

# 06

MEJORANDO LAS BASES  
PARA EL CRECIMIENTO  
DE LARGO PLAZO



En las últimas décadas Chile ha hecho grandes progresos en materia de desarrollo social y crecimiento, impulsando un conjunto de políticas públicas y estrategias similares a las que llevaron adelante otros países que lograron el desarrollo. Los niveles de PIB per cápita que el país tiene hoy, y que lo sitúan en el umbral de las naciones avanzadas, y un conjunto de otros positivos indicadores de desarrollo humano no son fruto de la casualidad, sino de un progresivo proceso de acumulación y de reformas estructurales que cimentaron nuestro crecimiento económico y nuestro progreso social.

Al igual como ocurre con muchos de los países que recorrieron antes que nosotros este camino, la etapa de las grandes reformas quedó atrás, porque ya se concretaron todas aquellas transformaciones que en algún momento resultaban obvias para crecer. En nuestra actual fase de desarrollo, en tanto, un mayor dinamismo económico depende de otro tipo de reformas y políticas que, combinadas, nos permitan seguir creciendo, diversificando gradualmente nuestra economía y avanzando en políticas sociales. Ese ha sido el desafío que han debido enfrentar los distintos gobiernos en las últimas dos décadas, para seguir prosperando en un mundo cada vez más integrado, con una economía más globalizada y cambios acelerados que han marcado las distintas dimensiones del quehacer humano.

Con todo, y más allá de décadas de grandes avances en todos los ámbitos, se acumularon en el país tensiones, desequilibrios y dilemas estratégicos que podían poner en peligro la continuación de nuestro progreso. Si bien el nivel de ingreso de Chile mejoró, no se han logrado modificar otros rasgos que pueden socavar la sustentabilidad del crecimiento futuro: una desigual distribución de ingresos, una economía que se mantiene centrada en la exportación de recursos naturales y niveles de confianza en otros y en las instituciones que son preocupantemente bajos. En el

análisis comparado, vemos que cuando tenían similar PIB per cápita que el que Chile tiene actualmente, los países que hoy son desarrollados exhibían una mejor distribución de ingreso y también una economía más diversificada y sofisticada.

Este panorama nos obliga a hacernos cargo del hecho de que las sociedades, para ser desarrolladas, no sólo deben crecer. También necesitan mayores grados de convivencia, integración y participación; mayor confianza y reales oportunidades para todos. Crecimiento y mayor equidad no son objetivos separados o mutuamente excluyentes, sino complementarios. Hay creciente evidencia respecto de que los países equitativos crecen más, y de que las sociedades más equitativas, que tienen importantes grados de protección, también son más meritocráticas y competitivas, porque aprovechan todo el potencial de su población y no desperdician talentos, y porque tienen mayores niveles de confianza y una mejor calidad de sus instituciones. Además, menores grados de desigualdad reducen las tensiones sociales y la inestabilidad política, y facilitan los ajustes graduales tan necesarios para países que deben enfrentar diversos desafíos sociales de gran magnitud en forma simultánea.

Así, resulta evidente que combatir la desigualdad y tener una cancha más pareja no es sólo una necesidad ética en términos de justicia social, sino también un imperativo para sustentar el crecimiento económico y el desarrollo social. Más aun hoy, cuando las demandas ciudadanas son mayores, más exigentes y se expresan con más fuerza; cuando Chile tiene una clase media mucho más extendida, activa y con mayores aspiraciones de bienestar, algo que es natural que ocurra en las democracias cuando aumenta su riqueza y los ciudadanos se empoderan.

Nuestro desafío como país es encauzar institucionalmente las transformaciones que nos permitan en-

frentar estas nuevas realidades y demandas, porque no hacerlo abre espacio para exacerbar ansiedades y visiones extremas.

La convicción de que estos déficits constituyen una amenaza para el desarrollo futuro del país es la que ha estado en la base de las reformas que ha propuesto el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet a un conjunto de aspectos clave de nuestra convivencia, especialmente en educación. A la complejidad propia de transformaciones profundas como las que se han planteado se ha sumado la complejidad de que su diseño y debate se ha dado en medio de un clima de opinión pública crítico hacia las elites y las instituciones en general, que se vio agravado por las irregularidades descubiertas en materia de financiamiento de la política y colusión empresarial, lo que obligó a diseñar e impulsar un conjunto de reformas en materia de transparencia y probidad en la política y los negocios que se ha convertido en otro de los pilares centrales de este Gobierno.

Las transformaciones propuestas por el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet no alteran aquellos aspectos claves de nuestra estrategia económica y diseño institucional que han sido claves para el buen desempeño de nuestra economía en las últimas décadas, algunos de los cuales se reseñan en este capítulo. Más bien se enfocan en políticas públicas claves para avanzar en equidad y en oportunidades para todos, de modo de contar con una economía más integrada, diversa y que reconozca y aproveche el talento y capacidades de todos sus integrantes.

### **6.1. FORTALEZAS POLÍTICAS E INSTITUCIONALES PARA EL CRECIMIENTO**

En las últimas décadas Chile ha ido avanzando en construir y consolidar un diseño institucional y una

estrategia de desarrollo económico que han sido y seguirán siendo cruciales para el crecimiento económico. Todo ello permite, a su vez, seguir avanzando hacia una sociedad con mayores niveles de equidad, bienestar y oportunidades.

Tal como se ha destacado en el Capítulo 4, ser un país integrado al mundo ha sido uno de los elementos fundamentales de nuestra estrategia para crecer. Tenemos una economía abierta, con aranceles bajos y una red de tratados comerciales que nos brinda acceso preferente a mercados que representan el 80% del PIB del mundo. Eso se traduce en más competencia, en incorporación de conocimientos y tecnologías a nuestros procesos productivos, en la demanda por trabajadores más educados y con competencias más sofisticadas, en la capacidad de poder aprovechar nuestras ventajas competitivas y en el potencial para el desarrollo e integración a cadenas de valor globales. Somos además un país financieramente abierto, lo que permite al Estado y al sector privado acceder a financiamiento a tasas convenientes, y a empresas y a personas acceder a las mejores oportunidades de inversión para sus ahorros.

La estrategia de apertura económica ha sido complementada con una institucionalidad macroeconómica y financiera fuerte y bien organizada, cuyo funcionamiento ha contribuido crecientemente a brindar estabilidad tanto en periodos normales como durante diversos episodios de turbulencia. Esta institucionalidad considera la disciplina y responsabilidad fiscal que ha cruzado ciclos económicos y gobiernos, para las cuales resultan claves la regla de balance estructural y los fondos soberanos. También considera otros factores como la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia de tributos y gastos, que permite tener un adecuado control presupuestario; una visión compartida respecto de que el avance en derechos sociales se realiza en la medida de las capacidades del Estado; y

el rol del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos en la marcha del Estado, que brinda una visión de conjunto desde la óptica de la eficiencia y la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo.

