

ESTADO DE LA **HACIENDA PÚBLICA 2007**



Presentación del Ministro de Hacienda Andrés Velasco

ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA

**Presentación del Ministro de Hacienda
Andrés Velasco**

Octubre 2007

Estado de la Hacienda Pública 2007

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	LA MACROECONOMÍA EN 2007 Y 2008.....	7
II.1	EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ECONOMÍA CHILENA	7
II.1.1	<i>Visión general.....</i>	7
II.1.2	<i>Escenario Internacional.....</i>	8
II.1.3	<i>Actividad.....</i>	12
II.1.4	<i>Demanda agregada</i>	14
II.1.5	<i>Política Fiscal.....</i>	18
II.1.6	<i>Inflación.....</i>	23
II.1.7	<i>Mercado del Trabajo</i>	24
II.2	PERSPECTIVAS PARA 2007 Y 2008	25
III.	COMPETENCIA, PRODUCTIVIDAD Y OPORTUNIDADES	31
III.1	INTRODUCCIÓN.....	31
III.2	LOS EFECTOS DE LA COMPETENCIA: EVIDENCIA	32
III.3	¿CÓMO PROMOVER LA COMPETENCIA?.....	35
III.3.1	<i>Instituciones pro competencia.....</i>	35
III.3.2	<i>Barreras a la entrada</i>	36
III.3.3	<i>Demanda y Competencia.....</i>	36
III.4	PROMOVIENDO LA COMPETENCIA: LA AGENDA DEL GOBIERNO	37
III.4.1	<i>Fortalecimiento de la Institucionalidad Pro Competencia.....</i>	37
III.4.2	<i>Fortalecimiento de la competencia desde el lado de la oferta.....</i>	38
III.4.3	<i>Fortalecimiento de la competencia desde el lado de la demanda.....</i>	41
IV.	EL DESARROLLO INNOVADOR	47
IV.1	LA PRODUCTIVIDAD COMO MOTOR DE DESARROLLO	47
IV.2	PIRÁMIDE DE LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO INNOVADOR	49
IV.3	INNOVACIÓN: NUEVOS DESAFÍOS	50
IV.3.1	<i>Podemos Hacer Más en Innovación</i>	51
IV.3.2	<i>Carácter Selectivo de las Políticas de Desarrollo e Implicancias para la Innovación</i>	53
IV.3.3	<i>La Innovación Ocurre en Regiones</i>	57
IV.4	LA BASE DE LA PIRÁMIDE DE LA PRODUCTIVIDAD	58
IV.4.1	<i>Investigación, Desarrollo y Emprendimiento (I+D+E).....</i>	58
IV.4.2	<i>Capital Humano Especializado</i>	61
IV.4.3	<i>Plataformas Transversales para la Innovación</i>	69
IV.5	CONCLUSIONES	74
V.	CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO	79
V.1	INTRODUCCIÓN.....	79
V.2	EL ESTADO MODERNO	79
V.3	NUEVA INSTITUCIONALIDAD, MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LA NUEVA FUNCIÓN PÚBLICA	82
V.3.1	<i>Institucionalidad para el Estado Moderno.....</i>	82
V.3.2	<i>Modernización de la Gestión Pública</i>	84
V.3.3	<i>Modernización de la Gestión de Recursos Humanos del Sector Público</i>	86
V.4	DECISIONES INFORMADAS Y TRANSPARENTES. SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL.	89
V.4.1	<i>Iniciativas Impulsadas en el Período 1993 – 1999.</i>	92

V.4.2	<i>Consolidación de los Instrumentos e Implementación del Sistema de Control de Gestión. Período 2000 – 2007</i>	95
V.5	¿EN QUÉ ESTAMOS? RESULTADOS DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN PERÍODO 2000 – 2006.....	103
V.5.1	<i>Instrumentos de Seguimiento: Indicadores de Desempeño y Balance de Gestión Institucional (BGI)</i>	103
V.5.2	<i>Evaluación de Programas e Instituciones</i>	103
V.5.3	<i>Programas de Mejoramiento de la Gestión</i>	108
V.6	LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN.....	110
VI.	REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD: LOGROS Y DESAFÍOS ...	117
VI.1	INTRODUCCIÓN.....	117
VI.2	LOGROS EN DISMINUCIÓN DE LA POBREZA E INDIGENCIA 1990-2006.....	117
VI.3	LOGROS EN EQUIDAD 1990-2006.....	120
VI.3.1	<i>Distribución del Ingreso Autónomo: Evolución 1990 – 2006</i>	120
VI.3.2	<i>Distribución del Ingreso Total: Evolución 1990 – 2006</i>	124
VI.4	LOS DESAFÍOS A ENFRENTAR Y ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	126

Recuadros

Recuadro N° II.1.1:	Turbulencias externas y el rol estabilizador de las políticas económicas	11
Recuadro N° II.1.2:	Crecimiento y Perspectivas del Sector Electricidad, Gas y Agua.....	13
Recuadro N° II.1.3:	Tasa de inversión y las nuevas series de Cuentas Nacionales (2003).....	16
Recuadro N° II.1.4:	Composición de Activos Financieros del Tesoro Público.....	22
Recuadro N° IV.2.1:	Haciendo cosas nuevas y mejorando lo que hacemos	49
Recuadro N° IV.2.2:	Innovación: Uno de los 4 Pilares para la Economía del Conocimiento.....	50
Recuadro N° IV.3.1:	Turismo, un sector donde existen fallas de coordinación	53
Recuadro N° IV.3.2:	¿Está el Gobierno <i>Eligiendo a los Ganadores?</i>	55
Recuadro N° IV.3.3:	Rucantú: Casas Prefabricadas desde la Araucanía a Europa.	57
Recuadro N° IV.4.1:	Consortio Tecnovid S.A. y la Innovación Vitivinícola.....	61
Recuadro N° IV.4.2:	Planificación Estratégica de Capital Humano: El ejemplo de Corea del Sur.....	62
Recuadro N° IV.4.3:	Proyecto de Ley de Competencias Laborales.....	65
Recuadro N° IV.4.4:	El Mundo aprende Inglés.....	69
Recuadro N° IV.4.5:	Plan de Conectividad Integral de Chiloé.....	71
Recuadro N° IV.4.6:	Infraestructura para la Competitividad Fomenta el Turismo de Intereses Especiales.	73
Recuadro N° V.3.1:	Institucionalidad para implementar políticas en el área social, ambiental y regulatoria	83
Recuadro N° V.3.2:	La transparencia en las compras públicas: el Sistema ChileCompra.....	85
Recuadro N° V.3.3:	La consolidación de un sistema de servicio civil: la Dirección Nacional de Servicio Civil.....	87
Recuadro N° V.4.1:	Instrumentos de Seguimiento vs. Evaluación.....	89
Recuadro N° V.4.2:	Presupuesto por Resultados en la Práctica. La Experiencia de Países de la OCDE	90
Recuadro N° V.4.3:	Ejemplos de Indicadores de Desempeño.....	93
Recuadro N° V.4.4:	Metodología de Evaluación de Programas (Marco Lógico).....	94
Recuadro N° V.4.5:	Balance de Gestión Integral	95
Recuadro N° V.4.6:	Resumen de Definiciones Estratégicas: Servicio de Registro Civil e Identificación.....	96
Recuadro N° V.4.7:	Indicadores de Desempeño.....	97
Recuadro N° V.4.8:	Metodología de Evaluación de Impacto.....	98
Recuadro N° V.4.9:	Recomendaciones y Compromisos. Ejemplo	98
Recuadro N° V.4.10:	Formato Estándar de Presentación de Programas al Presupuesto.	100
Recuadro N° V.4.11:	Programa Marco PMG. Áreas Estratégicas y Sistemas de Gestión.....	101
Recuadro N° V.4.12:	Instituciones de la Red de Expertos	102
Recuadro N° V.5.1:	Ejemplos de programas evaluados con compromisos surgidos de las evaluaciones.....	106
Recuadro N° VI.3.1:	Educación Superior: Una inversión con altos retornos.	123

Cuadros, Gráficos y Figuras

Cuadro N° II.1.1	8
Proyecciones de Crecimiento Mundial	8
Gráfico N° II.1.1	9
Precio del Petróleo, 1962-2007	9
Gráfico N° II.1.2	9
Precio Granos, Lácteos y Alimentos, Ene 2003-Ago 2007	9
Gráfico N° II.1.3	10
Precio del Cobre BML, 1947-2007	10
Gráfico N° II.1.4	10
Precio Celulosa y Molibdeno, Ene 1997 - Ago 2007	10
Gráfico N° II.1.5	10
Términos de Intercambio, 2T1997-2T2007	10
Gráfico N° II.1.6	11
Cambio en Spread Soberanos, EMBI Global	11
Gráfico N° II.1.7	11
Cambio en Spread Soberanos, CDS	11
Gráfico N° II.1.8	11
Pérdida en Valor del Índice Bursátil	11
Cuadro N° II.1.2	12
Tasas de Crecimiento por Sectores Económicos 2004-2007 1S	12
Gráfico N° II.1.9	13
Crecimiento Sector Electricidad, Gas y Agua 1T2004-2T2007	13
Gráfico N° II.1.10	13
Restricciones de Gas Natural y Energía Embalsada SIC May 2004-Jul 2007	13
Gráfico N° II.1.11	13
Contribución al Crecimiento en la Generación de Energía Eléctrica Ene 2005-Jul 2007	13
Gráfico N° II.1.12	14
Perspectivas de Inversión Privada en el Sector Energía 2007-2011	14
Gráfico N° II.1.13	14
Contribución al Crecimiento 2T2003-2T2007	14
Cuadro N° II.1.3	15
Tasas de Crecimiento del Gasto 2004-2007 1S	15
Gráfico N° II.1.14	15
Colocaciones Créditos de Consumo e Hipotecarias Ene 2003-Ago 2007	15
Gráfico N° II.1.15	16
Tasa de Inversión 2T2003-2T2007	16
Gráfico N° II.1.16	16
Importación Bienes de Capital 2T2003-2T2007	16
Gráfico N° II.1.17	16
Tasa de Inversión Real 1986-2006	16
Gráfico N° II.1.18	17
Catastro Inversión CBC 2004-2009	17
Gráfico N° II.1.19	17
Índice de Precios Cobre y Óxido y Ferromolibdeno 2T1998-2T2007	17
Gráfico N° II.1.20	18
Índice de Precios Otras Exportaciones 2T1998-2T2007	18
Cuadro N° II.1.4	18
Índice de Importaciones por Categoría 2006-2007	18
Cuadro N° II.1.5	18
Balanza de Pagos 1T2005-2T2007	18
Gráfico N° II.1.21	19
Balance Fiscal 2006-2007	19
Gráfico N° II.1.22	19
Deuda Neta Gobierno Central 1991-2007	19
Gráfico N° II.1.23	20

