que tiene 12 o más años de escolaridad. En conclusión, hoy en Chile son los trabajadores más jóvenes y los menos calificados los que están más sujetos al salario mínimo.

### CUADRO 4.3

Quiénes ganan el salario mínimo por grupos de edad

	Número de Personas				Porcentaje del total			
	1 o menos	1-1,25	más de 1,25	Total	1 o menos	1-1,25	más de 1,25	Total
18-21	66.850	29.908	260.473	357.231	19%	8%	73%	100%
22-24	52.961	24.212	324.057	401.230	13%	6%	81%	100%
25-34	177.222	65.796	1.209.906	1.452.924	12%	5%	83%	100%
35-44	163.111	72.738	1.359.073	1.594.922	10%	5%	85%	100%
45-54	155.050	76.736	1.256.844	1.488.630	10%	5%	84%	100%
55-64	76.928	40.533	729.241	846.702	9%	5%	86%	100%
<b>Total</b>	<b>692.122</b>	<b>309.923</b>	<b>5.139.594</b>	<b>6.141.639</b>	<b>11%</b>	<b>5%</b>	<b>84%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Casen 2009.

Adicionalmente, en términos de género, una mayor proporción de mujeres tiene un ingreso en torno al mínimo (19% versus un 14% en el caso de los hombres). Si se observa por categoría ocupacional, se observa que las categorías de Servicio Doméstico tienen una mayor proporción de personas que ganan el ingreso mínimo en comparación con las otras categorías, seguido por Empleados u Obreros del Sector Privado. Es importante notar que además la categoría Servicio Doméstico es la que presenta una mayor proporción de trabajadores sin contrato de trabajo (30 y 60% para puertas adentro y puertas afuera, respectivamente), por lo tanto, un alza restrictiva del salario mínimo podría generar aun mayores incentivos a la informalidad dentro de este grupo.

#### CUADRO 4.4

Quiénes ganan el salario mínimo según categoría ocupacional

	Número de Personas				Porcentaje del total			
	1 o menos	1-1,25	más de 1,25	Total	1 o menos	1-1,25	más de 1,25	Total
Empleado u obrero sector público	30.141	17.087	313.917	361.145	8%	5%	87%	100%
Empleado u obrero empresas públicas	41.237	16.324	279.089	336.650	12%	5%	83%	100%
Empleado u obrero del sector privado	551.261	237.505	3.091.394	3.880.160	14%	6%	80%	100%
Servicio doméstico p/adentro	16.936	5.437	30.521	52.894	32%	10%	58%	100%
Servicio doméstico p/afuera	74.453	42.512	148.788	265.753	28%	16%	56%	100%
FF.AA. y de Orden	5.485	523	46.786	52.794	10%	1%	89%	100%
<b>Total</b>	<b>719.513</b>	<b>319.388</b>	<b>5.329.368</b>	<b>6.368.269</b>	<b>11%</b>	<b>5%</b>	<b>84%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Casen 2009.

Según rama de actividad es el sector agrícola el que presenta la mayor proporción de trabajadores que tienen ingresos en torno al ingreso mínimo, seguida por las actividades de transporte y comunicaciones. Si se analiza por regiones, son justamente aquellas regiones intensivas en actividades agrícolas, tales como Maule, Bío Bío, La Araucanía y Los Ríos, donde existe una mayor proporción de trabajadores cuyo ingreso no supera 1.25 ingresos mínimos.

Por el lado de las empresas, las empresas de menor tamaño presentan una mayor proporción de sus trabajadores con ingresos en torno al mínimo que las empresas grandes. Las pequeñas empresas, es decir aquellas que tienen entre 10 y 49 trabajadores, son las que tienen una mayor proporción de sus trabajadores (18%) en torno al mínimo.

#### CUADRO 4.5

Quiénes pagan el salario mínimo según tamaño de empresa.

	Número de Personas				Porcentaje del total			
	1 o menos	1-1,25	más de 1,25	Total	1 o menos	1-1,25	más de 1,25	Total
Micro	238.351	127.230	2.018.078	2.383.659	10%	5%	85%	100%
Pequeña	115.937	59.260	806.226	981.423	12%	6%	82%	100%
Mediana	76.414	34.302	626.270	736.986	10%	5%	85%	100%
Grande	130.094	55.061	1.205.651	1.390.806	9%	4%	87%	100%
No Sabe	158.717	43.535	673.143	875.395	18%	5%	77%	100%
<b>Total</b>	<b>719.513</b>	<b>319.388</b>	<b>5.329.368</b>	<b>6.368.269</b>	<b>11%</b>	<b>5%</b>	<b>84%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Casen 2009.

Es importante notar, que aquellos grupos cuyo ingreso se encuentran en torno al salario mínimo, coinciden con aquellos grupos que presentan las tasa más bajas de empleo como los jóvenes o los grupos menos calificados. Lo mismo sucede si se observan por ramas económicas y por regiones.

**CUADRO 4.6**

Situación ocupacional por edad

	Tasa empleo	Tasa de desocupación
18-21	29%	29%
22-24	50%	18%
25-34	68%	11%
35-44	71%	7%
45-54	67%	6%
55-64	52%	5%
<b>Total</b>	<b>60%</b>	<b>10%</b>

Fuente: Casen 2009.

**CUADRO 4.7**

Situación ocupacional por escolaridad

	Tasa empleo	Tasa de desocupación
0-7 años	35%	8%
8-11 años	42%	11%
12 o más años	60%	10%
<b>Total</b>	<b>50%</b>	<b>10%</b>

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2009.

Los efectos que alzas en el salario mínimo puedan tener en estos grupos son dinámicos a través del tiempo. Por ejemplo, si el objetivo del salario mínimo fuese asegurar un ingreso que permita a las personas más vulnerables superar la línea de la pobreza, entonces es muy probable que el nivel requerido genere pérdidas de empleo que superen los beneficios asociados al alza de ingresos de los que se mantienen en el mercado laboral. Para asegurar ingresos de los grupos más vulnerables, el salario mínimo debe ser complementado con instrumentos de políticas sociales tales como el Ingreso Ético Familiar o el Subsidio al Empleo Joven, entre otros.

Por otro lado, si el desafío es eliminar las posibles distorsiones del mercado del trabajo que afectan particularmente a estos grupos, entonces el objetivo final es mantener un piso que refleje el salario que se pagaría en un mercado sin distorsiones donde se deben considerar factores como la inflación, la productividad y el empleo.

Por último, existe otro grupo de personas que está compuesto por aquéllos que buscan trabajo por primera vez (cerca 79 mil personas) y los desempleados crónicos (aproximadamente 133 mil personas). Ajustes en el salario mínimo podrían afectar las posibilidades de inserción laboral de estas personas. Con respecto a este tema, se ha establecido una mesa de trabajo primer empleo que pretende diseñar un instrumento para abordar directamente el tema de inserción laboral.