Otro factor de relevancia crucial ha sido una conducción monetaria responsable y que goza de credibilidad entre los agentes de mercado. Ésta se basa en la autonomía del Banco Central, con metas de inflación creíbles y un tipo de cambio flotante, lo que ha resultado clave para la estabilidad y para enfrentar los *shocks* externos. Este conjunto de aspectos permite una coordinación monetaria-fiscal permanente, que ha hecho posible que nuestra economía vaya sorteando de manera fluida los ciclos económicos globales. Junto con ello, otra pieza clave de este diseño institucional es la existencia de un marco regulatorio y supervisor que ha permitido el desarrollo de un sistema financiero robusto, que ayude a suavizar *shocks* externos en vez de amplificarlos y que canaliza en forma eficiente el ahorro hacia las mejores alternativas de inversión.

Se suma a todas estas fortalezas el contar con un Estado efectivo y mercados dinámicos, que se complementan y no se obstruyen entre sí. Así, mientras el Estado tiene un rol insustituible en la regulación, la fiscalización, la provisión de bienes públicos y la coordinación; el sector privado cumple un papel irremplazable en identificar oportunidades, desarrollar negocios, abrir nuevos mercados, todo sobre la base de la justa ganancia. También son de gran relevancia elementos como el respeto a la institucionalidad y a las reglas que rigen nuestra convivencia: aquellas que resguardan la fe pública y la certeza jurídica, que garantizan los derechos de quienes son objeto de procedimientos de investigación y sanción, velan por la libre competencia y el emprendimiento, aseguran el respeto a la propiedad privada y promueven el bienestar general y la ética en los negocios.

Este conjunto de factores institucionales ha permitido avanzar en lo importante, que es mejorar la calidad de vida de las personas. Este logro se refleja, por ejemplo, en el Índice de Desarrollo Humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde Chile alcanza un nivel que se califica como “muy alto”.

Son estos factores también los que constituyen la base para que Chile sea reconocido como una economía competitiva, bien organizada y atractiva para la inversión extranjera. No en vano en 2017 Chile figura entre los 10 países más libres en término económicos del mundo, según el Índice de Libertad Económica elaborado por la Fundación Heritage. En dicho ranking, nuestro país es el segundo con la mayor clasificación de América, después de Canadá, y el primero en el concierto latinoamericano. Se destaca que la flexibilidad y la apertura han dado al país una gran capacidad para adaptarse a *shocks* externos. “El fuerte compromiso de Chile con el comercio y la liberalización de la inversión se materializa en distintos pactos comerciales. De la misma forma, el sistema judicial independiente respalda el estado de derecho”, explica el análisis de Heritage.

Los buenos resultados también se reflejan en el Informe de Competitividad Mundial 2017-2018 elaborado por el Foro Económico Mundial, donde Chile se ubica en el lugar 33 entre 137 países y continúa liderando en la región. De acuerdo al documento, las áreas en que Chile registra mejor evaluación son desarrollo del mercado financiero (que se transformó en la principal fortaleza del país) junto con educación superior y capacitación; situándose más atrás instituciones y ambiente macroeconómico. Lo anterior no quiere decir que la meta esté cerca: en términos comparativos con los países de la OCDE, subsisten brechas relevantes en cuanto a la competitividad de Chile, especialmente en salud y calidad de la educación primaria, sofisticación de los negocios e innovación.

La fortaleza del marco institucional y macroeconómico ha permitido también que Chile haya podido sortear el periodo de desaceleración económica sin los costos ni desajustes que han sido demasiado comunes en nuestro pasado y en nuestra región.

## 6.2. AGENDA DE CAMBIOS

El Gobierno de la Presidenta Bachelet ha propuesto un conjunto de reformas que construyen sobre la solidez de nuestras bases institucionales, sin alterarlas. Se trata de transformaciones fundamentales para nuestro desarrollo: una reforma tributaria que aumenta de manera moderada la carga impositiva a los grupos de mayores recursos, con el objetivo de invertir la mayoría de estos ingresos en la formación de más y mejor capital humano a través de la reforma educacional; y una reforma laboral que permite una mejor distribución de las rentas entre capital y el trabajo y que da sustentabilidad a un proyecto de desarrollo inclusivo. Todo ello complementado con un importante conjunto de leyes destinadas a impulsar la productividad y en pro de la transparencia y la probidad en la política y los negocios.

### 6.2.1. Reforma Tributaria

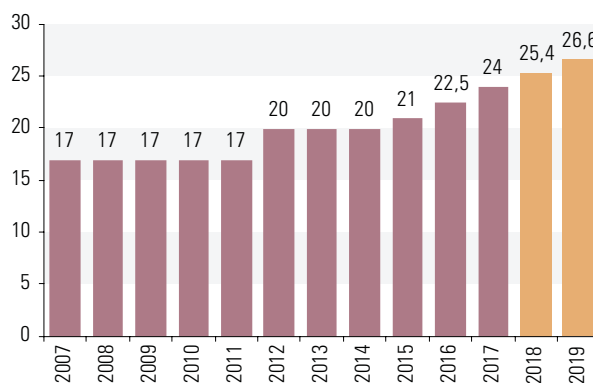
Aprobada en 2014 por el Congreso, la Reforma Tributaria es una de las principales medidas implementadas durante el actual Gobierno, ya que otorgó financiamiento permanente al mayor gasto demandado por la reforma a la educación y otras políticas sociales. La reforma incluyó el aumento de la carga tributaria en 3 puntos del PIB; una mayor progresividad del sistema tributario a través de cambios de tasas, eliminación del Fondo de Utilidades Tributables (FUT) y término de franquicias; además de medidas en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y normas que situaron a Chile en la vanguardia de los esfuerzos globales asociados al combate a la evasión y la elusión.

La reforma tributaria generó impactos de corto plazo sobre algunas variables macroeconómicas, especialmente por el aumento del costo del capital asociado al alza del impuesto corporativo. Esto, dado que la reforma estableció un incremento gradual de la carga tributaria, desde 21% en 2014 a 25% en 2017 y a 27% en 2018 para las empresas que se acojan al régimen de tributación semi integrado (Gráfico 6.1).

Sin embargo, cualquier análisis de los efectos macroeconómicos de la reforma debe considerar también los positivos efectos de mediano y largo plazo en crecimiento y en equidad asociados al hecho que parte importante del aumento de la recaudación en régimen se destina a mejorar la educación en sus distintos niveles: parvulario, básico, medio y superior, además de fortalecer una carrera docente con incentivos al perfeccionamiento continuo de los profesores. Este conjunto de transformaciones constituye el paso más grande en política pública en educación en la historia de Chile.

**GRÁFICO 6.1**

Tasa Impuesto Primera Categoría por Año Tributario (Porcentaje)



Nota: En el 2018 y 2019, cifra corresponde al promedio ponderado (según relevancia en base imponible) de las tasas para regímenes de renta atribuida/14 ter (25%) y semi-integrado (25,5% en 2018 y 27% en 2019).