Riesgo Soberano EMBI Global, May 1999 - Ago 2007.....	20
Gráfico N° II.1.24.....	21
Riesgo Soberano CDS, Ene-Sept 2007	21
Gráfico N° II.1.25.....	21
Volatilidad de Tasa Crecimiento del PIB América Latina versus Chile 2001-2006	21
Gráfico N° II.1.26.....	21
Volatilidad PIB 1980-2006.....	21
Gráfico N° II.1.27.....	22
Tipo de Cambio Real Ene 1990-Jul 2007	22
Gráfico N° II.1.28.....	22
Activos Financieros del Tesoro Público Junio 2007	22
Cuadro N° II.1.6	23
Variación Precio del Cobre y Variación del Tipo de Cambio Real 1994-2007.....	23
Gráfico N° II.1.29.....	23
Índice de Exportaciones Cobre y No Cobre en Volúmenes versus Tipo de Cambio Real 1T2002-2T2007.....	23
Gráfico N° II.1.30.....	24
Inflación IPC – Alimentos, Energía y Otros Ene 2003-Ago 2007.....	24
Gráfico N° II.1.31.....	24
Crecimiento del Empleo, Contribución Asalariados y Resto Ene 2003-Ago 2007.....	24
Gráfico N° II.1.32.....	24
Tasa de Participación Desestacionalizada por Género Ene 2003-Ago 2007	24
Gráfico N° II.1.33.....	25
Tasa de Desempleo Desestacionalizada Ene 2000- Ago 2007.....	25
Gráfico N° II.2.1	25
Expectativas para la Tasa de Crecimiento del PIB 2007.....	25
Gráfico N° III.2.1	32
Países de la OCDE: Barreras al Emprendimiento y PIB Per Cápita	32
Gráfico N° III.2.2	34
Países de la OCDE: Barreras al Emprendimiento y Crecimiento PTF	34
Gráfico N° III.2.3	34
Países de la OCDE: Barreras al Emprendimiento y Gasto en I+D.....	34
Gráfico N° III.2.4	35
Países de la OCDE: Barreras al Emprendimiento y Aceleración PTF	35
Gráfico N° III.2.5	35
Competitividad y PIB Per Cápita.....	35
Cuadro N° IV.1.1	47
Índice de Competitividad Global Foro Económico Mundial.....	47
Cuadro N° IV.1.2.....	48
Diferentes Estimaciones de la Productividad Total de Factores.....	48
Cuadro N° IV.1.3.....	48
Aporte de Factores al Crecimiento del PIB.....	48
Figura N° IV.2.1.....	50
Pirámide de la Productividad.....	50
Gráfico N° IV.3.1	51
Desempeño de Chile en los 9 Pilares del WEF y Comparación con Economías Intermedias y Avanzadas.....	51
Gráfico N° IV.3.2	52
Gasto en Investigación y Desarrollo	52
Figura N° IV.3.1.....	56
Impacto Potencial de cada <i>Cluster</i> en 10 años.	56
Gráfico N° IV.4.1	59
Trayectoria Meta de Gasto en Innovación	59
Gráfico N° IV.4.2	61
Recursos Fondo de Innovación para la Competitividad.....	61
Gráfico N° IV.4.3	63
Evolución de Matrícula de Pregrado (1990-2006).....	63
Gráfico N° IV.4.4	63
Población que ha alcanzado educación superior (año 2003).....	63

Gráfico N° IV.4.5	66
Doctorados por Millón de Habitantes (1998 – 2004)	66
Gráfico N° IV.4.6	66
Investigadores por Millón de Habitantes (año 2004)	66
Gráfico N° IV.4.7	66
Número de Becarios de Principales Becas de Postgrado entregadas por el Estado (2000-2006)	66
Gráfico N° IV.4.8	70
Usuarios de Internet por cada 10 habitantes	70
Figura N° IV.4.1	74
Actividades Productivas en las Macro Zonas	74
Cuadro N° V.4.1	100
Porcentaje de Incentivo por Desempeño Institucional PMG	100
Cuadro N° V.5.1	103
Cobertura y calidad de los indicadores de Desempeño. 2001-2006	103
Cuadro N° V.5.2	104
Evaluaciones 1997 – 2007 (Número de Programas/Instituciones Evaluadas)	104
Cuadro N° V.5.3	104
Recomendaciones-Implicancias Programas Evaluados	104
Cuadro N° V.5.4	106
Porcentaje de Cumplimiento de Compromisos de las Evaluaciones de Programas e Instituciones	106
Gráfico N° VI.2.1	117
Logros en Disminución de la Pobreza y la Indigencia	117
Cuadro N° VI.2.1	118
Los Logros de Chile en Perspectiva	118
Cuadro N° VI.2.2	119
Logros en Disminución de la Pobreza por Grupo de Edad	119
Cuadro N° VI.2.3	119
Principales Características de los Hogares según Condición de Pobreza, 1990 y 2006	119
Cuadro N° VI.3.1	121
Mejoría en la Distribución del Ingreso Autónomo	121
Cuadro N° VI.3.2	121
Mejoría en Índices de Distribución del Ingreso Autónomo	121
Cuadro N° VI.3.3	122
Peso Relativo de los Ingresos del Trabajo	122
Cuadro N° VI.3.4	123
Índices de Distribución del Ingreso del Trabajo y el Resto del Ingreso Autónomo	123
Cuadro N° VI.3.5	123
Evolución de la Distribución del Ingreso del Trabajo y el Resto del Ingreso Autónomo	123
Gráfico N° VI.3.1	123
Tasas de Retorno de la Educación en Latinoamérica, 1990 y 2002	123
Cuadro N° VI.3.6	124
Progresividad en la Entrega de Subsidios y su Impacto en la Distribución del Ingreso	124
Cuadro N° VI.3.7	125
Impacto de los Subsidios en los Índices de Distribución del Ingreso	125
Cuadro N° VI.3.8	125
Mejorías en la Progresividad de los Subsidios	125
Cuadro N° VI.4.1	126
Efectos del Crecimiento Económico y Cambios en la Distribución del Ingreso en la Reducción de la Pobreza	126

I. INTRODUCCIÓN

La Presidenta de la República ha querido que ésta sea una oportunidad de contarles qué hemos hecho y qué vamos a hacer. Porque este no es el presupuesto de una empresa llamada gobierno, sino el de un país llamado Chile, del que todos somos parte.

Esa es la visión que nos ha guiado en este presupuesto: la de un país con oportunidades para todos. Un Chile donde tú puedas ir a la universidad aunque tus padres no hayan podido hacerlo; un país donde puedas crear tu propia empresa aunque no tengas plata; donde enfermarte no te arruine; y donde jubilar no te condene a la pobreza.

El Presupuesto 2008 es el de un país que crece porque todos crecemos. El gasto total aumenta 8,9 por ciento y el gasto social 11,4 por ciento. Al igual que este año, dos de cada tres pesos van a inversión en personas como ustedes.

En el Chile de hoy ser realista es sinónimo de ser optimista. Hace justo un año, en esta misma ocasión, les dije que el crecimiento 2007 sería 5,7 por ciento. Pues bien, hoy todo indica que será eso o quizá más. Y hace un año, cuando los pesimistas de siempre hablaban de un frenazo a la inversión, dijimos que el 2007 Chile invertiría como pocas veces en su historia. Y así ocurrió. La inversión total crecerá 12 por ciento este año.

Los chilenos estamos construyendo más, consumiendo más, encontrando nuevas oportunidades de trabajo. Tenemos la cesantía más baja en una década. Doscientos mil chilenos y chilenas que hace un año no tenían empleo hoy sí lo tienen. Trabajan con contrato, cotizaciones y derechos.

Sé muy bien que estas cifras alentadoras contrastan con dificultades diarias que a veces hacen sentir que no avanzamos lo suficiente. Las alzas de algunos alimentos, la luz y los combustibles han tocado el bolsillo de todos.

No podemos cambiar los precios internacionales de estos productos. Pero sí podemos ayudar a las familias más afectadas. Por ejemplo, con el subsidio a las cuentas de luz que pagaremos en diciembre y de nuevo en marzo del próximo año.

El 2008 será otro año de crecimiento económico. Seguirán aumentando las exportaciones, la inversión y, lo que es más importante, el empleo. Mientras fuera de Chile cunde la incertidumbre financiera y se remecen las bolsas, aquí la economía se mantiene estable. ¿Por qué, se preguntarán ustedes? Porque los chilenos decidimos mantener las finanzas públicas bien ordenadas. Hoy vemos claramente las ventajas de haber manejado con prudencia el auge del cobre.