Es de extrema importancia establecer claramente el contexto del empleo, los objetivos que se pretenden alcanzar con el salario mínimo y los criterios que se utilizarán para su fijación dentro de la discusión que se genera anualmente en torno al ajuste del éste. El Gobierno junto con la Comisión de Salario Mínimo se encuentran activamente elaborando la estrategia más satisfactoria para la política de fijación del salario mínimo que se alinee con la estructura y comportamiento del mercado laboral.



---

# Cap. 5 AUMENTO DE INVERSIÓN: OTRA FUENTE DE MAYOR CRECIMIENTO

---



La meta de crecimiento de la economía al 6% promedio para los próximos años requiere de un fuerte aumento en la inversión. Actualmente se están implementando distintos tipos de medidas que apuntan a mayor inversión como (i) incentivos tributarios que buscan aumentar la inversión por parte de los privados y, (ii) eliminación de trabas burocráticas para la realización de inversiones.

Las medidas principales se describen a continuación.

---

## 5.1 INCENTIVOS A LA REINVERSIÓN DE UTILIDADES (ARTÍCULO 14 QUÁTER)

---

Esta medida corresponde a una serie de modificaciones a la Ley sobre el Impuesto a la Renta (artículo 1° del DL N° 824) que están contenidas en la Ley 20.455 promulgada el 29 de junio de 2010.

Estas modificaciones están enfocada a empresas cuyos ingresos anuales totales de giro no excedan 28.000 UTM y que cuyo capital propio no exceda 14.000 UTM, entre otros requisitos. Aquéllas que cumplan esas condiciones se eximirán del pago del Impuesto de Primera Categoría por las utilidades no retiradas o distribuidas hasta por un monto de 1.440 UTM (algo más de 50 millones de pesos).

Del 100% de las empresas operando formalmente, más del 95% podrían beneficiarse por esta medida, esto es, un universo potencial de más de 800.00 empresas. Ellas corresponden a micro, pequeñas y medianas empresas.

Si bien una medida que reduzca los impuestos significaría una menor recaudación para el fisco, existe fuerte evidencia de que un cambio en este sentido estimula la inversión en las empresas, generando mayor stock de capital, lo que resulta en una mayor producción, mayor crecimiento y, por lo tanto, más recursos para el Estado y para toda la sociedad.

Cerda y Larraín (2005)<sup>48</sup> estudian el comportamiento de las empresas en Chile ante cambios en la tasa de impuestos de primera categoría. La base de datos usada—Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) del Instituto Nacional de

---

48 Cerda y Larraín (2005) «Inversión Privada e Impuestos Corporativos: Evidencia para Chile», Cuadernos de Economía, 42, 126, 257-281.

Estadísticas, que compila información de las empresas manufactureras del país- permitió estimar el efecto en empresas de diferente tamaño. La variable que se investigó fue la inversión como fracción del stock de capital de cada empresa. Como variables explicativas se incluyen la tasa de impuesto corporativo, la tasa de interés, la rentabilidad del capital que (definida como el valor del producto marginal del capital menos su tasa de depreciación), además de variables de control que controlan los shocks externos, como la brecha del producto rezagada que captura efectos del ciclo, el encaje legal de los bancos privados, para medir restricciones globales de liquidez para las empresas, y variables dicotómicas por sector económico.

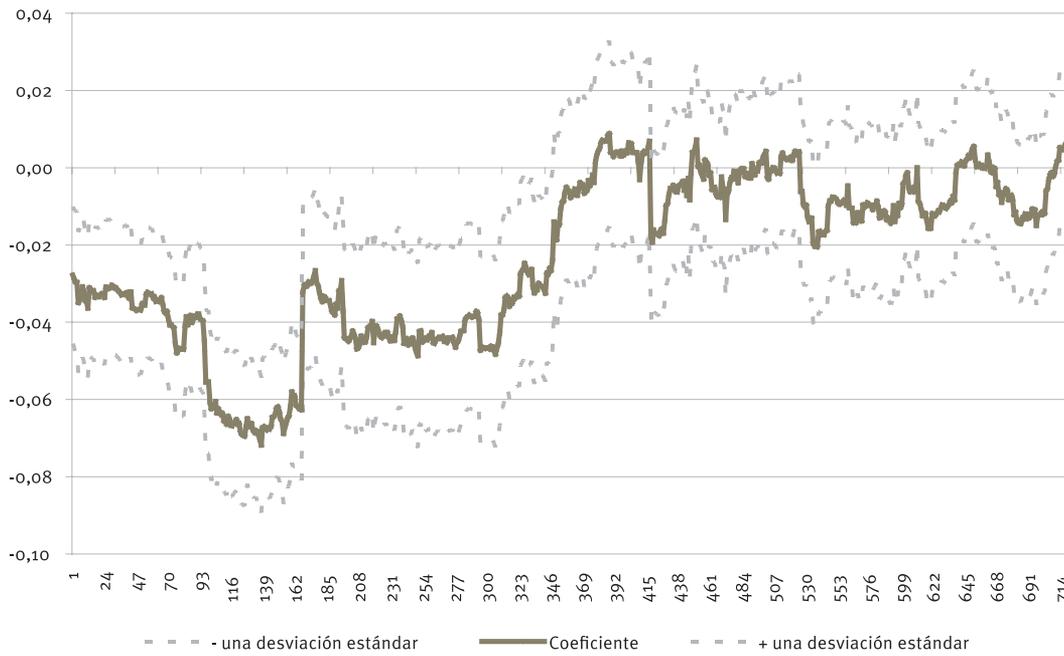
Los resultados del estudio indican que un alza permanente en la tasa de impuestos desincentiva la inversión pues eleva el costo del capital. La tasa de impuesto tiene un efecto negativo y significativo sobre la inversión.

Al separar la muestra de empresas en quintiles según sus niveles de ventas para estudiar el efecto en empresas de diferentes tamaños se encuentra que el resultado aparece con más intensidad en las empresas de menor tamaño (quintiles 1 y 2). En los quintiles 3 al 5 el efecto decrece y de hecho se hace menos significativo. Una interpretación razonable es que las empresas de menor tamaño enfrentan mayores restricciones de crédito y necesitan fondos propios para financiar su inversión.

El gráfico 5.1 presenta los resultados para el coeficiente de la variable de impuestos al estimar regresiones móviles basadas en el nivel de ventas reales de las empresas. Así se pueden calcular los efectos para distintos tamaños de empresas. La especificación usada es la misma que la de la tercera columna en la tabla de los resultados de la muestra completa, usando el método de efectos fijos. En cada regresión fue considerado el mismo número de empresas, 250, con tamaño de ventas similar. En el gráfico se distingue claramente que el coeficiente de la tasa de impuesto es negativo para tamaños de empresas pequeñas (según nivel de ventas), y se reduce cuando el tamaño de la empresa aumenta.