Fuente: Dirección de Presupuestos

La reforma tributaria tiene un impacto positivo en la distribución del ingreso y mejora considerablemente la equidad del sistema tributario, ya que sus efectos se concentran en el extremo superior de la distribución del ingreso y se reflejan en un aumento sustancial de la carga efectiva del impuesto a la renta para el percentil más alto de esta distribución. Un estudio del Banco Mundial detectó que el percentil de mayores ingresos paga un 93% de los mayores impuestos recaudados por las modificaciones al impuesto a la renta. Así, del total de recaudación, el 73% proviene de los mayores impuestos pagados por el 0,1% más rico de la población<sup>1</sup>.

Desde su publicación, el Ministerio de Hacienda condujo un exigente proceso junto al Servicio de Impuestos Internos, Tesorería General de la República y el Servicio Nacional de Aduanas para asegurar una eficiente implementación de la nueva ley, que consideró aspectos normativos, de fortalecimiento institucional y de educación tributaria para los diferentes públicos involucrados. Paralelamente, se realizaron rondas de diálogo técnico con expertos tributarios y gremios empresariales para despejar dudas y facilitar el cumplimiento tributario, así como charlas y seminarios con universidades, institutos profesionales y asociaciones de mipymes en todo Chile. Este esfuerzo derivó en la decisión del Ejecutivo de proponer un conjunto acotado de ajustes técnicos para simplificar la aplicación de la reforma, sin modificar aspectos sustanciales como el aumento de la carga tributaria, la mayor progresividad del sistema y el fortalecimiento del combate a la evasión y la elusión.

En lo fundamental, esta simplificación, aprobada de manera expedita en el Congreso, redujo la posibilidad

de optar por el régimen de renta atribuida sólo a aquellas empresas cuyos socios, propietarios o accionistas fueran contribuyentes del Impuesto Global Complementario o del Impuesto Adicional. En tanto, las empresas que tuvieran personas jurídicas en su propiedad tendrían como único sistema el semi integrado. Más allá de simplificar notoriamente el sistema de impuesto a la renta, tanto para los contribuyentes como para el SII, este ajuste es consistente con la visión de muchos expertos tributarios sobre los regímenes que habrían elegido las empresas según su tamaño y estructura societaria. Al mismo tiempo, los cambios introducidos facilitan el cumplimiento tributario, reducen los costos administrativos de la aplicación de la reforma y dan mayores señales de certidumbre a los contribuyentes y al mercado.

Uno de los focos de la reforma tributaria han sido las mipymes, para quienes se amplió el sistema de tributación simplificada contenido en el artículo 14 ter. Estas modificaciones comenzaron a regir el año 2015 y han tenido gran acogida en las empresas de menor tamaño, toda vez que si bien cerca de 80 mil empresas se encontraban en dicho régimen en 2014, hoy suman más de 300 mil. Asimismo, se establecieron otros beneficios para este tipo de empresas, como la depreciación instantánea y la posibilidad de postergar el pago del IVA hasta por 2 meses, lo que significa un alivio para las mipymes que muchas veces no tienen la disponibilidad financiera para pagar el IVA en el plazo normal.

Además de su impacto en mayor recaudación y progresividad en el sistema impositivo, la reforma tributaria también generó un importante efecto fiscal que ayudó a contener la caída en los ingresos fiscales asociada al fin del ciclo de altos precios de los *commodities*<sup>2</sup>.

---

1 Chile: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria 2014. Documento de Trabajo, Banco Mundial. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/4961314682282235/Chile-Efectos-distributivos-de-la-reforma-tributaria-2014>

---

2 Para un análisis de este tema, ver Capítulo 2: Política Fiscal.

Un avance de gran importancia asociado a la reforma tributaria y a su simplificación es que su materialización ha permitido que Chile se sume al esfuerzo liderado por la OCDE en lo que se refiere a la lucha global contra la evasión y la elusión. Por ejemplo, se incorporaron a nuestra legislación disposiciones relativas al control de sociedades en el exterior, perfeccionamiento de aquellas referidas a sobreendeudamiento y la norma general antielusión, entre otras. Se suma a lo anterior la decisión de suscribir y ratificar convenios para evitar la doble tributación internacional, como también aquellos acuerdos que permiten a la autoridad tributaria nacional realizar intercambios de información con sus pares del mundo, especialmente a través de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (conocida por su sigla en inglés, MAAT).

### 6.2.2. Reforma Educacional

Contar con adecuados niveles de capital humano es clave para incrementar la innovación, la productividad y el crecimiento económico, que se basa cada vez más en la generación de valor y no en la explotación de recursos naturales. El acceso a la educación de calidad es a su vez fundamental para la inclusión, la movilidad social y para producir cambios perdurables en la distribución de ingresos.

Aunque Chile registra logros notables en cobertura educativa en todos los segmentos, la calidad promedio del sistema se mantiene a mucha distancia del promedio de los países de la OCDE –especialmente a nivel escolar– y persisten elevados niveles de segregación, que determinan que el acceso a educación de calidad dependa de los niveles de ingreso de las familias. Por estas razones, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet comprometió una profunda transformación al sistema educativo y a la carrera docente, para que Chile pueda dar un salto cualitativo en in-

clusión, equidad y capital humano, lo que potenciará el crecimiento futuro. Aunque estas medidas pueden tener efectos de primer orden en el crecimiento y el bienestar, aumentar el capital humano –como señala el Banco Central de Chile<sup>3</sup>– es un proceso lento y costoso, por lo que, pese a su importancia, es difícil que se puedan observar efectos importantes dentro de las próximas décadas.

La reforma educacional se plasmó en un conjunto de proyectos de ley que apuntan a hacer efectivo el derecho a una educación de calidad, a fortalecer la educación pública, a establecer una nueva Política Nacional Docente y a desarrollar una educación superior para la era del conocimiento.

Cuatro de los principales proyectos de esta agenda ya han sido promulgados y están implementándose en forma gradual en el tiempo. Entre ellos figura la Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar, que apunta a establecer una educación integrada y diversa, eliminando la discriminación por características socioeconómicas, académicas o culturales de las familias. Para ello establece procesos de admisión transparentes y no discriminadores a establecimientos que reciben aportes estatales, elimina gradualmente el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, garantizando que los recursos públicos se orienten exclusivamente hacia una mejor formación.

También está en plena implementación la Ley N° 20.902 que crea la Nueva Carrera Docente, estableciendo un conjunto de medidas para mejorar el ejercicio y las condiciones laborales de los profesores, con requisitos de ingreso a las carreras de pedagogía, incrementos de salarios de entrada a la carrera docente y aumentos

<sup>3</sup> Crecimiento Tendencial: Proyección de Mediano Plazo y Análisis de sus Determinantes. Banco Central de Chile, septiembre 2017.

progresivos durante la vida laboral condicionados a un proceso de evaluación.