Entendimos que la principal riqueza de Chile no es el cobre. Tampoco la madera, la fruta, o el vino. La principal riqueza de Chile es nuestra gente. Con este presupuesto vamos a invertir en nuestra gente con un esfuerzo tremendo en educación. El próximo año pondremos más de 740 millones de dólares adicionales en las escuelas y liceos de Chile. Y el esfuerzo será más grande ahí donde se educan los niños que tienen menos.

Pero el aprendizaje va más allá del liceo. La educación superior no debe ser el privilegio de los que tienen más, sino el derecho de los que estudian más. Por eso daremos casi 200 mil becas y créditos el 2008. Los padres de clase media que se esfuerzan por pagarle los estudios a sus hijos pueden estar tranquilos, porque el Estado no les va a fallar.

Esos nuevos títulos y conocimientos nos ayudan a abrir las puertas de la innovación, que es como compiten los países hoy en el mundo. Innovan los universitarios que en Caldera lograron por primera vez criar peces de agua salada para la exportación. También innovan los creadores de películas y comics. Y la señora de Puerto Montt que quiere vender su mermelada de rosa mosqueta nada menos que en Japón.

Por eso estamos construyendo un sistema nacional de innovación, que en el presupuesto 2008 recibe 410 millones de dólares. Le vamos a poner inteligencia chilena a nuestros recursos naturales. Esa es nuestra economía del conocimiento.

También queremos emprendedores que lleven estas nuevas ideas a la práctica. Por eso el 2008 vamos a destinar casi 900 millones de dólares a apoyar a la pequeña y mediana empresa. Menos trámites, más crédito y menos concentración económica. Eso vamos a lograr. Le daremos una mano al que recién parte con su negocio, para que esa pequeña empresa pueda volverse grande y caminar sola.

Pero los innovadores no pueden innovar ni los emprendedores emprender si no tienen los caminos, puentes, puertos y aeropuertos que necesitan para poner sus productos en el mercado. Hemos comprometido un plan muy ambicioso de obras que asegure que los productos chilenos lleguen rápido y con el menor costo a su destino. Para eso la inversión en obras públicas crecerá más de un 12 por ciento.

Además vamos a diversificar nuestras fuentes de energía. Generaremos más electricidad con agua y carbón, pero también con viento y mareas. Y los investigadores chilenos tendrán más medios para desarrollar biocombustibles usando algas, madera, pastos patagónicos o recursos que hoy ni siquiera imaginamos.

Este conjunto de esfuerzos constituye ni más ni menos que una nueva política de desarrollo en Chile. Porque así como hay logros de mercado, también hay fallas de mercado. Vamos a corregir esas fallas para que Chile sea un país más innovador y productivo.

Los chilenos queremos vivir tranquilos, sin vandalismo ni delincuencia. Por eso invertiremos en seguridad ciudadana como nunca antes. Más de 940 millones de dólares para fortalecer policías, con más equipos, personas y tecnología para combatir el delito. Con esa misma fuerza vamos a prevenir el delito. Llegaremos allí donde faltan oportunidades. Junto al enorme esfuerzo en educación, también capacitaremos 10 mil jóvenes en oficios de calidad. Porque esas manos deben emplearse siempre con herramientas.

Todavía hay en Chile demasiadas familias que no tienen una casa propia. Demasiadas personas viven con el temor a enfermarse o a caer en la pobreza a la hora de jubilar. En esos chilenos piensa este presupuesto, construyendo mejores casas y barrios, fortaleciendo las garantías del Plan AUGE y haciendo posible una verdadera revolución en el sistema de pensiones.

Les puedo asegurar que este gasto será de calidad y ejecutado oportunamente. La Presidenta Bachelet ha dispuesto que 155 programas, más de la mitad del presupuesto, sean evaluados rigurosamente. Los que le sirvan a la gente podrán crecer. Los que sean mal evaluados deberán corregirse o, si es necesario, cerrarse. Con la plata de todos los chilenos no se juega.

Desde 1990 Chile ha crecido como nunca antes en su historia y ha aplicado como nunca antes políticas sociales efectivas. Así hemos reducido la pobreza y la indigencia a un tercio de lo que eran el año 90. La desigualdad, que nos sigue pesando y doliendo, finalmente ha empezado a ceder.

En 1990 teníamos un ingreso con poder de compra de menos de 5 mil dólares por persona. Este año llegamos a los 13 mil. Es un gran avance, pero no estamos conformes. Podemos más y para eso estamos trabajando. Si seguimos creciendo a la velocidad del 90 a la fecha, el año 2020 alcanzaremos los ingresos de un país por ejemplo como Portugal. Entonces podremos decir que somos desarrollados. Queremos ser desarrollados para tener más democracia y oportunidades. Para poder elegir la vida que tú quieres vivir, no simplemente la que te toca. Hoy los chilenos finalmente podemos aspirar a eso.

Pero con toda honestidad les digo: lograrlo no será fácil. Tendremos que ser perseverantes. No dejarnos llevar ni por populismos fáciles ni por pesimismo injustificados. Demostrar que somos capaces de forjar grandes acuerdos nacionales para garantizar una buena educación y promover el empleo.

No hay atajos en este camino. La meta ya se vislumbra, pero la carrera no ha terminado. El presupuesto del 2008 es otro paso en la jornada que hemos emprendido todos juntos, sin que sobre ni falte nadie, hacia un Chile mejor. ¹



¹ Intervención del Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, en red voluntaria de radio y televisión, anunciando los principales contenidos del proyecto de ley de Presupuestos 2008. 27 de septiembre de 2007.

II. LA MACROECONOMÍA EN 2007 Y 2008

II.1 Evolución Reciente de la Economía Chilena

II.1.1 Visión general

La economía chilena exhibió un sólido desempeño en la primera mitad del año 2007, alcanzando un crecimiento real anual de 5,9%. Esta expansión del PIB se encuentra en línea con las proyecciones con las cuales se construyó el Presupuesto del Sector Público del año 2007. Es importante destacar que este crecimiento fue equilibrado entre los distintos sectores económicos.

La demanda interna sigue dando muestras de un sano y balanceado dinamismo. Destaca la favorable trayectoria de la inversión, con una importante aceleración en su crecimiento durante el primer semestre de este año en comparación con igual período del año 2006. Así, la inversión ha alcanzado un nivel históricamente alto como porcentaje del PIB. El consumo privado mantiene el ritmo de trimestres anteriores apoyado por las favorables condiciones crediticias en el mercado local y un mercado laboral dinámico.

El mercado laboral ha continuado con la favorable tendencia exhibida en los últimos dos años. La tasa de desempleo ha disminuido en forma sistemática y se sitúa actualmente en torno al 6,8% en términos desestacionalizados. El empleo continúa expandiéndose a un ritmo significativo, destacándose el empleo asalariado el cual ha crecido a un ritmo anual cercano al 5% en meses recientes.

La positiva evolución de la economía nacional en el presente año ha sido el

resultado de un contexto internacional positivo y de la implementación de políticas fiscales y monetarias consistentes con una convergencia del nivel de actividad hacia el potencial de la economía. No obstante, el panorama externo ha mostrado en semanas recientes, turbulencias asociadas a la crisis del sector hipotecario *subprime* en Estados Unidos que han repercutido en los mercados financieros internacionales². Lo anterior ha impulsado a bancos centrales de países desarrollados a intervenir en los mercados financieros inyectando liquidez a éstos de forma tal de asegurar su normal funcionamiento y limitando los efectos de esta crisis.

Cabe destacar que el marco de política macroeconómica y los sólidos fundamentos de la economía chilena permiten mitigar los efectos de turbulencias financieras sobre nuestros mercados. Al mismo tiempo, permiten prever que en caso de que el escenario internacional se torne menos favorable, la economía chilena enfrentará este escenario con fortaleza.

El crecimiento mundial ha mantenido el precio del cobre y otros productos de exportación de nuestra economía, como la celulosa, en valores cercanos a máximos históricos. Lo anterior ha determinado una evolución muy positiva de los términos de intercambio de la economía chilena. No obstante los altos términos de intercambio que exhibe nuestro país, el tipo de cambio real promedio en los primeros siete meses del año 2007 fue un 4,4% mayor al promedio en igual período del año 2006, alcanzando actualmente un nivel cercano al promedio del período 1990-2006.

² *Subprime* se refiere a aquel segmento de préstamos hipotecarios otorgados a individuos que no cumplen con ciertos criterios crediticios, provocando que su perfil sea más riesgoso.

La competitividad de la economía chilena se ha mantenido estable en gran medida debido a la aplicación de una política fiscal enmarcada en la regla de balance estructural y por la implementación de una estrategia de inversión de los activos públicos mayoritariamente en moneda extranjera y en el exterior. Consistentemente, las exportaciones crecieron a un elevado ritmo durante la primera mitad del año, destacándose la evolución de las exportaciones mineras e industriales.

Los registros de inflación se han incrementado en meses recientes debido a una serie de shocks de oferta que han afectado a los ítems de alimentos y energía. Excluidos los efectos de los precios de alimentos y energía, la inflación permanece acotada. Asimismo, las expectativas de inflación en el horizonte relevante de política monetaria se mantienen en línea con la meta de 3%.

La política fiscal, guiada por la regla de balance estructural, ha continuado jugando un papel estabilizador del ciclo económico chileno. En el primer semestre de 2007, el gasto público experimentó una variación real anual de 6,6%, alcanzándose un superávit efectivo de 5,3% del PIB.

II.1.2 Escenario Internacional

La economía mundial finalizó el 2006 con una expansión de 4,0%, registro superior al 3,3% registrado durante el 2005. Si bien el mayor crecimiento económico mundial durante el 2006 se fundamentó, al igual que en años anteriores, en el positivo desempeño de las economías asiáticas, también se observó un mayor dinamismo en otras zonas económicas, principalmente la Zona Euro y América Latina.