GRÁFICO 5.1

Resultados para el coeficiente de la variable Impuestos usando una muestra móvil, Método Efectos Fijos.



Fuente: Cerda y Larraín (2005).

En un estudio para Chile relacionado, Cerda y Saravia (2009)<sup>49</sup> investigan la demanda por capital como función de, entre otras variables, la tasa de impuesto corporativo. En el modelo se incluyen dos tipos de decisiones. En primer lugar, la empresa debe decidir si producir (creación de empresa), o no (destrucción de empresa). En segundo lugar, las empresas deciden cuánto capital acumularán, corrigiendo por la autoselección de la primera etapa, es decir, sólo tomando en cuenta las empresas que han decidido producir.

49 Cerda y Saravia (2009) «Corporate tax, firm destruction and capital stock accumulation: Evidence from Chileans plants», Documento de Trabajo N° 364, P. Universidad Católica de Chile.

El impuesto corporativo afecta negativamente la creación de empresas (un 1% aumento del impuesto se asocia a una caída del 0,05% la creación de empresas, ver el gráfico y la tabla a continuación) y positivamente la destrucción de empresas (si el impuesto aumenta 1%, la destrucción de empresas aumenta entre 0,1% y 0,52%). Además, la tasa de impuestos de primera categoría resulta tener una influencia negativa y significativa sobre la acumulación de capital en las empresas. Según la evidencia recién expuesta, la reducción del impuesto de primera categoría dirigido a las empresas de menor tamaño seguramente constituirá una fuente de dinamismo y crecimiento.

---

## 5.2 REDUCCIÓN DEL IMPUESTO DE TIMBRES Y ESTAMPILLAS

---

Esta modificación está contenida en la Ley N° 20.455 promulgada el 29 de junio de 2010. Su objetivo es disminuir los costos de financiamiento crediticio de las personas a contar del presente año. Considera una rebaja permanente desde 1,2% a 0,6% de este impuesto.

Utilizando datos de la encuesta ENIA entre 1995 y 2007 (ambos años incluidos), hemos realizado estimaciones del stock de capital de largo plazo deseado por las empresas en función de su costo de capital, que debe incluir estos costos de financiamiento vía impuesto de timbres y estampillas. Nuestras estimaciones indican que una reducción permanente de este impuesto produce un aumento en el stock de capital deseado por parte de las empresas, cuyo impacto es bastante considerable. De esta forma, este impuesto encarece el costo de endeudamiento y, por lo tanto, el financiamiento de la inversión. Su rebaja permanente va en el sentido de disminuir el costo financiero y permitir mayor acumulación de capital por parte de las empresas.

Este resultado, en general, subsiste si se separa entre empresas de distintos tamaños. Esto indica que este cambio regulatorio debería producir un impulso importante en la inversión de la mayoría de las empresas de Chile.

---

## 5.3 AGILIZACIÓN DE INVERSIONES

---

El Gobierno creó un Comité Interministerial presidido por el Ministro de Economía y constituido además por los ministerios de Obras Públicas, Vivienda, Medio Ambiente, Energía, Minería, Transportes, Salud y Agricultura.

Su misión es destrabar la puesta en marcha de proyectos privados de inversión sobre US\$100 millones, respetando la institucionalidad vigente para además, sobre su experiencia, detectar las trabas burocráticas existentes en las diferentes legislaciones y así postular reformas pro inversión.

Durante el período 2010-2018 destaca el sector minero que vivirá un proceso de inversión histórico, nunca antes visto en el país, en términos de impacto productivo y volumen de recursos involucrados. En efecto, más de US\$50.000 millones en inversiones para explotación minera se esperan materializar en los próximos años en casi todo el norte de Chile.

Para llevar a cabo esta enorme tarea es imprescindible desarrollar un esfuerzo público-privado, especialmente en lo referido a cumplir con los plazos de resolución de los distintos estudios y permisos asociados a medio ambiente, comunidades, construcción, plan de desarrollo, etc. Lo anterior es esencial para acelerar el proceso de inversión, que se concentra en regiones cuya calidad de vida, oportunidades de empleo y crecimiento dependerán básicamente de la pronta ejecución de proyectos mineros de gran magnitud.