En materia de ampliación de la oferta de educación superior, ya inició su vigencia la Ley N° 20.842, que creó dos nuevas universidades estatales en las regiones de O'Higgins y de Aysén, las cuales comenzaron a funcionar en 2017. También entrarán en operación gradualmente los 15 Centros de Formación Técnica Estatales creados por la Ley N° 20.910. Este esfuerzo responde a la necesidad de orientar los talentos y las capacidades de cada territorio a sus propias necesidades productivas y sociales, abriendo más opciones de educación superior que permitan potenciar las economías locales.

Además, hay tres proyectos de ley que actualmente se discuten en el Congreso, que mostraban diversos grados de avance al cierre de este informe. Cumpliendo su último trámite en el Congreso se encontraba la iniciativa que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública, que propone una nueva institucionalidad, especializada en el ámbito pedagógico, administrativo y financiero, para gestionar los establecimientos públicos hoy administrados por los municipios.

En tanto, en segundo trámite legislativo en el Senado estaba la iniciativa que fortalece la regulación y supervisión del sistema de educación superior, mejorando aspectos institucionales y de financiamiento para asegurar la calidad y pertinencia de las carreras y planteles, junto con abordar las barreras de acceso a la educación superior relacionadas con las capacidades de pago y los instrumentos de selección de los estudiantes. Para ello, se plantea la gratuidad para los estudios de pregrado mediante el financiamiento público de las instituciones de educación superior que cumplan determinados requisitos, la que llegará a los estudiantes de hasta el sexto decil de menores ingresos matriculados en las instituciones adscritas en 2018.

En el debate en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo decidió dividir y simplificar el Proyecto de Educación Superior, para facilitar su tramitación. Así, en el mes de junio de 2017 ingresó al Senado la iniciativa que establece un marco jurídico para que las universidades del Estado fortalezcan su gestión institucional y contribuyan de forma permanente en el desarrollo integral del país.

Complementariamente a esta intensa agenda legislativa, se ha desplegado un esfuerzo significativo en educación parvularia, orientado a la construcción de nuevos jardines infantiles y salas cuna públicas para continuar aumentando la cobertura, junto con progresivas mejoras de las condiciones laborales del personal que atiende a los menores. Además, para regular un sector al que el Estado ha dedicado un monto importante y creciente de recursos, se avanzó en el fortalecimiento institucional con la Ley N° 20.835, que creó la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia dentro de la Superintendencia de Educación. También se promulgó la Ley N° 20.832, que define los procedimientos para autorizar el funcionamiento de los establecimientos educativos de este segmento.

Considerando la integralidad y profundidad de los cambios que propone, la reforma a la educación constituye un esfuerzo de carácter histórico en este ámbito y esto se refleja en la magnitud de los recursos destinados a su financiamiento, que la convierten probablemente en la transformación más ambiciosa impulsada en las últimas décadas en el ámbito de las políticas públicas.

Las proyecciones incluidas en los informes financieros de las leyes aprobadas y las iniciativas en curso prevén que para 2018 los recursos adicionales destinados a educación sumen 1,5% del PIB. En régimen, el costo completo de la reforma alcanzaría a 3% del PIB



(Gráfico 6.2). Debido a que en Chile las familias contribuyen a la educación más que en otros países<sup>4</sup>, y las reformas apuntan a reducir o incluso eliminar ese aporte, se ha cautelado que los avances se hagan de modo gradual, para asegurar que existan mayores recursos en educación y no simplemente sustitución de recursos de las familias por el Estado, sin que se genere un impacto real en calidad.

### 6.2.3. Reforma Laboral

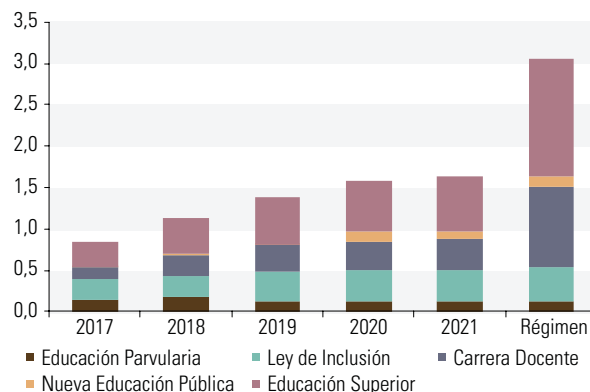
Para un crecimiento más inclusivo es importante contar con una regulación adecuada de las relaciones laborales, que promueva relaciones más justas y equilibradas entre las partes y facilite el diálogo, la colaboración y la búsqueda de acuerdos mutuamente beneficiosos entre empleadores y trabajadores, combinando de esta manera objetivos de equidad, eficiencia y productividad.

A pesar de algunos ajustes en las décadas recientes, Chile mantenía un marco normativo laboral en el cual prevalecía una asimetría entre trabajadores y empleadores a la hora de dialogar y buscar acuerdos, con tasas de sindicalización modestas, escasa cobertura de la negociación colectiva y una acción sindical caracterizada por un alto grado de fragmentación y baja representatividad, entre otras falencias.

En este contexto, el Gobierno propuso un proyecto de ley para modernizar el sistema de relaciones laborales, que buscaba ampliar y mejorar la cobertura y calidad de la negociación colectiva al interior de la empresa,

**GRÁFICO 6.2**

Gastos Comprometidos en la Reforma Educacional, Según Componentes  
(Porcentaje del PIB)



Nota: Las cifras para los proyectos del Nuevo Sistema de Educación Pública y Educación Superior se refieren a los gastos incluidos en los Informes Financieros de los respectivos proyectos de ley.

Fuente: Dirección de Presupuestos

fortalecer la participación sindical y promover un movimiento sindical de calidad que contribuya al desarrollo del país, de las empresas y los trabajadores. De paso, esto permitiría que Chile se acerque a los estándares de los países OCDE en estas materias y que también cumpliera con los mínimos legales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los convenios internacionales ratificados por Chile.

La Ley N° 20.940 que moderniza el Sistema de Relaciones Laborales, promulgada en agosto de 2016 y cuya vigencia efectiva partió en abril de este año, es un avance significativo en este ámbito. En efecto, la nueva ley asegura a los trabajadores el derecho a una huelga efectiva, con piso de negociación, mayor información para el ejercicio de sus derechos colectivos y con extensión pactada de beneficios. También se amplía tanto la cobertura de la negociación colectiva como las materias a tratar en ella, simplificando su regulación y procedimientos para promover pro-

4 Según el informe *Education at a Glance 2017* de la OCDE, en Chile el año 2015 el 64% de los fondos totales para instituciones educativas proviene de fuentes públicas, la proporción más baja entre los países OCDE y muy inferior al promedio de 85% de ese grupo. En los niveles primario y secundario, alrededor del 83% de los fondos provienen de fuentes públicas, 9 puntos porcentuales menos que la media OCDE. El sector privado es particularmente importante en el nivel terciario en Chile, con un financiamiento del 64% para las instituciones educativas, mientras que el promedio en los países de la OCDE el 70% de la financiación de las instituciones terciarias es pública.

cesos de negociación más técnicos y con la posibilidad que las partes puedan establecer acuerdos sobre adaptabilidad de jornadas, lugares de trabajo y otros temas de interés común como conciliación de trabajo y familia, servicios de bienestar, planes de igualdad de oportunidades y equidad de género, mecanismos de solución de controversias, y programas de capacitación y reconversión productiva, entre otros.