Cuadro N° II.1.1
Proyecciones de Crecimiento Mundial
Var. % Anual

	A Septiembre 2006			A Septiembre 2007			
	2005	2006 p	2007 p	2005	2006	2007 p	2008 p
Mundial	3,4	3,8	3,2	3,3	4,0	3,6	3,5
Estados Unidos	3,2	3,5	2,6	3,2	2,9	2,0	2,4
Unión Europea	1,7	2,6	2,1	1,7	3,1	2,8	2,4
Japón	2,6	2,8	2,2	1,9	2,2	2,3	2,1
Asia Pacífico	5,1	5,2	4,6	4,8	5,5	5,6	5,4
Latinoamérica	4,2	4,8	4,1	4,3	5,4	4,8	4,4

p: proyecciones

Fuente: Consensus Forecasts

En el primer semestre del 2007, la economía mundial continuó mostrando una expansión sostenida, destacando la Zona Euro y Japón con un crecimiento económico impulsado por la demanda interna. Las economías emergentes mantuvieron un crecimiento robusto, liderado por el positivo desempeño de China, India y Rusia.

A pesar de la positiva evolución de la economía mundial durante la primera mitad del año, en semanas recientes se han producido ajustes de precios y ha aumentado la volatilidad de activos financieros en los mercados internacionales. Estas turbulencias tienen su origen en la crisis del mercado inmobiliario *subprime* que afecta a los Estados Unidos y en los efectos que ésta podría tener sobre los mercados financieros mundiales y sobre el crecimiento económico de Estados Unidos y de la economía mundial en general. El deterioro en las condiciones financieras en los mercados de países desarrollados ha llevado incluso a los bancos centrales de éstos a intervenir proveyendo la liquidez necesaria para asegurar el normal funcionamiento de los mercados financieros.

El crecimiento mundial en el año 2007 seguiría siendo impulsado por las economías emergentes, principalmente China, India y Rusia para las cuales se esperan tasas de crecimiento de 11,3%,

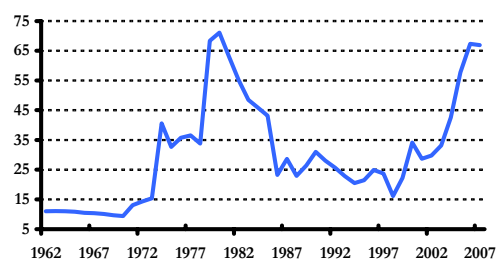
8,5% y 7,4%, respectivamente. En el mundo desarrollado, destaca el mayor dinamismo esperado para este año en las economías alemana y japonesa con tasas de expansión esperadas de 2,6% y 2,3%, respectivamente. Por su parte, la economía estadounidense ha experimentado un empeoramiento en sus perspectivas. Se estima un crecimiento de 2,0% para este año, lo que implica un recorte pronunciado respecto a lo que se esperaba hace un año atrás (2,6%) y respecto del crecimiento en el 2006. Esta corrección es el reflejo del ajuste en el mercado hipotecario de dicho país, con efectos más visibles a esta altura en su desempeño económico.

Aprovechando el fuerte crecimiento de la economía mundial, principalmente el de las economías de Asia, y los mejores términos de intercambio, América Latina experimentó un crecimiento promedio de 5,4%. No obstante las perspectivas de crecimiento para este año se han moderado, continúan siendo positivas, y se sitúan en torno a 4,8%.

La inflación mundial permanece relativamente controlada, aunque las economías tanto emergentes como desarrolladas han experimentado alzas en los registros de inflación debido a aumentos significativos en los precios de algunos alimentos y combustibles. El precio del petróleo WTI registró un incremento de 47% entre enero y septiembre de 2007, y acumula un precio promedio de US\$66 por barril en lo que va corrido del año. Tanto los valores nominales como reales se encuentran cercanos a máximos históricos, aunque marcados por una alta volatilidad debido a los siempre presentes riesgos geopolíticos y factores climáticos principalmente asociados a la temporada de huracanes en el Atlántico Norte (Gráfico N° II.1.1).

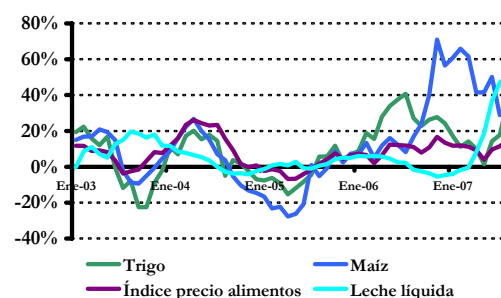
Por su parte, el precio de alimentos, granos y lácteos ha seguido mostrando alzas en los últimos meses producto de restricciones de oferta, un mayor consumo proveniente de Asia y el uso creciente de éstos para la producción de biocombustibles (Gráfico N° II.1.2).

Gráfico N° II.1.1
Precio del Petróleo, 1962-2007
US\$2007



Fuente: Bloomberg

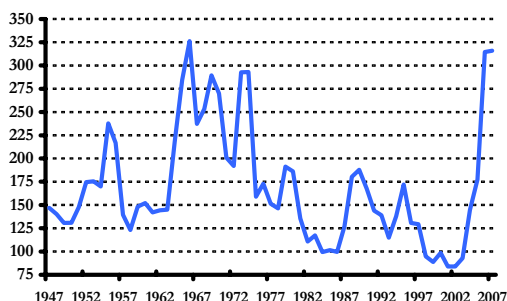
Gráfico N° II.1.2
Precio Granos, Lácteos y Alimentos,
Ene 2003-Ago 2007
Var. % Anual



Fuente: FMI

En general, la mayor actividad mundial ha mantenido elevada la demanda por materias primas, provocando que los altos precios alcanzados durante el 2006 se hayan sostenido durante el 2007. En este favorable escenario para los mercados de commodities, el precio real del cobre se ha encumbrado en los dos últimos años a valores cercanos a máximos históricos (Gráfico N° II.1.3).

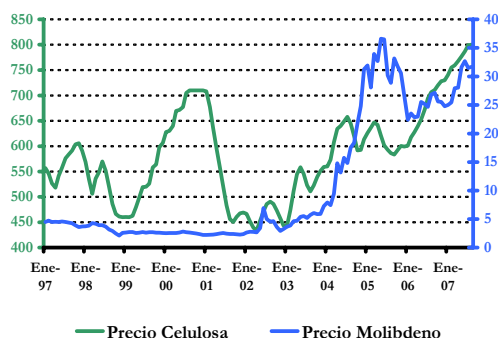
Gráfico N° II.1.3
Precio del Cobre BML, 1947-2007
 US\$c\$2007/lb



Fuente: Cochilco y Bloomberg

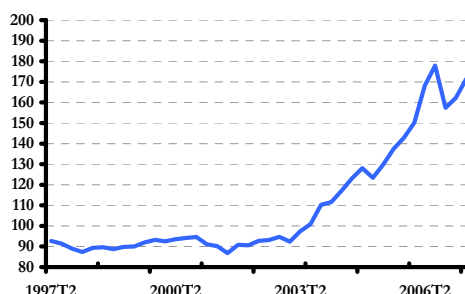
El precio de otros bienes de exportación de la economía chilena, como la celulosa y el molibdeno, siguen mostrando un positivo desempeño, con incrementos de 12% y 28%, respectivamente, en lo que va del año (Gráfico N° II.1.4). La evolución de los precios de los principales bienes de exportación se traduce en mejores términos de intercambio, los cuales han experimentado un alza de 4,8% anual en el primer semestre del 2007 (Gráfico N° II.1.5).

Gráfico N° II.1.4
Precio Celulosa y Molibdeno, Ene 1997 - Ago 2007
 Celulosa (US\$/ton.), Molibdeno (US\$/lb)



Fuente: Bloomberg y Cochilco

Gráfico N° II.1.5
Términos de Intercambio, 2T1997-2T2007
 2003=100



Fuente: Banco Central

En un escenario de mayores riesgos, que podrían incluso afectar el desempeño de la economía mundial, es importante destacar la capacidad con que cuenta la economía chilena para hacer frente a shocks externos. Ello gracias a fundamentos económicos sólidos y a un esquema contra-cíclico de políticas macroeconómicas.

El importante rol estabilizador que han jugado las políticas macroeconómicas implementadas por el gobierno queda de manifiesto en los recientes episodios de turbulencias financieras externas. Si bien los premios soberanos de las economías emergentes se han corregido significativamente al alza, el premio soberano de Chile ha mostrado variaciones considerablemente menores, manteniendo en promedio el nivel más bajo de América Latina.

El mercado bursátil local también se ha mostrado menos volátil respecto a otras economías emergentes. Esto permite prever que la economía chilena está en un buen pie para hacer frente a un eventual empeoramiento de las condiciones externas (Recuadro N° II.1.1).

Recuadro N° II.1.1: Turbulencias externas y el rol estabilizador de las políticas económicas

Los ajustes en el sector de crédito hipotecario *subprime* en Estados Unidos han resultado más pronunciados a lo esperado inicialmente, propagándose a otros sectores del mercado financiero. Esto da cuenta de la fuerte corrección bursátil que han experimentado las bolsas mundiales entre julio y septiembre de este año, ante el temor de una futura recesión de la economía americana.

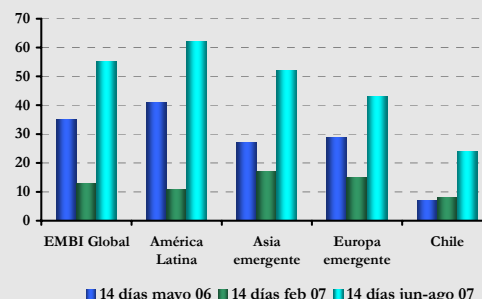
La corrección bursátil dio paso a una escasez de liquidez que obligó a los bancos centrales de las principales economías desarrolladas a inyectar recursos a sus mercados financieros, a las instituciones financieras a re-evaluar los riesgos de sus activos y a los inversionistas a resguardarse en instrumentos más seguros.