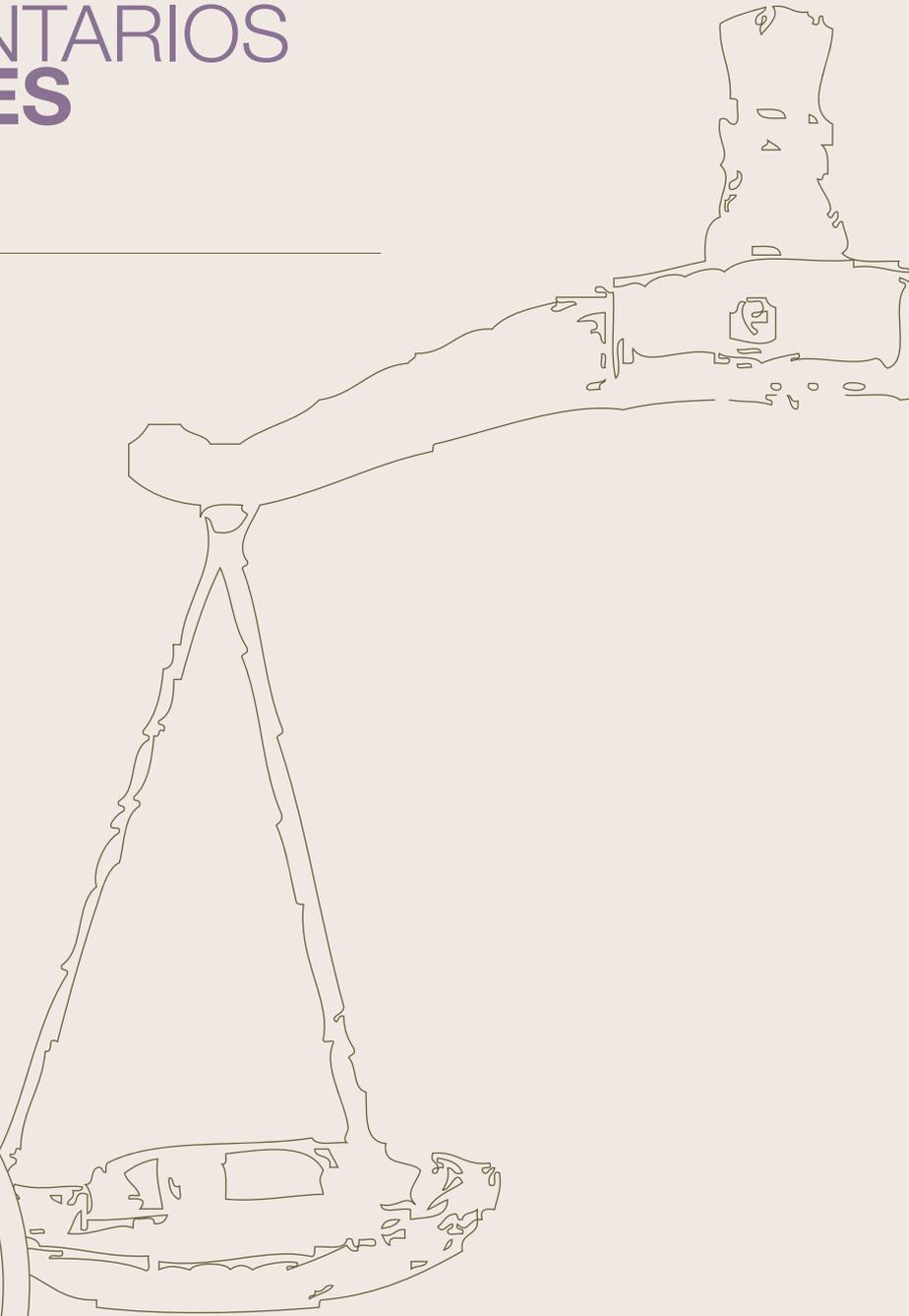
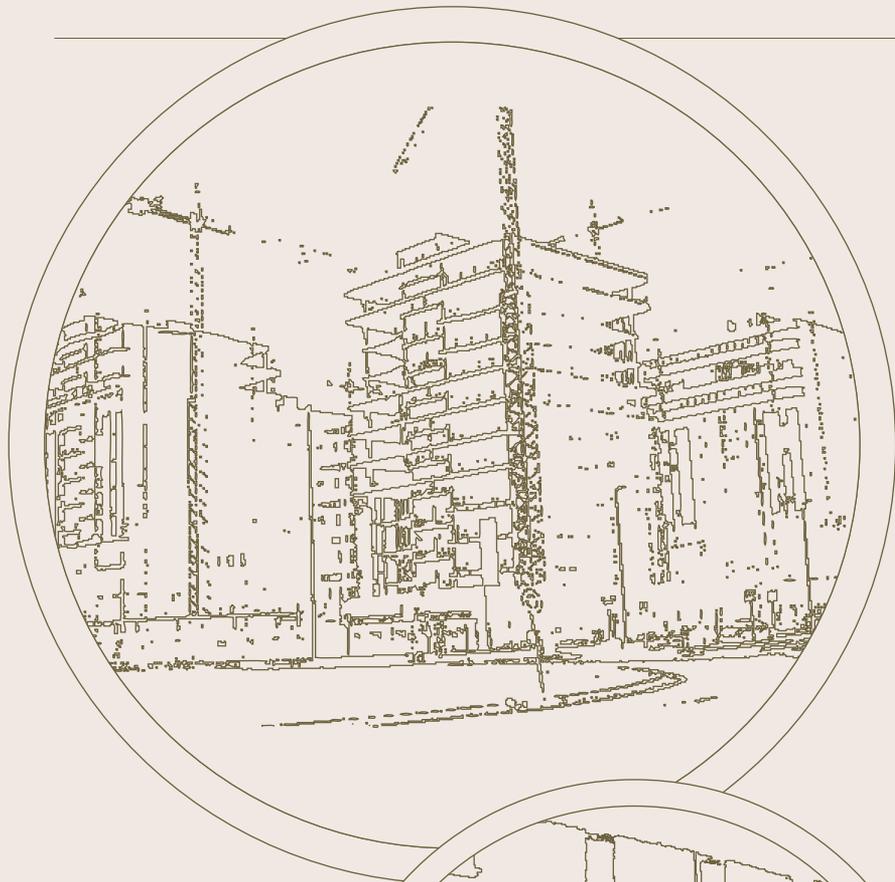
Por otra parte, el esfuerzo público se concentra en revisar una cartera de proyectos por más de US\$30.000 millones, sobre los cuales se realiza un seguimiento de procesos a nivel regional y nacional. Lo anterior con el objetivo de coordinar los distintos sectores que intervienen en las decisiones de resolución. Desde el punto de vista privado, las empresas deben cumplir de manera rigurosa los distintos estudios y permisos para llevar a cabo los proyectos, cumplir de manera transparente todos los requisitos establecidos y aprobar sus proyectos después de un proceso exigente.