La nueva legislación introduce también un sistema de garantías e incentivos destinado a lograr una negociación más equilibrada. Con este objeto, se amplían las categorías de trabajadores que pueden negociar (por ejemplo, se reconoce este derecho a los trabajadores afiliados a un sindicato interempresa) y se moderniza el sistema de mediación y arbitraje. También se reconoce y regula el derecho a huelga efectiva, se protege la libertad de trabajo de aquéllos que no están en huelga y la facultad del empleador de realizar las adecuaciones necesarias para garantizar ese derecho; y se establecen garantías de servicios mínimos para las empresas en huelga y sanciones frente a los actos de fuerza que se produzcan durante su ejercicio. Además, se avanza en acciones positivas en materia de género, como la representación de las mujeres en los directorios sindicales; se introducen mejoras en la protección a la actividad sindical a través de un nuevo catálogo de ilícitos y sanciones; y se aumentan las normas sobre transparencia sindical, uso de fueros y representatividad.

Un factor clave para la correcta aplicación de la ley es el proceso de implementación, que ha sido conducido desde el Ministerio del Trabajo, pero ha recaído especialmente en la Dirección del Trabajo. La entidad ha debido dictar un conjunto de normas, instrucciones y dictámenes sobre diversas materias orientadas a facilitar la aplicación de la ley, entre ellas, la negociación colectiva, el derecho a huelga, la calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia, la actua-

ción de grupos negociadores y arbitraje laboral, entre otros. Junto con ello, ha enfrentado los procesos de calificación de servicios mínimos, una nueva institución en nuestro sistema de relaciones laborales que requiere aprendizajes, adaptación y nuevas capacidades.

Buscando fortalecer a la Dirección del Trabajo frente a los desafíos que debe cumplir en la implementación de la reforma laboral, recientemente ingresó al Congreso el proyecto de ley que la moderniza, dotándola de mayores atribuciones, mejorando sus capacidades técnicas, aportando mayor racionalidad al ejercicio de sus potestades sancionatorias e identificando funciones claves en su organización interna.

#### **6.2.4. Políticas para Promover la Productividad**

Productividad, inclusión y crecimiento son factores relacionados que se potencian mutuamente. Los países más productivos se benefician de un crecimiento robusto de largo plazo y han generado nuevos sectores económicos, abriendo así más y mejores oportunidades de empleo y participación económica. Chile tiene el desafío de incrementar su productividad, que lleva ya varias décadas estancada o con crecimientos marginales, fuertemente influenciada por la menor productividad minera asociada a la baja sistemática en la ley del mineral. Adicionalmente, lograr ese objetivo debe traducirse en un mayor bienestar para los ciudadanos y no sólo en retornos empresariales más altos.

Los potenciales beneficios de generar ganancias de productividad son muy significativos. Si Chile tuviese el mismo nivel de productividad que Estados Unidos, nuestro ingreso por habitante sería cerca de un 40% mayor que el vigente. Es decir, con el mismo capital físico y la misma cantidad de trabajadores que tenemos hoy podríamos producir un 40% más, lo que nos permitiría acercarnos a países como Israel, España o Italia en términos de su PIB per cápita. Es un camino

posible en el que hay que persistir, porque los esfuerzos superan los horizontes de los gobiernos y exigen una combinación de cambios culturales, sociales, tecnológicos y de prácticas corporativas, entre otros.

Para dar un salto cualitativo en este ámbito, Chile requiere de una población calificada. Un amplio acceso a educación de calidad abre más posibilidades de incorporación tecnológica, innovación y desarrollo de nuevos productos y sectores, todo lo cual contribuye a que la productividad aumente. Como se revisó en este capítulo, este es uno de los objetivos de la reforma educacional impulsada por el Gobierno, que también aspira a reducir de manera persistente la desigualdad.

Con su compromiso por mejorar la educación, el Gobierno ha hecho de la preocupación por la productividad una constante. Esta definición fue complementada en 2014 con el lanzamiento de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, con 47 medidas destinadas a elevar la productividad, apoyar el emprendimiento y a las pymes, facilitar el desarrollo de negocios y fortalecer la innovación. De ellas, 41 se encontraban cumplidas al cierre de este informe<sup>5</sup>.

Para seguir concentrando energías en este foco, la Presidenta Bachelet declaró a 2016 como el Año de la Productividad, invitando a todos los actores sociales a reflexionar al respecto y contribuir con ideas y propuestas que permitieran mejorar lo que hacemos y desarrollar fuentes de crecimiento distintas a las que Chile tuvo en el pasado. El debate público generado al respecto llevó a que Chile compartiera esta preocupación a nivel global, al instalar el objetivo de Mejorar la Productividad para un Crecimiento Inclusivo como tema de análisis del Consejo Ministerial de la OCDE, la instancia de mayor nivel de dicho or-

ganismo que nos correspondió presidir ese año. Los países OCDE convinieron que la desaceleración de la productividad tiene carácter global y que en las economías desarrolladas se ha intensificado tras la crisis financiera, pero aun así la brecha con las emergentes no logra cerrarse. El plan de acción adoptado en la cumbre apuntó a la necesidad de abordar la productividad e inclusión social como objetivos que se refuerzan mutuamente, buscando más y mejores oportunidades como la principal forma de cosechar los beneficios de mayores resultados económicos.

En ese contexto, el Gobierno también lanzó un conjunto de 22 medidas que se concentraron en expandir el financiamiento, promover la exportación de servicios –sector con gran potencial para Chile– y simplificar trámites para facilitar el emprendimiento y la inversión. Con esto, emprendedores y pymes ampliaron sus posibilidades de acceder a financiamiento, aumentar su eficiencia y hacer crecer sus negocios. También se generaron apoyos especiales para las empresas con proyectos tecnológicos e innovadores que requieren aportes de inversión significativos, pero cuentan con un acotado historial de ventas en el mercado y pocas garantías. La Ley N° 20.956 de Impulso a la Productividad, que concretó la mayor parte de estas iniciativas, incluyó también una serie de innovaciones en el ámbito financiero<sup>6</sup>.