Adicionalmente, con el propósito de mitigar los potenciales efectos negativos sobre el sector real de la economía, la Reserva Federal de Estados Unidos redujo en 50 puntos base la tasa de política monetaria en su reunión de Septiembre.

El reciente episodio de alta volatilidad externa se suma a otros dos de menor intensidad ocurridos en febrero del 2007 y mayo del 2006. En cada uno de ellos la economía chilena ha mostrado una alta fortaleza comparada con otras economías emergentes. En efecto, tanto el riesgo soberano como el mercado bursátil se han visto considerablemente menos afectados que sus pares latinoamericanos y emergentes de Asia y Europa en dichos períodos de turbulencias.

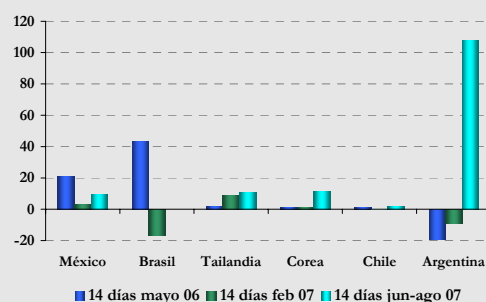
Esta mayor fortaleza frente a situaciones adversas es lo que en definitiva le ha dado a Chile una clasificación de riesgo crediticio de país desarrollado y confirma el importante rol estabilizador que han desempeñado las políticas macroeconómicas frente a shocks externos negativos.

Gráfico N° II.1.6
Cambio en Spread Soberanos, EMBI Global
Puntos base



Fuente: Bloomberg

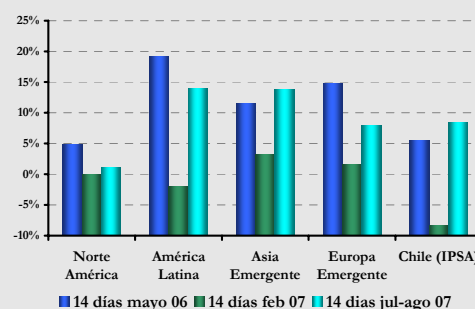
Gráfico N° II.1.7
Cambio en Spread Soberanos, CDS
Puntos base



Nota: Para una definición de CDS ver nota al pie número 3.

Fuente: Bloomberg

Gráfico N° II.1.8
Pérdida en Valor del Índice Bursátil
%



Fuente: Bloomberg

II.1.3 Actividad

La economía chilena experimentó en el año 2006 un crecimiento de la actividad económica menor al esperado. Ello debido a situaciones puntuales que afectaron al sector minero y debido al fuerte aumento en el costo de la energía. El crecimiento del PIB alcanzó en dicho año un 4,0%³. Destacó el crecimiento real de 9,9% en Comunicaciones y el del sector Electricidad, Gas y Agua con un aumento de 7,4%. El sector Comercio registró un crecimiento de 5,2% impulsado por las ventas minoristas mientras que el sector minero registró una expansión casi nula de 0,1%, debido a dificultades técnicas e interrupciones en la producción del cobre durante el tercer trimestre del 2006 (Cuadro N° II.1.2).

En línea con las proyecciones de crecimiento con las cuales se construyó el Presupuesto del Sector Público el año 2007, el desempeño económico durante la primera mitad de 2007 fue muy positivo, evidenciando una clara recuperación en relación con el año 2006. Luego de que el PIB mostrara una significativa desaceleración en los tres primeros trimestres del año pasado, como consecuencia de los shocks antes mencionados, la economía comenzó un significativo repunte en el último trimestre del 2006.

³ A principios del presente año, el Banco Central de Chile publicó la nueva serie de cuentas nacionales según compilación de referencia 2003 en reemplazo de la compilación año base 1996. Las principales modificaciones incorporadas incluyeron cambios en fuentes de información, nuevas metodologías que reclasificaron ciertas unidades productivas y la nueva estructura de precios relativos del año 2003. Como efecto de los ajustes mencionados previamente, los valores del PIB del año 2004 y 2005 evidenciaron correcciones a la baja mostrando tasas de crecimiento de 6,0% y 5,7% según año base 2003, lo que implicó disminuciones de 0,2 y 0,6 según las series publicadas en base 1996. Parte importante de estas diferencias en tasas de crecimiento para el período 2004-2006, se explica por la incidencia negativa de los derechos de importación.

Cuadro N° II.1.2
Tasas de Crecimiento por Sectores
Económicos 2004-2007 1S
Var. % Anual

	2004	2005	2006	2006 1S	2006 2S	2007 1S
PIB	6,0	5,7	4,0	4,5	3,4	5,9
Agricultura	7,6	8,2	5,4	5,5	5,2	5,2
Pesca	19,1	-0,9	-1,9	0,5	-4,8	7,5
Minería	5,0	-1,5	0,1	1,9	-1,6	5,7
Industria	7,2	6,4	2,5	3,9	1,1	4,3
EGA	3,7	5,2	7,4	9,1	5,7	-3,7
Construcción	3,2	10,8	3,9	4,3	3,6	8,8
Comercio	6,7	8,1	5,2	5,9	4,5	6,9
Transporte	4,7	5,1	4,7	4,8	4,7	6,6
Comunicaciones	8,6	10,2	9,9	9,9	9,9	13,9
Serv. Financieros	8,5	7,7	5,1	4,9	5,3	7,9
Prop. Vivienda	2,6	3,2	3,4	3,4	3,5	3,7
Serv. Personales	3,4	2,9	3,0	3,1	2,9	4,0
Adm. Pública	2,2	3,6	3,5	3,4	3,6	3,5

Fuente: Banco Central

Esta tendencia se ha visto acentuada en la primera mitad del presente año, con un crecimiento anual del PIB de 5,9% en el primer semestre. Más aún, la tasa de expansión del PIB en el segundo trimestre del año llegó a 6,1%, situándose sobre las expectativas de mercado y convirtiéndose en el mayor crecimiento de los últimos dos años. Este importante repunte ha corregido al alza las expectativas de crecimiento privadas para el 2007.

La evolución del PIB durante el primer semestre del 2007 reflejó tasas de crecimiento positivas en prácticamente todos los sectores productivos, a excepción de Energía, Gas y Agua (Recuadro N° II.1.2). La actividad económica estuvo impulsada por un repunte de 13,9% en Comunicaciones, 7,9% en Servicios Financieros, 6,9% en Comercio y una mayor expansión del Sector Construcción que experimentó una aceleración en su tasa de crecimiento respecto al 2006. El sector Minería registró una expansión anual de 5,7% en el primer semestre, explicada por un alza de 5,9% en la minería del cobre. La Industria Manufacturera registró un

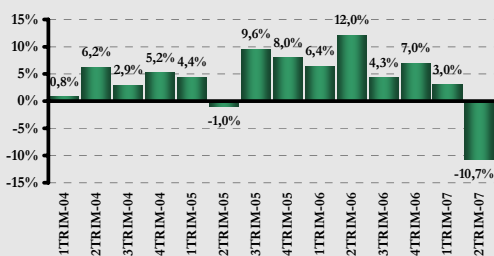
crecimiento de 4,3% en igual período, luego de bajas tasas de expansión durante los últimos tres trimestres del 2006.

Recuadro N° II.1.2: Crecimiento y Perspectivas del Sector Electricidad, Gas y Agua

Dos sectores experimentaron un crecimiento en el primer semestre de 2007 por debajo de su crecimiento el 2006: agricultura y electricidad, gas y agua (EGA). El sector agrícola experimentó un crecimiento de 5,2%, ligeramente por debajo del 5,4% del año 2006.

La diferencia en el crecimiento del primer semestre de este año y el del año anterior fue significativamente mayor en el sector EGA. Después de haber crecido un 7,2% el año 2006, EGA se redujo 3,7% el primer semestre del 2007. La caída en el crecimiento de este sector se intensificó en el segundo trimestre donde se produjo una variación anual de -10,7% (Gráfico N° II.1.9).

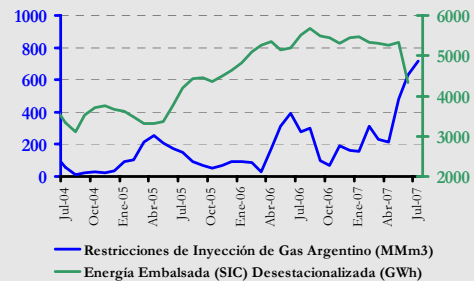
**Gráfico N° II.1.9
Crecimiento Sector Electricidad, Gas y Agua 1T2004-2T2007
Var. % Anual**



Fuente: Banco Central

La baja ocurrida en esta rama de actividad económica, que representa un 2,9% del Producto Interno Bruto, se explica básicamente por el menor desempeño del denominado subsector suministro de electricidad. Dos son las razones detrás de esta situación (Gráfico N° II.1.10).

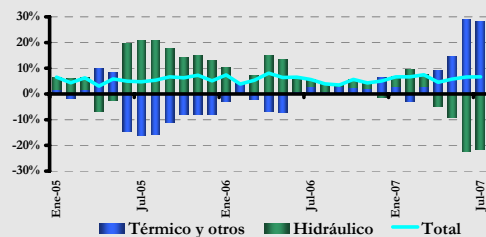
**Gráfico N° II.1.10
Restricciones de Gas Natural y Energía Embalsada SIC May 2004-Jul 2007
Mmm³ y GWh**



Fuente: CNE

En primer lugar, debido a las débiles condiciones hidrológicas del primer semestre del año, el sistema de generación hidráulica ha disminuido su contribución en la generación de energía eléctrica. En segundo lugar, el sistema térmico, reemplazo de la oferta del sistema de generación hidráulica, se ha visto afectado por la escasez de gas natural y los mayores costos de otros insumos usados para generar energía (Gráfico N° II.1.11).