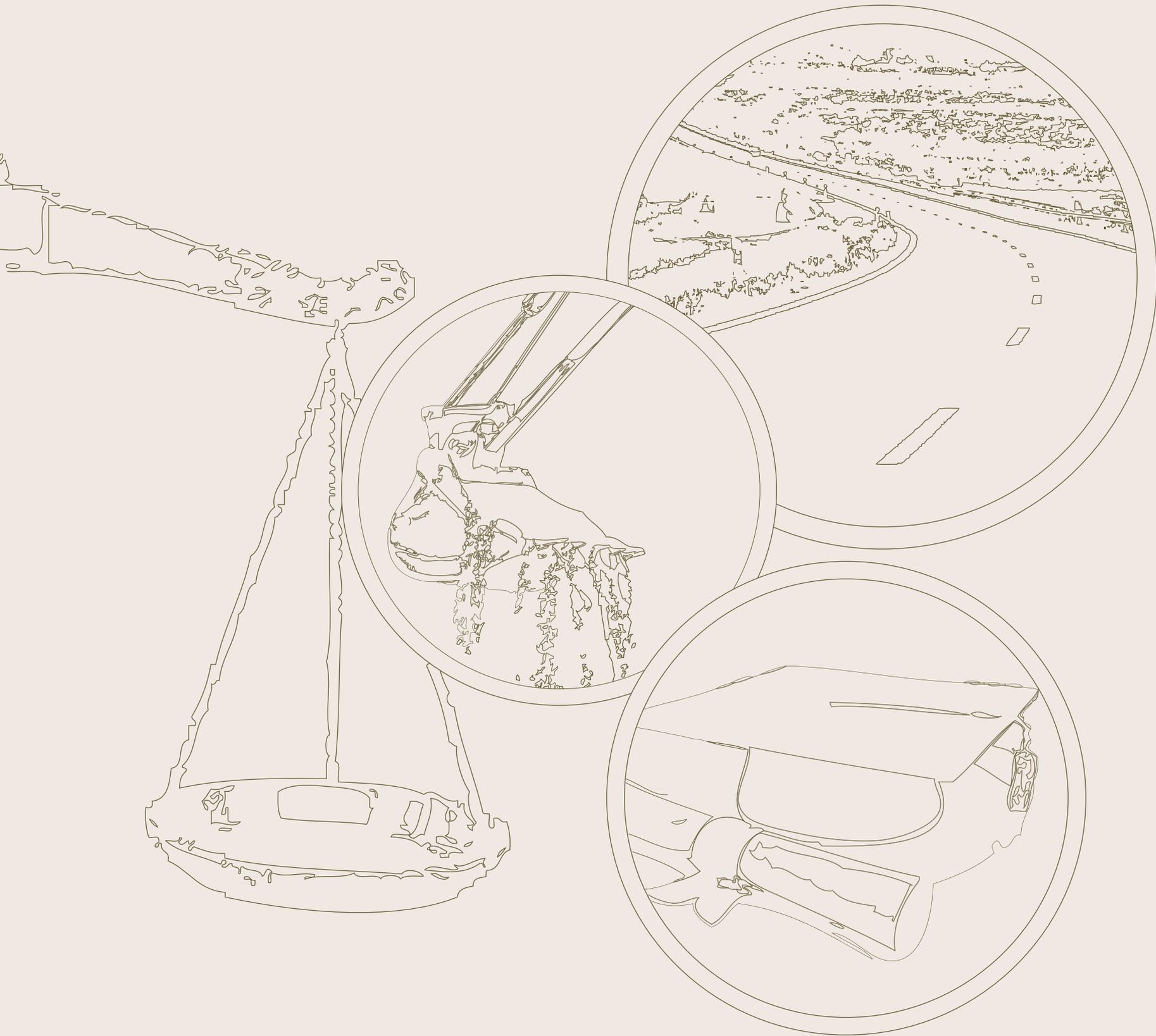


---

# Cap. 6 **COMENTARIOS FINALES**

---





El crecimiento del gasto fiscal en los últimos 20 años ha sido sostenido y durante mucho tiempo ha resultado muy dependiente del ciclo económico y de los ingresos de la minería del cobre. Esta situación ponía en riesgo el financiamiento y sostenibilidad de algunas políticas sociales, por lo que se hizo necesario implementar una regla fiscal basada en el concepto de ingresos permanentes o de largo plazo, que permitiera aislar la política fiscal de las fluctuaciones coyunturales o transitorias asociadas al ciclo económico.

Con este fin se creó la regla de balance estructural que tenemos actualmente y que seguiremos utilizando en función de los buenos resultados obtenidos hasta ahora en cuanto a credibilidad y estabilidad económica.

Sin embargo, debido a los efectos de la crisis internacional, a las decisiones de política de los gobiernos anteriores y a los cambios metodológicos implementados a la regla fiscal, hoy nos encontramos en una situación fiscal bastante distinta a la que hubiésemos deseado. En este nuevo escenario de déficit fiscal estructural, se hace necesario ajustar el gasto del Estado en forma tal que logremos reducir el déficit estructural de manera gradual y responsable, sin comprometer nuestro objetivo de dar mayor énfasis y focalización al gasto social.

La manera de lograrlo es continuar aumentando el gasto público, pero en promedio a tasas menores que el PIB. Con esto podremos reducir la razón de gasto fiscal a PIB y así reducir las presiones sobre la demanda interna.

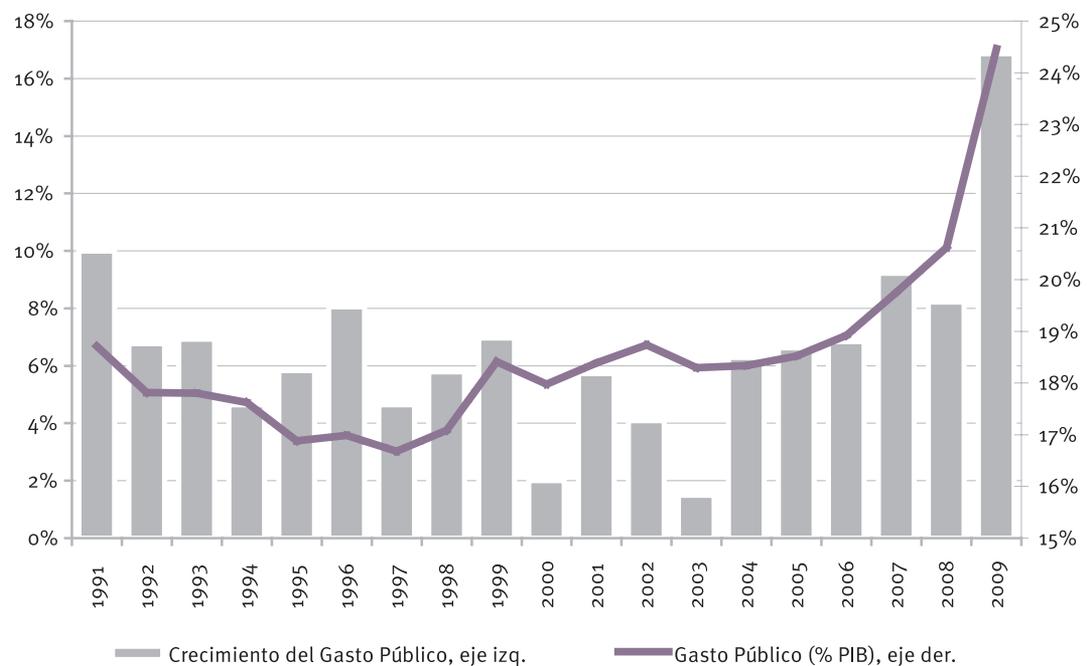
Este ajuste en el gasto se hará considerando dos elementos fundamentales. En primer lugar, se respetarán las responsabilidades del Estado con aquellos compatriotas que sufrieron los mayores daños a raíz del terremoto, y en segundo lugar, se cumplirá con los compromisos de nuestro programa de gobierno a través de políticas responsables y eficientes, teniendo siempre en consideración el bienestar de nuestro país.

## 6.1 CONTEXTUALIZANDO EL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

El comportamiento del gasto fiscal en los últimos 20 años ha mostrado importantes vaivenes. En promedio, esta variable ha crecido 6,7% entre 1991 y 2009. Coincidentemente al separar este lapso de tiempo en los subperíodos 1991-1997 y 1998-2009, el gasto fiscal crece también en 6,7% en cada uno de ellos. Sin embargo, las diferencias de contexto entre ambos son indiscutibles. Entre 1991 y 1997 el crecimiento del producto alcanzó un 8,2%. Debido a ello, el tamaño del estado medido como la razón gasto público a PIB muestra una clara tendencia a la disminución hasta 1997, año en que alcanzó su valor mínimo, lo que se aprecia en el gráfico 6.1. Entre los años 1998 y 2009 el gasto público creció lo mismo que el período previo, pero el crecimiento del PIB se desplomó hasta un promedio de 3,3%. Esto provocó un aumento sostenido del tamaño del estado en la economía, alcanzando su valor máximo el año 2009.