En general, el Gobierno ha promovido también un conjunto de medidas para apoyar y potenciar las exportaciones, tanto de bienes como de servicios, considerando que Chile ha perdido participación en el comercio internacional en los últimos años, que existe cierto estancamiento de la capacidad exportadora local, y que no han surgido nuevas industrias o sectores que puedan asumir una posición de re-

---

5 Para detalles de la Agenda y nivel de cumplimiento, ver [www.agendaproductividad.cl](http://www.agendaproductividad.cl)

---

6 Estas medidas se describen en el Capítulo 3: Política Financiera.

cambio o liderazgo como en su momento lo hicieron la industria asociada a los bosques, el vino, el salmón o la fruta<sup>7</sup>.

Impulsar la productividad también exige mercados competitivos, innovadores y bien regulados, de modo que los recursos productivos no queden inmovilizados en sectores y empresas poco eficientes. En este ámbito destaca la modernización de la institucionalidad de la libre competencia, que sitúa a la regulación nacional en esta materia a la altura de las mejores prácticas de los países de la OCDE en materia de combate a la colusión, control preventivo de fusiones u operaciones de concentración, y sanciones a las prácticas anticompetitivas en general. También constituye un hito importante la creación de la Comisión para el Mercado Financiero, que concilia de manera adecuada las ventajas que posee la supervisión especializada de cada sector del mercado, con la posibilidad de tener una visión sistémica que entregue coherencia y continuidad a las decisiones normativas y sancionatorias en materia de valores, seguros, bancos y entidades financieras.

Los avances en energía han sido claves para remover obstáculos para la competitividad y productividad. La exitosa agenda de políticas públicas enfocada en lograr un suministro de energía seguro, con precios razonables y que aprovecharse los recursos renovables de forma sustentable se ha traducido en que hoy este sector concentra los mayores volúmenes de inversión en ejecución del país y muestra reducciones sustanciales en los costos marginales de la energía y caídas en los precios de las licitaciones. Chile se está transformando en líder en América Latina en transición energética con diversas iniciativas en energías renovables, generación distribuida y

eficiencia energética. A esto han contribuido importantes leyes que modificaron el marco regulatorio del sector para fomentar la competencia, estimular la inversión y favorecer una mayor equidad. Entre ellas, la Ley N° 20.805 que perfecciona el sistema de licitaciones de suministro eléctrico para clientes regulados, la Ley N° 20.936 que establece un nuevo sistema de transmisión eléctrica y crea un organismo Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional, y la Ley N° 20.897 que amplía el giro de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), facultándola para incursionar en el mercado eléctrico y desarrollar proyectos de generación.

Para contribuir a dinamizar la economía, también se desarrolló un masivo programa de concesiones de infraestructura adjudicándose en el periodo de este Gobierno obras por más de US\$ 4.800 millones y se habrán realizado licitaciones por más de US\$ 6 mil millones. Se estima que al concluir esta administración se habrán iniciado 19 procesos de licitación, de los cuales 10 -por un monto aproximado de US\$ 3 mil millones- serán finalmente adjudicados por el próximo gobierno. Todo ello en el convencimiento de que una estrategia que impulse el desarrollo exige que las políticas de infraestructura respondan a una planificación de largo plazo, a lo que se espera contribuir con el envío al Congreso de los proyectos que crean el Fondo de Infraestructura y la Dirección de Concesiones en el Ministerio de Obras Públicas.

Pero no sólo era necesario impulsar medidas para ir progresivamente potenciando la productividad: también se estimó necesario adoptar políticas públicas para crear institucionalidad en esta materia, de modo que los esfuerzos pertinentes no concluyeran en el periodo de este Gobierno, sino que se extendieran más allá de la actual administración. El acto más emblemático en este contexto fue la creación en febrero de 2015 de la Comisión Nacional de Productividad (CNP),

<sup>7</sup> Para un análisis más completo de esta materia y las políticas específicas, ver Capítulo 4: Exportaciones y Crecimiento.

entidad pública independiente que asesora al Gobierno respecto de medidas y políticas públicas que contribuyan a aumentar la productividad, que sean técnicamente sustentadas y que consideren la opinión de la sociedad civil. En su gestión se apoya en una Secretaría Técnica conformada por profesionales de alta preparación y con experiencia en gestión pública.

Desde su entrada en operaciones la CNP ha realizado dos tipos de estudios: aquéllos que se originan a través de un mandato o solicitud del Gobierno, y los que nacen del interés y análisis de sus propios consejeros. Entre los primeros ya está disponible el referido a la productividad de la gran minería del cobre en Chile, que propone ideas para que el país recupere su liderazgo mundial en esta industria; y en preparación el que analiza la estrategia para el desarrollo de competencias, habilidades y destrezas en el mundo del trabajo. En cuanto a investigaciones de origen propio, la CNP revisó las agendas de productividad de los últimos cuatro gobiernos recogiendo medidas aún viables detectadas en ellas y recientemente entregó el estudio sobre inclusión y participación laboral femenina, mientras sigue trabando en el análisis del futuro de las tecnologías disruptivas en Chile.

Acogiendo una de las recomendaciones realizadas por la CNP, el 8 de noviembre de 2016 la Presidenta de la República firmó un instructivo que mandata a los ministerios para que sus proyectos de ley sean acompañados de un informe que analice y evalúe su potencial impacto en productividad. Los aspectos que deben ser abordados en dicho informe están en línea con las mejores prácticas regulatorias de la OCDE, incluyendo un análisis costo-beneficio de la regulación. De este modo, se busca que evaluar el impacto en productividad llegue a ser parte habitual de la elaboración de políticas públicas, lo que no significa que éstas se deban orientar exclusivamente a dicho objetivo, sino más bien que en su di-

seño privilegien aquellas alternativas que mejoren la productividad o que tengan efectos adversos menores en esa dimensión.

En su primera etapa, donde es obligatorio sólo para iniciativas generadas por los ministerios del área económica, el Informe de Productividad debe ser enviado al Congreso al momento de iniciar la discusión de un proyecto de ley, tal como hoy sucede con el Informe Financiero<sup>8</sup>.

### **6.2.5. Agenda de Probidad y Transparencia en la Política y los Negocios**

Aunque no era parte del programa de Gobierno, la Agenda de Probidad y Transparencia en la Política y los Negocios terminó constituyéndose en una transformación institucional de grandes dimensiones. Su objetivo fue hacer más transparente nuestra democracia, estableciendo exigentes estándares para regular de modo estricto la relación entre la política y el dinero, fijar reglas para el funcionamiento del Estado con mayores grados de transparencia, control y eficiencia, y también, reforzar un estándar de comportamiento ético y justo en la actividad privada y en las relaciones entre empresas y gobierno.

Esta agenda fue la respuesta a una serie de casos de financiamiento irregular de la política, fraude al Fisco, corrupción, conflictos de interés y faltas éticas que involucraron tanto al mundo político como al sector privado, los que se sumaron a sucesivos casos de colusión de empresas navieras, avícolas y de productos sanitarios, que perjudicaron a millones de consumidores. Aunque todos estos hechos fueron sometidos a los correspondientes procesos de investigación y

<sup>8</sup> El 21 de marzo de 2016 el Ministerio de Hacienda se transformó en la primera cartera en emitir un Informe de Productividad, que acompañó el ingreso al Senado del proyecto de ley sobre Protección de Datos Personales.

sanción, su acumulación deterioró el clima político y los niveles de confianza, instalándose la percepción de la existencia generalizada de grados intolerables de abusos, opacidad y privilegios.