**Gráfico N° II.1.11
Contribución al Crecimiento en la Generación de Energía Eléctrica Ene 2005-Jul 2007
% Anual**



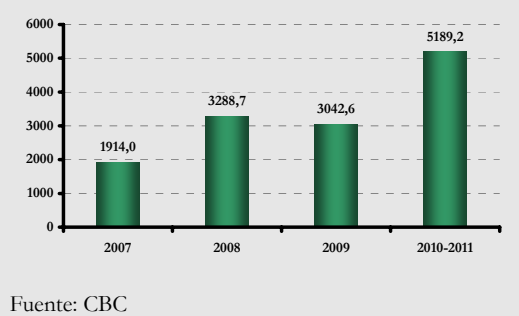
Fuente: INE

En la contabilidad nacional un aumento en los costos de los insumos usados en la generación eléctrica tiene un efecto negativo directo sobre el valor agregado sectorial (valor agregado = valor de producción – costo de los insumos intermedios). Dentro de la matriz de energía, la fuente de energía más barata, o la de mayor valor agregado, es la hidráulica. En este contexto, las menores lluvias y las restricciones de gas natural han llevado a una caída en el valor agregado (nivel

de actividad) de este sector durante el primer semestre del presente ejercicio.

Hacia adelante, el alto nivel de inversión proyectada para los próximos años nos permite ver el futuro energético con mayor tranquilidad. De acuerdo al último catastro de inversión privada en Chile, elaborado por la Corporación de Desarrollo Tecnológico y Bienes de Capital (CBC), en los próximos cuatro años se planean inversiones privadas en el sector energético que alcanzan los 11.521 millones de dólares. Ello significa que dos de cada cinco pesos destinados a gasto en inversión privada en el país estarán dirigidos al sector energético (Gráfico N° II.1.12). Con esto, las perspectivas de una mayor y más eficiente oferta energética aumentan, por lo que se puede esperar un mejor desempeño en la actividad económica de este sector en el mediano plazo.

Gráfico N° II.1.12
Perspectivas de Inversión Privada en el Sector Energía 2007-2011
Millones de US\$



II.1.4 Demanda agregada

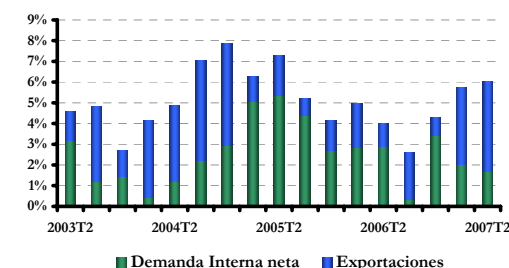
La demanda interna experimentó un crecimiento real de 6,0% durante el año 2006. Este crecimiento fue sustentado por las favorables condiciones financieras, las buenas perspectivas para la economía y el crecientemente favorable escenario del mercado laboral. El componente más dinámico de la demanda interna fue el consumo total, que exhibió un crecimiento de 6,6%. El consumo privado lideró este aumento

con un alza de 7,1% mientras que la formación bruta de capital fijo creció un 4,0%, con el componente maquinaria y equipos expandiéndose un 4,3%.

Durante el primer semestre del 2007, la demanda interna acentuó su ritmo de expansión, registrando un incremento real de 6,9%. Destaca la formación bruta de capital fijo con un alza de 11,4% en el primer semestre y el consumo privado con un crecimiento de 7,9% en igual período.

Las exportaciones de bienes y servicios han mostrado una significativa aceleración durante la primera mitad del año, al registrar un alza anual de 10,6%, consolidando una significativa contribución al crecimiento del PIB. De esta forma, el fuerte repunte de las exportaciones de bienes y servicios contribuyó en un 4,1% al crecimiento del PIB en el primer semestre del 2007, aportando la demanda interna neta el 1,9% restante (Gráfico N° II.1.13).

Gráfico N° II.1.13
Contribución al Crecimiento 2T2003-2T2007
% Anual



Fuente: Banco Central

Esta mayor expansión de la actividad económica está en línea con las proyecciones realizadas en el Estado de la Hacienda Pública del año 2006 y es consistente con el cierre de las holguras de capacidad productiva de la economía en un escenario macroeconómico caracterizado por una favorable trayectoria de la inversión.

Consumo

El consumo privado se incrementó 7,1% el año 2006. Este crecimiento fue liderado por el consumo de bienes durables, que experimentó un alza de 18,2%. Por su parte, el consumo de bienes no durables se expandió 6,4% real en igual período (Cuadro N° II.1.3).

Cuadro N° II.1.3
Tasas de Crecimiento del Gasto 2004-2007 1S
Var. % Anual

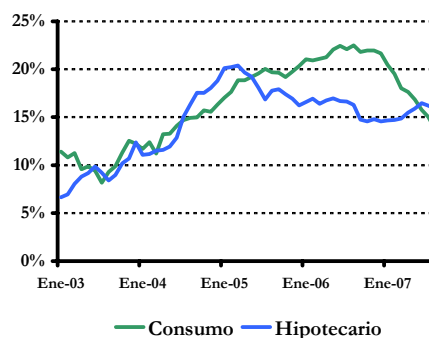
	2004	2005	2006	2006 1S	2006 2S	2007 1S
PIB	6,0	5,7	4,0	4,5	3,4	5,9
YN	10,1	9,2	5,1	6,9	3,4	9,8
Demanda Interna	7,5	11,0	6,0	7,0	5,1	6,9
Consumo Personas						
Total	7,0	7,9	7,1	7,6	6,7	7,9
Durables	24,4	27,8	18,2	22,5	14,7	16,0
No durables	7,5	6,3	6,4	6,4	6,3	7,2
Servicios	3,9	5,9	5,4	5,7	5,1	6,7
Consumo Gobierno	6,1	5,3	3,6	3,7	3,5	4,8
FBCF						
Total	9,9	21,9	4,0	5,6	2,6	11,4
Maq. y Equip.	23,3	38,7	4,3	7,6	1,4	14,1
Exportaciones	11,7	3,5	4,2	4,2	4,2	10,6
Importaciones	16,9	17,7	9,4	10,7	8,3	12,9

Fuente: Banco Central

Durante el primer semestre del presente año, el consumo privado mantuvo el dinamismo mostrado el año anterior, alcanzando un alza de 7,9% anual. Al igual que en 2006 este crecimiento fue liderado por la fuerte expansión del consumo de bienes durables, que mostró un crecimiento real anual de 16%. El fuerte incremento del consumo de durables se ha sustentado en favorables condiciones financieras y del mercado del trabajo.

Los créditos de consumo continúan creciendo a tasas de dos dígitos, pero su ritmo se ha ido moderando, en línea con lo esperable. Adicionalmente, las colocaciones de créditos hipotecarios han mantenido un crecimiento en torno al 15% anual, consistente con las positivas perspectivas de mediano y largo plazo para nuestra economía (Gráfico N° II.1.14).

Gráfico N° II.1.14
Colocaciones Créditos de Consumo e Hipotecarias Ene 2003-Ago 2007
Var. % Anual



Fuente: SBIF

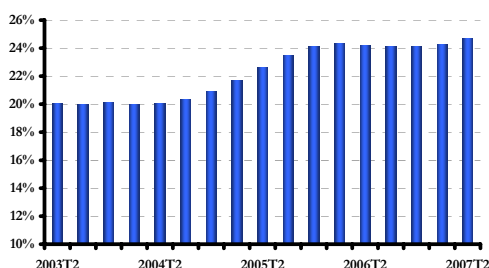
Inversión

La formación bruta de capital fijo cerró el año 2006 con una tasa de crecimiento de 4%, representando un 24% del PIB a precios constantes. El moderado crecimiento de la inversión durante el año 2006 se explica en parte por la alta base de comparación, toda vez que la inversión creció un 21,9% durante el 2005. Cabe recordar que tal incremento fue explicado por la materialización de grandes proyectos que implicaron un ajuste discreto del stock de capital. Asimismo es importante destacar que la razón de inversión a PIB en pesos constantes ha alcanzado niveles que corresponden a los máximos de las últimas décadas.

En la primera mitad del año, la inversión ha mostrado un fuerte dinamismo alcanzando un crecimiento en términos anuales de 11,4%. Esta expansión sitúa la tasa de inversión acumulada anual en 24,7% de PIB (Gráfico N° II.1.15). Tanto maquinarias y equipos como construcción y otras obras evidenciaron una expansión sostenida, con tasas de crecimiento respectivas de 14,1% y 9,3% en la primera mitad del año. Por su parte, las importaciones de bienes de capital

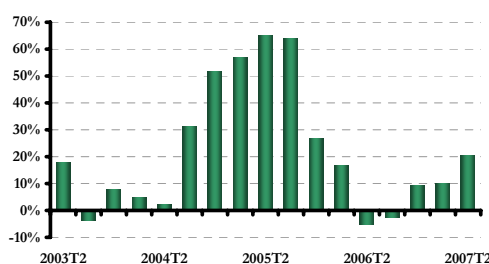
mostraron un alza de 15,2% en igual período, muy por sobre el desempeño de los trimestres anteriores (Gráfico N° II.1.16).