GRÁFICO 6.1

Evolución del Gasto Público  
(Variación % anual, % PIB)



Fuente: DIPRES.

Un hito importante de nuestra historia económica reciente es el manejo de la política fiscal basada en una regla de superávit estructural, inicialmente fijada en un 1% del PIB. Esta medida económica fue anunciada en mayo del año 2000, aplicándose a partir del presupuesto de 2001. Así, nace la regla de balance estructural, que busca aislar las finanzas públicas del ciclo económico, específicamente de las fluctuaciones del PIB y el precio del cobre. De esta manera, el gasto público se determina según los ingresos estructurales del gobierno y respetando una meta específica para el balance estructural.

En la práctica, esta política implica ahorrar en los períodos expansivos del ciclo cuando el sector público recibe ingresos extraordinarios, y desahorrar en los períodos contractivos, cuando los ingresos fiscales se contraen. Esto proporciona un mecanismo de estabilización automático, ya que permite un déficit fiscal moderado en períodos recesivos cuando la economía necesita de estímulo, mientras que en los períodos de auge se compromete un superávit.

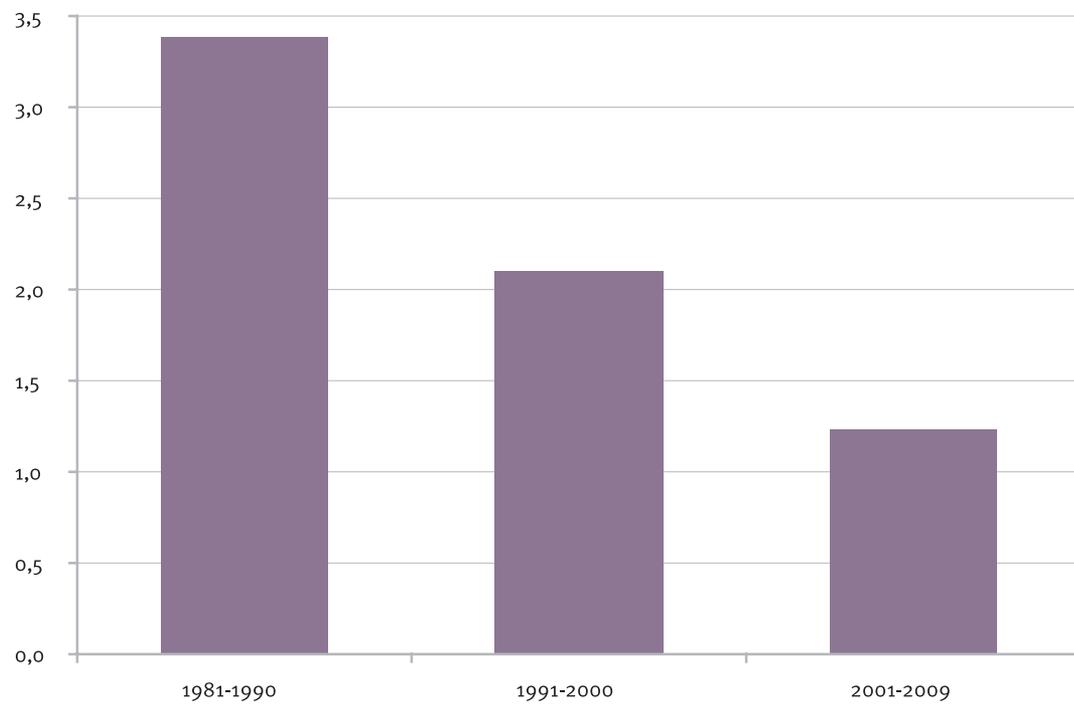
Existe evidencia empírica que muestra que gracias a la regla de gasto basada en el balance estructural se ha logrado disminuir la volatilidad macroeconómica en Chile. De acuerdo a Larraín y Parro (2008)<sup>50</sup>, la introducción de la regla estructural permitió reducir la volatilidad macroeconómica entre un 32% y un 33%. El gráfico 6.2 muestra la evolución decreciente de la volatilidad del crecimiento del PIB. Este resultado avala el poder contracíclico que por construcción tienen este tipo de políticas, ya que permiten la operación de los llamados estabilizadores automáticos de la economía. Sin embargo, la existencia de este tipo de regla no asegura el éxito obtenido sin la responsabilidad y compromiso adoptado por las autoridades para su cumplimiento, incluso en periodos donde las presiones por aumentar el gasto estuvieron presentes.

---

50 Larraín y Parro (2008). «Chile menos volátil». El trimestre económico, vol. LXXV (3), 299.

**GRÁFICO 6.2**

Volatilidad del crecimiento del PIB de Chile  
(Desviación estándar del crecimiento del PIB, promedio móvil de cuatro trimestres)



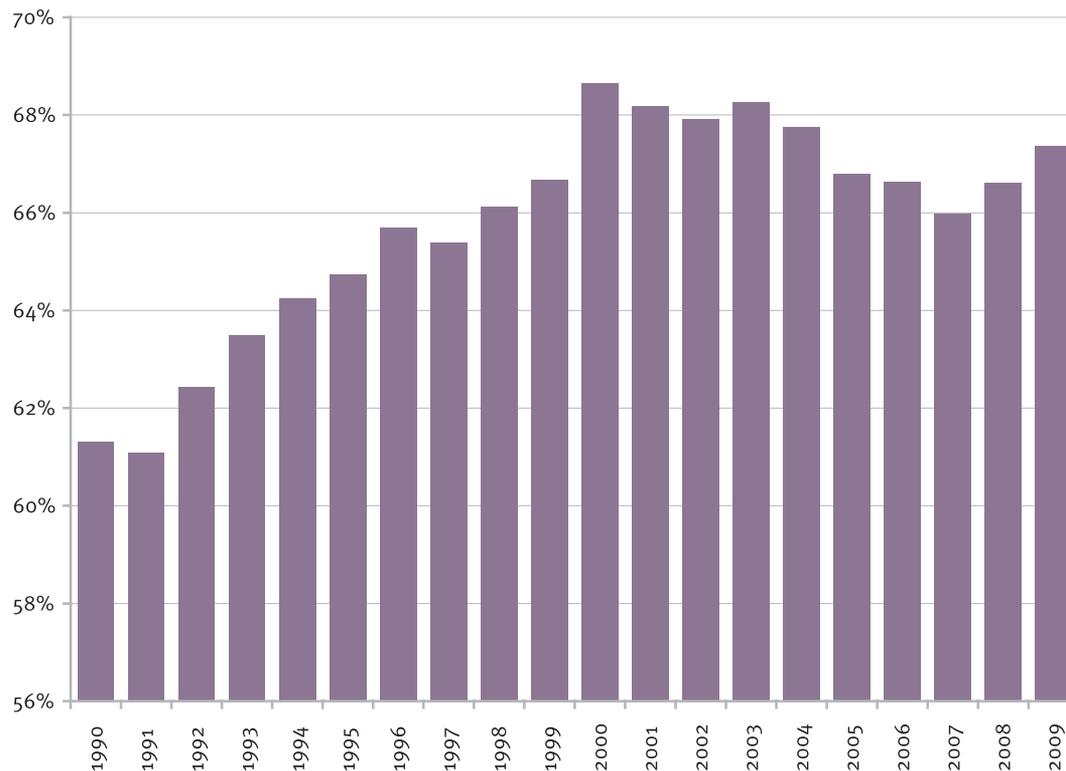
Fuente: Elaboración propia, en base a cifras del Banco Central.