En respuesta a este escenario, la Presidenta Michelle Bachelet constituyó un Consejo Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción, que propuso un conjunto de medidas destinadas a corregir las falencias institucionales detectadas y establecer nuevos estándares y mecanismos de control y sanción para evitar la reiteración de los escándalos ocurridos.

Sobre esta base, el Gobierno impulsó la Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política, que propuso 14 medidas administrativas y 18 iniciativas legales, entre nuevos proyectos de ley e indicaciones a proyectos en trámite, que se concretarían en plazos determinados<sup>9</sup>. Se trata de un conjunto ambicioso de iniciativas, que persigue varios objetivos. Por un lado, busca asegurar que no sea el dinero el que defina los resultados electorales, lo que se tradujo en establecer el financiamiento público exclusivo de la política, prohibición de aportes de empresas, nuevas exigencias para los partidos políticos y mayores competencias para la institucionalidad electoral. Por otro, se propuso fortalecer las capacidades de los organismos reguladores para resguardar la transparencia y la fe pública en los negocios, junto con prevenir prácticas irregulares que pudieran surgir en distintos ámbitos de la economía. Además, se plantearon medidas para combatir la corrupción, regular los conflictos de interés y las incompatibilidades en las relaciones entre el sector público y el privado. Esto implicó regular decididamente el lobby y elevar los estándares de probidad

en el ámbito público, con mayores exigencias de responsabilidad civil y penal.

Las medidas administrativas propuestas, que ya están cumplidas en su totalidad, incluyeron en el ámbito de los negocios la difusión de la lista de los lobistas registrados y un código de buenas prácticas para esa actividad, desarrollar sistemas preventivos anti lavado de dinero y anticorrupción en los servicios públicos, y evaluar la implementación de la ley de responsabilidad penal de las personas jurídicas. En el ámbito político, se estableció que todos los establecimientos educacionales deben contar con un Plan de Formación Ciudadana e incorporar la educación cívica para los dos últimos cursos de Enseñanza Media. También se decidió implementar la nueva Declaración de Patrimonio e Intereses para funcionarios públicos, establecer lineamientos a todos los municipios para el uso adecuado de sus recursos y hacer obligatorio el uso del portal Empleos Públicos para contratación de cargos en el Estado, entre otras medidas.

En el ámbito legislativo, al cierre de este informe hay nueve iniciativas promulgadas y ya en plena implementación: Ley N° 20.900 de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia, que fija reglas para las campañas electorales y su financiamiento; Ley N° 20.860 sobre Autonomía Constitucional del Servicio Electoral; Ley N° 20.915 que establece nuevas exigencias para la creación y funcionamiento de los partidos políticos; Ley N° 20.870 que sanciona con la pérdida del cargo a las autoridades que financien su campaña de manera irregular; Ley N° 20.911 que establece la Educación Cívica Obligatoria en establecimientos reconocidos por el Estado, Ley N° 20.880 sobre exigencias de Probidad en la Función Pública; Ley N° 20.922 que fija disposiciones para el Fortalecimiento de los Municipios; Ley N° 20.955 que Fortalece la Alta Dirección Pública; y Ley N° 21.000 que crea la Comisión para el Mercado Financiero.

<sup>9</sup> El detalle de las medidas administrativas, proyectos de ley y leyes vigentes puede consultarse en <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl/>

Complementariamente, se encuentran en trámite legislativo en el Congreso los siguientes proyectos de ley: crea el cargo de Fiscal Especial de Alta Complejidad en el Ministerio Público; crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas; tipifica el delito de corrupción entre particulares y modifica disposiciones del Código Penal relativas a delitos funcionarios; Reforma Constitucional para limitar la reelección de las autoridades; nuevas exigencias de transparencia y reforzamiento de responsabilidades de los agentes de los mercados; transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano; previene y sanciona los conflictos de intereses; y el que establece un sistema de protección de los datos personales.

De este modo, el Gobierno se hizo cargo de liderar y encauzar un proceso político destinado a impulsar esta Agenda y concretarla en avances perceptibles para la ciudadanía, fortaleciendo la institucionalidad vigente gracias a la capacidad para asumir y corregir con los mecanismos propios de la democracia las falencias detectadas. Esto, por cierto, no implicó en ningún caso obstruir la autonomía del Poder Judicial para investigar los ilícitos y determinar las responsabilidades y sanciones que correspondan. Pero para poder lograr avances perdurables, no era viable simplemente dejar que la justicia funcionara, sino además avanzar con decisión perfeccionando las leyes y generando otras nuevas, así como encarando con fuerza la necesidad de mejorar prácticas cotidianas antes toleradas, que ya no resultan admisibles para una ciudadanía que exige actuaciones transparentes y éticas.

Para apoyar la ejecución de la Agenda de Probidad y Transparencia en la Política y los Negocios, el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó dos contratos de préstamo con el Gobierno de Chile por un total de US\$ 230 millones, lo que permitió dar un ritmo rápido al avance de este conjunto

de iniciativas. Al visitar Chile en septiembre de 2015, el presidente del BID, Luis Alberto Moreno, afirmó que “no hay un país en América Latina que haya hecho tanto en esta agenda y tan rápido como Chile” y elogió el conjunto de medidas propuestas, señalando que constituyen un referente en esta materia para el resto de los países latinoamericanos.

### 6.3. REFORMAS Y CICLO ECONÓMICO

Las reformas impulsadas por el Gobierno de la Presidenta Bachelet se debatieron e implementaron en un contexto en general que en la medida que avanzaba el primer año de gobierno se fue tornando cada vez más adverso, tanto en el plano económico como político.

Como ya se ha analizado en otros capítulos, en los últimos años Chile ha vivido los efectos de una desaceleración económica asociada a la baja en el precio del cobre y la consecuente caída en la inversión minera, el menor dinamismo del comercio mundial y de nuestros socios comerciales, y también cierto estancamiento en el impulso exportador local. Este menor dinamismo, que ya se advertía en 2013, se prolongó más de lo previsto inicialmente, modificando sustancialmente el escenario económico en el que se debieron proyectar y llevar adelante las reformas descritas en la sección anterior.

En este nuevo escenario, la decisión de política fiscal fue una consolidación prudente que resguardara la credibilidad de Chile en los mercados internacionales y cuya gradualidad no implicara una presión adicional sobre la economía que podría ser costosa en crecimiento. Esto también con el objetivo que la política monetaria tuviera espacio para contribuir al proceso de ajuste y reacomodo de la economía, donde se requería que los sectores distintos de la minería asumieran un rol más relevante en materia de crecimiento y empleo.