Gráfico N° II.1.15
Tasa de Inversión 2T2003-2T2007
% PIB en \$2003, acumulado anual



Fuente: Banco Central

Gráfico N° II.1.16
Importación Bienes de Capital
2T2003-2T2007
Índice de cantidad, 2003=100
Var. % Anual



Fuente: Banco Central

El fuerte dinamismo de la formación bruta de capital fijo desde fines del 2004 derivó en altas tasas de inversión durante los años 2005 y 2006. Esta situación se repite en el presente año, con una tasa de inversión que ha seguido aumentando para alcanzar un valor de 25,5% del PIB en pesos constantes en el segundo trimestre del año. Es útil clarificar que si bien la reciente actualización de cuentas nacionales llevó a una reducción en la tasa de inversión, esta reducción es el resultado de un ajuste contable que no tiene implicancias respecto a la evolución de la formación bruta de capital fijo y su contribución al crecimiento en

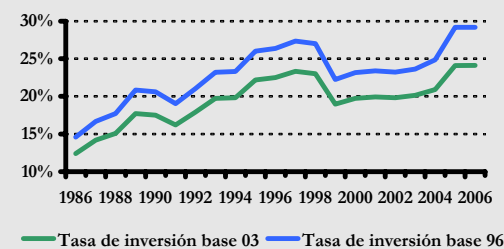
perspectiva de largo plazo. Tal como se señaló anteriormente la tasa de inversión continúa estando en niveles históricamente altos (Recuadro N° II.1.3).

Recuadro N° II.1.3: Tasa de inversión y las nuevas series de Cuentas Nacionales (2003)

En marzo pasado el Banco Central publicó la nueva compilación de referencia 2003. En ella se actualizó el año base de medición de la economía, lo que permite contar con una mejor medición del PIB de la economía, identificándose cambios en la estructura productiva y en los precios relativos de ésta.

El Gráfico N° II.1.17 muestra la tasa de inversión (FBKF/PIB a precios constantes) medida según año base 1996 y 2003. Como se aprecia en dicho gráfico, la nueva compilación de referencia arroja una menor participación de la inversión en el PIB para los datos en base 2003. Esta menor participación es reflejo de la caída de precios relativos de la FBCF en el período 1996-2003.

Gráfico N° II.1.17
Tasa de Inversión Real 1986-2006
% PIB

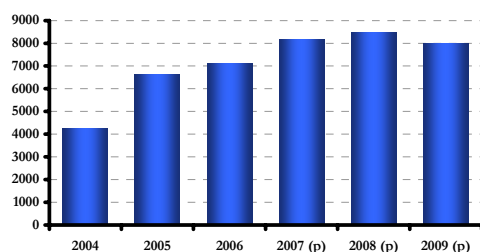


Fuente: Banco Central

Cabe destacar que el cambio en la tasa de inversión ocurre para todo el período, así lo que se observa es un desplazamiento de toda la curva. Junto con lo anterior, el gráfico muestra que Chile alcanzó durante los años 2005 y 2006 las mayores tasas de inversión de los últimos 20 años, independiente de la base de referencia que se considere.

Las perspectivas para la inversión son positivas. El último catastro de inversión de la Corporación de Desarrollo Tecnológico y Bienes de Capital (CBC) muestra un escenario futuro auspicioso, con inversiones que superarían los 8.000 millones de dólares por año para el trienio 2007-2009, donde destacan los proyectos de inversión en energía (Gráfico N° II.1.18 y Recuadro N° II.1.2).

Gráfico N° II.1.18
Catastro Inversión CBC 2004-2009
Millones de US\$



Fuente: CBC

Sector externo

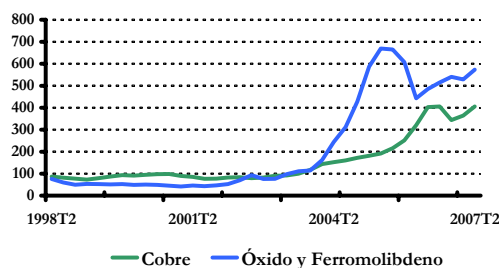
Después de crecer a una tasa real de 4,2% el año 2006, las exportaciones de bienes y servicios aumentaron un 10,6% en la primera mitad del 2007. Destaca el crecimiento de las exportaciones de 11,8% en el segundo trimestre de 2007, el mayor crecimiento de los últimos 10 trimestres. Todas las categorías mostraron tasas de crecimiento altas, destacándose el crecimiento de las exportaciones mineras e industriales.

El aumento en las ventas externas de cobre se debe tanto a mayores volúmenes exportados como a un precio internacional del cobre que se ha mantenido en valores cercanos a máximos históricos en términos reales. Así, las exportaciones de cobre experimentaron una variación en volumen y precio de 10,5% y 6,6%

respectivamente en el primer semestre del 2007.

Habiendo alcanzado su valor más alto de US\$4/lb en mayo del 2006, el precio del cobre mostró una tendencia a la baja hasta enero del 2007, para luego volver a subir en los cuatro meses siguientes por una mayor demanda de China que provocó una fuerte alza en la cotización. Desde mayo del 2007 el precio internacional del metal rojo había evidenciado nuevamente una leve tendencia a la baja, la que comenzó a revertirse a partir de agosto. Las alzas en su precio se han intensificado en las últimas semanas hasta alcanzar una cotización de US\$3,6/lb producto de las reducción de tasas de interés en Estados Unidos, una demanda fuerte de China, menores inventarios y amenazas de huelga en compañías mineras de Perú y México. La Comisión Chilena del Cobre estima mayores importaciones de cobre por parte de China, lo que mantendría su precio en valores altos hacia fines de año. El precio promedio acumulado en este año se sitúa en US\$3,2/lb. La evolución del precio del óxido y ferromolibdeno se presenta igualmente próspero, transándose a un valor doce veces mayor que el prevaleciente en el 2001 (Gráfico N° II.1.19).

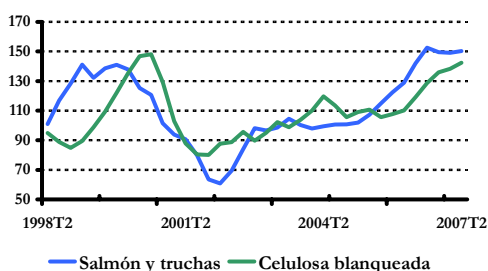
Gráfico N° II.1.19
Índice de Precios Cobre y Óxido y Ferromolibdeno 2T1998-2T2007
2003=100



Fuente: Banco Central

Las significativas alzas en la demanda mundial han mantenido también elevados los precios de las exportaciones no-mineras, las que han mostrado importantes incrementos durante el 2007. Destaca la expansión en el precio de las exportaciones de celulosa, pesca y de productos agrícolas (Gráfico N° II.1.20). Los aumentos en capacidad también han impulsado significativos incrementos en los volúmenes exportados. Los volúmenes de las exportaciones de celulosa y papel se expandieron a una tasa de 32,2% en el primer semestre.

Gráfico N° II.1.20
Índice de Precios Otras Exportaciones 2T1998-2T2007
2003=100



Fuente: Banco Central

Por su parte, la importante expansión en la demanda doméstica ha impulsado las importaciones de bienes y servicios, las que en el primer semestre aumentaron un 12,9% anual. Destacó el crecimiento de las importaciones de bienes de capital, con un crecimiento en volumen de 15,2% en igual período. Las importaciones de bienes de consumo durable mostraron un incremento significativo en volúmenes, con fuertes aumentos en las importaciones de automóviles. El volumen de importaciones de bienes de consumo se expandió 13,9% anual en el primer semestre de este año. Una expansión similar evidenciaron las importaciones de bienes intermedios

distintos de combustibles (14,0%) (Cuadro N° II.1.4).

Cuadro N° II.1.4
Índice de Importaciones por Categoría 2006-2007
Índice de Cantidad, 2003=100

	1 Sem-2006	1 Sem-2007	Var. Anual
Consumo	169,3	192,8	13,9%
Intermedio	149,2	170,8	14,4%
Capital	179,5	206,7	15,2%

Fuente: Banco Central

Las cifras de Balanza de Pagos muestran que la cuenta corriente alcanzó un saldo récord de MMUS\$ 6.473 en los primeros seis meses del año, lo que en los últimos cuatro trimestres llega a los MMUS\$ 8.331, cifra equivalente a 5,4% del PIB (2,8% del PIB en el año 2006) (Cuadro N° II.1.5). El crecimiento en la cuenta corriente estuvo liderado por la balanza comercial con un saldo en los últimos cuatro trimestres de MMUS\$ 25.177.

Cuadro N° II.1.5
Balanza de Pagos 1T2005-2T2007
%PIB Acumulado Anual

	2005				2006				2007	
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2
1. Cuenta Corriente	1,9	1,5	0,9	1,1	1,7	2,8	3,9	3,6	-4,8	5,4
A. Bienes y Servicios	9,0	8,7	8,4	8,5	9,9	11,9	14,3	14,6	15,4	15,6
B. Renta	-8,3	-8,5	-8,7	-8,9	-9,7	-11,1	-12,5	-13,3	-12,9	-12,2
C. Transferencias Corrientes	1,2	1,2	1,2	1,5	1,5	2,0	2,1	2,3	2,3	2,0
2. Cuenta de Capital y Financiera	-2,0	-0,4	-0,6	-0,0	-1,0	-2,5	-3,8	-4,7	-5,0	-6,0
B. Cuenta Financiera	-2,0	-0,4	-0,6	-0,1	-1,1	-2,6	-3,8	-4,7	-5,0	-6,0
1. Inversión directa	4,5	5,5	3,9	4,0	5,5	3,5	4,0	3,5	3,6	5,0
Inversión directa en Chile	6,4	7,4	5,9	5,8	7,4	5,5	5,9	5,5	5,3	6,7
Inversión directa al exterior	-1,9	-1,9	-2,0	-1,9	-1,9	-2,0	-1,9	-2,0	-1,7	-1,8
2. Inversión de cartera	-2,7	-1,9	-2,0	-2,2	-4,0	-4,4	-6,4	-6,9	-9,0	-9,2

Fuente: Banco Central

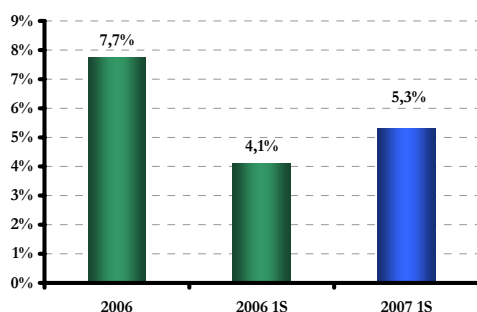
II.1.5 Política Fiscal

El Gobierno Central total finalizó el primer semestre del año con un superávit efectivo de 5,3% del PIB anual y un crecimiento real anual del gasto de 6,6%.