Sin embargo, la bondad de la responsabilidad fiscal y del manejo a través de una política de balance estructural va más allá de su aporte a la estabilidad macroeconómica. Una debilidad importante de las economías en desarrollo es su tendencia a ejecutar políticas fiscales procíclicas, lo que acarrea importantes costos en términos de bienestar, en especial para los sectores más vulnerables del país. Ello porque el gasto social destinado a este sector debe reducirse en períodos recesivos, con la consiguiente carencia de protección social en los momentos en que más se necesita.

En este sentido, la implementación de la política de balance estructural permite el desarrollo sostenible de las políticas sociales en los momentos en que los sectores más necesitados de la sociedad lo requieren.

**GRÁFICO 6.3**

Participación del gasto social en el gasto total  
(% gasto total)

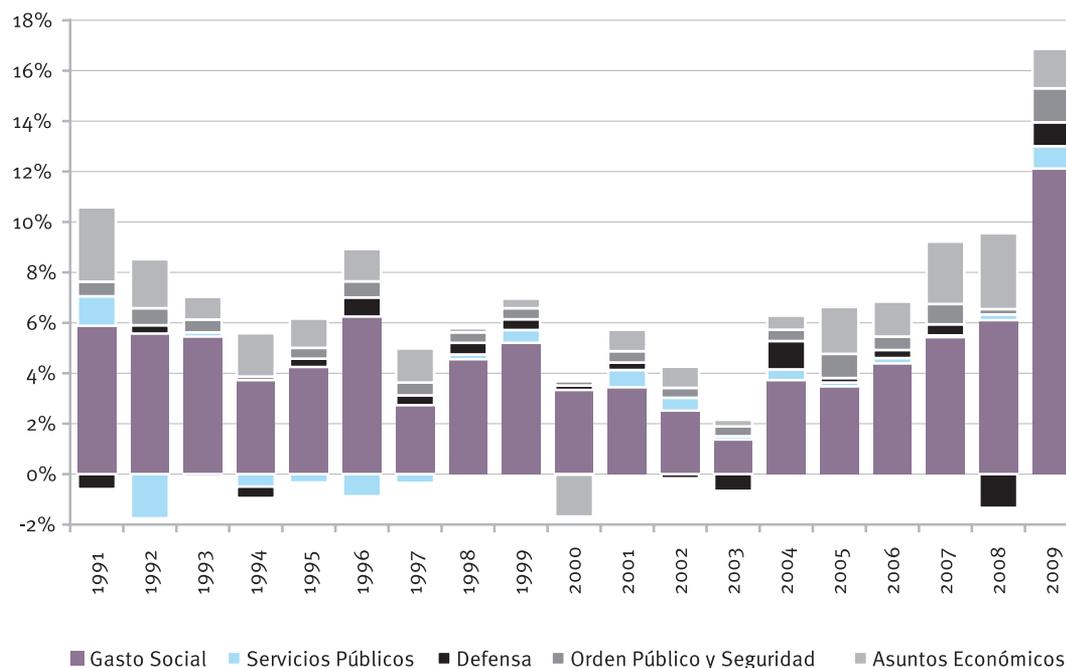


Fuente: DIPRES.

Como se observa en el gráfico 6.3, el gasto social como proporción del gasto total alcanzó su nivel más alto en el año 2000, fecha a partir de la cual se estabilizó. Desde 2005, sin embargo, el gasto social como fracción del gasto público total disminuyó. De hecho, durante 2007 y 2008 destaca la mayor incidencia del ítem «Asuntos Económicos» en el crecimiento del gasto total, lo que coincide con los años de menor participación del gasto social en el gasto total de esta última década. Las incidencias en el crecimiento del gasto se muestran en el gráfico 6.4. Esta mayor incidencia tiene que ver con el aumento en el ítem de «Transportes y Combustibles», producto –entre otras cosas- de las transferencias a Transantiago y de los mayores subsidios vía el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPCO).

**GRÁFICO 6.4**

Incidencias de distintas partidas de gasto en gasto total.



Fuente: DIPRES.

Con todo, la experiencia chilena muestra que la responsabilidad fiscal va de la mano con una política de gasto social sostenible y que favorece a los sectores más vulnerables de la población. Por esta razón es un activo muy valioso que se debe preservar.

A pesar de los exitosos resultados logrados con la regla de balance estructural, producto de los factores antes mencionados, nuestra posición fiscal se ha deteriorado en los últimos años. Este aumento sostenido del gasto fiscal trae consigo efectos macroeconómicos adversos que debilitan el sector privado e impiden un mayor crecimiento económico en el largo plazo.

Debido a esto se hace imprescindible comenzar un proceso de ajuste de las arcas fiscales a través de una política fiscal menos expansiva, que permita estrechar las brechas existentes y converger suavemente hacia el objetivo de balance estructural.

---

## 6.2 BALANCE ESTRUCTURAL: NUESTRA SITUACIÓN INICIAL Y NUESTRA SITUACIÓN ESPERADA EN EL 2014

---

Desde sus inicios en el año 2001, la política de Balance Estructural se ha perfeccionado en distintos ámbitos, desde aspectos metodológicos en el cálculo de los ingresos estructurales hasta reformas legales para institucionalizar la política fiscal.

A pesar de lo anterior, aún hay aspectos que es posible perfeccionar de manera que el cálculo del Balance Estructural refleje de mejor forma la situación de largo plazo del fisco chileno, que permita aumentar su transparencia y simplicidad, y establezca un objetivo claro que sea creíble y fácil de comprobar. Estos son algunos de los objetivos planteados por el Ministerio de Hacienda al Comité Asesor para el Balance Estructural, constituido en mayo de 2010.