Pero las dificultades para impulsar las reformas estructurales no provinieron sólo de la economía, sino que además éstas se verificaron en un ambiente caracterizado por mayores niveles de desconfianza de la ciudadanía en el sistema político y en los liderazgos. Como se señaló al abordar la Agenda de Probidad y Transparencia en los Negocios y la Política, esta suspicacia se acentuó por los escándalos de financiamiento irregular de la política, colusión empresarial y otros casos que causaron alarma pública y que derivaron en un deterioro de la legitimidad del sistema político en su conjunto. Junto con ello, el debate de transformaciones complejas, que implican grandes cambios institucionales y cuyos beneficios concretos serán visibles en el mediano plazo, agudizó la normal incertidumbre que producen los cambios y la movilización social en las personas, afectando los grados de apoyo ciudadano a las reformas.

Un obstáculo adicional provino de las capacidades políticas y de gestión de la administración pública para procesar varios cambios estructurales simultáneamente, tarea altamente exigente en recursos humanos y técnicos, así como también en planificación para el adecuado cumplimiento de las diversas etapas asociadas a diseñar cambios, plasmarlos en iniciativas legales, tramitarlos en el Congreso y luego implementarlos. El Estado no siempre tiene las capacidades para enfrentar estas exigencias y, simultáneamente, seguir brindando los servicios públicos habituales que la ciudadanía requiere.

Este conjunto de factores llevó al Gobierno a asumir el efecto de estas dificultades, pero sin que ello significara parálisis o renuncia respecto de los avances comprometidos. En lo fundamental, esto implicó garantizar que las reformas avanzarían de modo fiscalmente responsable, ya que un obstáculo principal lo constituyó la constatación de que el Estado no contaría con el monto de recursos originalmente previsto para concretar las

transformaciones diseñadas y además dar respuesta a nuevas demandas sociales surgidas en la coyuntura, entre ellas la necesidad de proteger los programas sociales que apoyan a las familias que enfrentan con mayor rigor los efectos de una economía menos dinámica.

Para consolidar las iniciativas que ya estaban implementándose y mantener el avance de las que aún estaban en las etapas previas, a mediados de 2015 el Gobierno inició una nueva fase política que buscó reorganizar las capacidades, tiempos y recursos disponibles para el financiamiento de las reformas, respondiendo tanto a las nuevas condiciones económicas como a la necesidad de una gestión más eficiente. De este modo se mostró una capacidad adaptativa al ciclo económico.

Esto se tradujo en una moderación de la implementación, pero sin alterar los objetivos, jerarquizando algunos compromisos e incorporando una mayor gradualidad a algunos aspectos de las reformas, lo que fue explicado públicamente por la Jefa de Estado. “Estamos avanzando y tenemos por delante una tarea de largo aliento. Nuestra misión no se agota en esta coyuntura. Estamos en un proceso, y los procesos toman tiempo y demandan ajustes. Y esto nos exige actuar hoy, frente a las exigencias de la realidad de hoy, y con los recursos y capacidades de hoy, pero asegurando siempre la marcha y la dirección en la que avanzamos. Al integrar las exigencias del momento actual a la ejecución de nuestro programa, estamos asegurando que nuestra acción tenga incidencia y proyección en el tiempo. Digámoslo con total claridad: nuestro objetivo político es garantizar que los cambios que comprometimos ante la ciudadanía tengan una base sólida para perdurar”, afirmó la Presidenta de la República al anunciar este nuevo enfoque de su gestión<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al iniciarse Reunión de Trabajo del Gabinete Ministerial. Dirección de Prensa de la Presidencia, 10 de Julio de 2015.



Un ejemplo de cómo el Gobierno aplicó esta mayor gradualidad lo constituye el diseño de algunos componentes de la reforma educacional, entre ellos el avance de la gratuidad en educación superior. Esta medida partió en 2016 beneficiando a estudiantes pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos del país, se amplió en 2017 a los jóvenes de ese segmento que eligieron estudiar en los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales que cumplieron los requisitos establecidos, y llegará en 2018 a los estudiantes del sexto decil de menores ingresos matriculados en las instituciones adscritas. El avance de la gratuidad a nuevos deciles está indexado al aumento en los ingresos estructurales del Fisco, bajo el supuesto que los costos del sistema están indexados a los salarios y éstos al crecimiento. Para ello el proyecto de ley propone que el factor que permita determinar el avance al próximo decil sea el cumplimiento de determinados umbrales en la razón de Ingresos Estructurales a PIB Tendencial, umbrales que se van separando en el tiempo bajo la lógica de que cada cohorte exige más financiamiento que la anterior, y también, que los recursos para gratuidad compiten con otras necesidades del país, como es el caso de salud, vivienda y pensiones, entre otras.

En un contexto en que la realidad financiera no permitía cumplir la meta de llegar en 2018 a gratuidad para el 70% de menores recursos y en 2020 a gratuidad total, se optó por hacer más gradual el avance y asociarlo a la capacidad de ingresos del Fisco, ya que mantener dicho horizonte inalterado sin tener más recursos habría implicado comprimir otros gastos de una manera que podría ser ineficiente o inviable. Esta definición, además de responsable con las finanzas públicas y los compromisos sociales, es coherente con el hecho de que los países donde existen políticas de gratuidad en educación superior tienen ingresos fiscales equivalentes al menos al 35% de su PIB.

Otro ejemplo de gradualidad y responsabilidad fiscal dentro de las políticas priorizadas se verificó en la discusión del Presupuesto del Sector Público para 2016, donde el plan de inversiones para recintos hospitalarios que propuso el Gobierno fue rechazado por los parlamentarios, que demandaban un aumento de recursos que permitiera asegurar el inicio y avance de las obras de los centros de salud ubicados en las zonas que ellos representan. Tras el debate, se logró un acuerdo que establecía un cronograma de licitación de obras que aseguraba la gradualidad en el desembolso de recursos y además sumaba nuevas fuentes de financiamiento. Así, se aprobó una indicación para que al menos el 50% de la provisión del Fondo de Apoyo Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, que se destina a proyectos de inversión en regiones, se pudiera reasignar para complementar el financiamiento de infraestructura hospitalaria. De este modo, se resguardó la responsabilidad fiscal y las regiones pudieron aportar de sus propios fondos a la construcción de los hospitales que requieren para mejorar la atención de salud de sus comunidades.

En síntesis, las reformas impulsadas por el Gobierno de la Presidenta Bachelet responden al nivel de desarrollo humano y económico alcanzado por Chile, y buscan equilibrar la cancha incorporando mayores niveles de equidad y acceso a oportunidades para dar sustentabilidad a la economía y al pacto social vigente. Su avance enfrentó dificultades asociadas tanto a la desaceleración económica como a un clima político más crítico y con menores niveles de confianza. Este escenario motivó una redefinición del ritmo de implementación de las reformas, para hacerlas compatibles con la necesaria responsabilidad fiscal y también con un mayor sustento político que garantice que perdurarán en el tiempo.