Este Comité de 7 miembros es presidido por Vittorio Corbo y está compuesto por Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial. Su objetivo general es desarrollar propuestas para el perfeccionamiento de la metodología de cálculo del Balance Estructural en Chile y su arquitectura institucional, con el fin de contar con un indicador que oriente una política fiscal sustentable y predecible.

En su primer informe, el Comité ha entregado una serie de recomendaciones que permiten abordar los objetivos planteados. Entre éstas se encuentran<sup>51</sup>:

- Revertir o eliminar los ajustes cíclicos realizados a la partida de «otros ingresos» y a los «ingresos por intereses de los activos financieros del fisco», considerando que éstas no requieren tales ajustes debido a su baja correlación con el PIB y a la existencia de inconsistencias y asimetrías en la metodología antigua.
- Modificar el valor de la elasticidad respecto del PIB de las cotizaciones previsionales para salud, manteniendo las demás elasticidades sin variaciones debido a que no implican diferencias significativas en el cálculo del Balance Estructural.
- Revertir los ajustes por medidas tributarias transitorias realizados para el presupuesto de 2009 y 2010.
- Corregir la contabilización de algunas partidas dentro del balance del Gobierno Central, como por ejemplo las transferencias no registradas a entidades públicas. Esto implica el registro de los préstamos no recuperables al Transantiago y los subsidios a los combustibles pagados por ENAP.

---

51 Primer Informe. «Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile». DIPRES.

Al incluir las recomendaciones propuestas por el Comité se obtienen los siguientes resultados para el Balance Devengado y el Balance Estructural:

**CUADRO 6.1**

Balance del Gobierno Central Consolidado. Efectivo y Estructural  
(% PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Balance Efectivo	-0,5%	-1,2%	-0,5%	2,1%	4,6%	7,7%	8,2%	4,3%	-4,4%
Balance Estructural según metodología propuesta por el Comité con ajustes*	1,1%	0,8%	0,8%	1,0%	1,0%	1,1%	0,2%	-1,1%	-3,1%

\*Los ajustes corresponden a los subsidios a los combustibles financiados y los préstamos no recuperables al Transantiago, equivalentes a 0,2% en 2007 y 0,5% en 2008.

*Fuente: DIPRES.*

Bajo la nueva metodología, la posición fiscal chilena es deficitaria desde el año 2008 y fuertemente negativa durante el 2009. Esta situación se explica por una política fiscal que durante el año 2009 fue muy contracíclica, lo que se vio acentuada por los ajustes y cambios metodológicos que permitieron desarrollar una política fiscal más agresiva que la que indicaba la metodología utilizada previo a 2009.

En el cuadro 6.2 se presentan los resultados bajo la nueva metodología y se descomponen las principales diferencias entre los criterios usados anteriormente para el cálculo del balance estructural.

## CUADRO 6.2

Estimaciones del Balance Estructural 2001-2009, diferentes metodologías  
(% PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Balance Estructural según metodología vigente en el año respectivo	1,0%	0,6%	0,7%	1,0%	1,0%	1,0%	0,6%	0,0%	-1,2%
Balance Estructural según metodología vigente en 2009	1,2%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%	0,5%	0,0%	-1,2%
Efecto total de las propuestas del Comité	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,6%	-1,8%
Reversión de medidas tributarias transitorias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%	-1,2%
Reversión de ajuste de otros ingresos	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%
Reversión de ingresos por intereses	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,4%
Reestimación elasticidad PIB de cotizaciones previsionales para salud	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%
Balance Estructural según metodología propuesta por el Comité	1,1%	0,8%	0,8%	1,0%	1,0%	1,1%	0,4%	-0,6%	-3,1%
Balance Estructural según metodología propuesta por el Comité con ajustes*	1,1%	0,8%	0,8%	1,0%	1,0%	1,1%	0,2%	-1,1%	-3,1%

\*Los ajustes corresponden a los subsidios a los combustibles financiados y los préstamos no recuperables al Transantiago, equivalentes a 0,2% en 2007 y 0,5% en 2008.

Fuente: Primer Informe del Comité Asesor del Balance Estructural, DIPRES.

La actual situación implica cerca de 2 puntos porcentuales extra de déficit estructural con respecto a lo estimado bajo la antigua metodología, lo que requiere mayores esfuerzos para regularizar nuestro balance estructural que no estaban considerados en un principio. De esta manera, en vez de comenzar nuestra administración con un déficit fiscal estructural de 1,2% del PIB en 2009, como se informó con la metodología oficial, nos encontramos con un nuevo déficit significativamente mayor al presupuestado.

Con la nueva metodología sugerida unánimemente por el Comité Asesor, se consignó que el déficit estructural efectivo en 2009 fue de 3,1% del PIB, lo que nos impedirá lograr el equilibrio estructural a fines de esta administración. Aun con terremoto, estamos dispuestos a absorber un porcentaje importante de la brecha, pero desafortunadamente no podemos cerrarla completamente. Específicamente, el nuevo Gobierno se comprometió a reducir el déficit estructural de 3,1% del PIB heredado del gobierno anterior a 1% al término del mandato del Presidente Piñera. Este ajuste implica el logro de un superávit estructural significativo con la metodología antigua.

Esta situación coloca a las finanzas públicas en un escenario más ajustado que el contemplado inicialmente, lo que obliga a aumentar el gasto público con mesura. En este contexto, es necesario dar tranquilidad a la población, pues nuestro compromiso es no afectar los programas sociales que lleva adelante el gobierno.

Al mismo tiempo, el compromiso con la responsabilidad fiscal y la regla de balance estructural se mantiene, más aun considerando los enormes beneficios que ha aportado al país.

Para el logro simultáneo de estos objetivos se requiere de un aumento del gasto que sea compatible con el cierre gradual del déficit estructural.

El proyecto del gobierno es ir aumentando responsablemente año a año el gasto fiscal, pero en promedio a una tasa menor al crecimiento del PIB durante nuestra administración. Esto permitirá ir reduciendo la razón de gasto fiscal a PIB y ayudará a disminuir el déficit estructural en forma gradual.





Esta publicación corresponde al Estado de la Hacienda Pública 2010 presentado por el  
Ministro de Hacienda, *Felipe Larraín Bascuñán*, ante el Congreso Nacional

- el 5 de octubre de 2010 -

La versión digital de este documento se encuentra disponible en la página web  
[www.hacienda.cl](http://www.hacienda.cl)

Los contenidos pueden ser reproducidos citando la fuente.

MINISTERIO DE HACIENDA

Teatinos 120 - Santiago de Chile

Código postal 8340487 - Teléfono (56-2) 473 20 00



ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA 2010

Registro de Propiedad Intelectual: 196.291

ISSN: 0718-6738



Diseño: Luis E. Silva

Impresión: Worldcolor Chile

Edición de 700 ejemplares

© Todos los derechos reservados