Los ingresos gubernamentales se incrementaron 16,6% en igual período.

Lideraron esta expansión los ingresos tributarios provenientes de la minería privada, las rentas de la propiedad (que comprende intereses, dividendos y participación de utilidades, por capitales invertidos, así como arriendos de activos fijos y activos no producidos) y los ingresos brutos provenientes del cobre. (Gráfico N° II.1.21)

Gráfico N° II.1.21
Balance Fiscal 2006-2007
% del PIB Anual



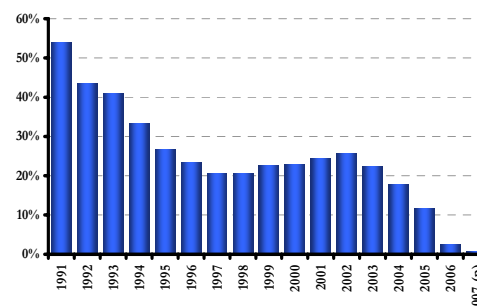
Fuente: Dirección de Presupuesto

Por su parte, el nivel de endeudamiento neto del Gobierno Central se ha reducido significativamente en los últimos años, producto de los altos superávits fiscales efectivos alcanzados. Tales superávits son concordantes con la aplicación de la regla de balance estructural en una coyuntura de precios efectivos del cobre por sobre su valor de largo plazo.

La deuda pública neta del Gobierno Central, incluyendo bonos de reconocimiento, muestra un perfil marcadamente decreciente desde el año 2002, pasando de una posición neta deudora de 26,0% del PIB en dicho año a tan sólo 1,0% del PIB en el 2007 (Gráfico N° II.1.22).

El alza en el precio del cobre y el estricto apego a la regla de balance estructural han permitido consolidar el importante cambio en la posición fiscal antes descrito. En este contexto, y manteniendo la metodología de balance estructural, el gobierno decretó la reducción de la meta de superávit estructural desde un 1,0% a un 0,5% del PIB, cambio que se hará efectivo a partir del año 2008. Esta modificación es reflejo de la reducción sustancial en los factores de riesgo asociados a la vulnerabilidad externa de Chile, de los gastos fiscales contingentes y de la situación patrimonial del Banco Central. Los recursos liberados por la reducción de la meta fiscal serán destinados a educación.

Gráfico N° II.1.22
Deuda Neta Gobierno Central 1991-2007
Incluye Bonos de Reconocimiento, % del PIB



p: proyecciones

Fuente: Ministerio de Hacienda

La política fiscal permanece bien anclada por la meta de superávit estructural. El presupuesto del año 2008 será consistente con la estabilidad macroeconómica y en línea con el precio de referencia de largo plazo del cobre y los ingresos fiscales tributarios estimados dado el crecimiento del PIB potencial.

Beneficios de la regla de balance estructural

La aplicación de la regla de balance estructural ha generado múltiples beneficios a la economía chilena. Entre otros, asegura la sostenibilidad en el tiempo de las políticas públicas; permite la acción contracíclica de la política fiscal, reduciendo la incertidumbre respecto de la trayectoria de la economía en el mediano plazo; y permite resguardar la competitividad del sector exportador al sostener un tipo de cambio real más competitivo en períodos de auge en el precio del cobre y de expansión sobre el PIB potencial.

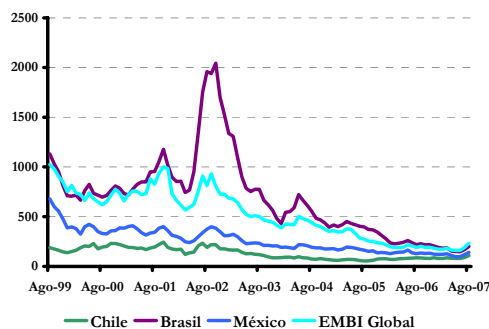
Riesgo soberano bajo y estable

El estricto apego a la regla de balance estructural ha generado una alta credibilidad de la política fiscal, la que se ha visto reflejada en el bajo riesgo soberano que nuestro país exhibe.

El riesgo soberano mide la probabilidad que un Estado no pague uno o más cupones de los bonos que ha emitido en mercados internacionales.

Una medida comúnmente utilizada para capturar la probabilidad de no pago de un Estado corresponde al índice EMBI. Éste corresponde al premio que debe pagar el bono soberano de un país por sobre la tasa de interés que paga un bono del Tesoro americano. El EMBI chileno, que incluye bonos de Codelco, se ha mantenido en niveles históricamente bajos y estables en años recientes (Gráfico N° II.1.23).

Gráfico N° II.1.23
Riesgo Soberano EMBI Global, May 1999 - Ago 2007
Puntos base

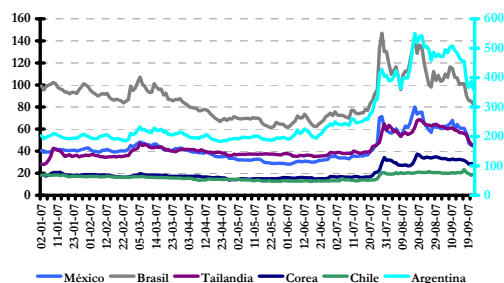


Fuente: JP Morgan

Adicionalmente, la medición en base a bonos soberanos se ve afectada directamente por movimientos de la tasa pagada por bonos del Tesoro de EE.UU. Por ello, si baja la tasa de los bonos de EE.UU. y no se transa el bono soberano, entonces subirá la medida de riesgo sin haber un aumento en el riesgo real. Finalmente, existe evidencia que el mercado de CDS anticipa al mercado de bonos, en especial durante períodos de turbulencia. Por estas razones, distintos análisis tanto académicos como de mercado afirman que una mejor medida del riesgo soberano son los CDS.

Al comparar los CDS de Chile respecto al de otros países se observa que el riesgo de nuestro país está muy por debajo al de otras naciones y ha registrado variaciones considerablemente menores en las recientes turbulencias financieras que han afectado a los mercados internacionales (Recuadro N° II.1.1). Esto es útil para situar en su debido contexto las comparaciones de riesgo soberano entre Chile y otros países.

Gráfico N° II.1.24
Riesgo Soberano CDS, Ene-Sept 2007
Puntos base



Fuente: Bloomberg

Menor volatilidad del Producto Interno Bruto

La volatilidad en la tasa de crecimiento del PIB se ha reducido considerablemente en los últimos años, siendo significativamente menor a la de América Latina. Lo anterior es una muestra del éxito de las políticas macroeconómicas implementadas en Chile.

En el período 2001-2006 la volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB chileno alcanzó un 1,4%, casi un tercio de la volatilidad experimentada por las fluctuaciones del PIB en América Latina⁴. (Gráfico N° II.1.25, Recuadro N° II.1.1).

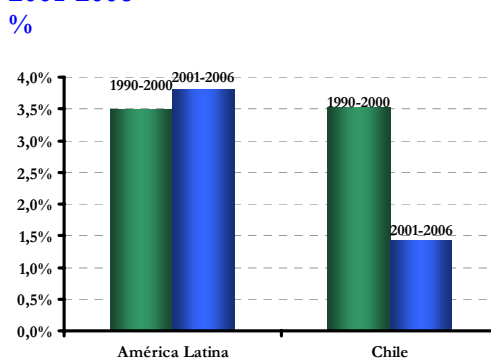
En un horizonte más prolongado, es posible encontrar evidencia aún más sugerente del rol estabilizador que han jugado las políticas económicas. Otra medida de volatilidad del PIB⁵ indica que ésta se ha reducido considerablemente en las últimas décadas, pasando de un valor promedio de 4,3% en el período 1980-

⁴ La volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB de Chile se mide como la desviación estándar de las tasas de crecimiento para el período respectivo. Para América Latina, este valor se mide como el promedio simple de la desviación estándar de los crecimientos de los distintos países.

⁵ La volatilidad del PIB se mide como la diferencia absoluta entre la tasa de crecimiento del PIB efectivo y potencial.

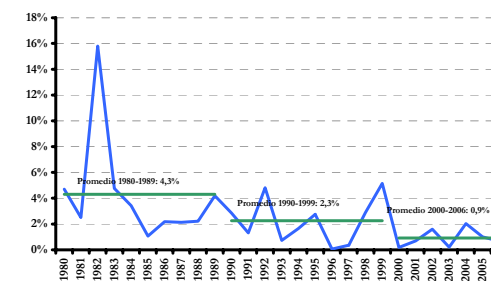
1989 a tan sólo 0,9% entre 2000-2006 (Gráfico N° II.1.26).

Gráfico N° II.1.25
Volatilidad de Tasa Crecimiento del PIB América Latina versus Chile 2001-2006
%



Fuente: FMI y Ministerio de Hacienda

Gráfico N° II.1.26
Volatilidad PIB 1980-2006
%



Fuente: Banco Central y Ministerio de Hacienda

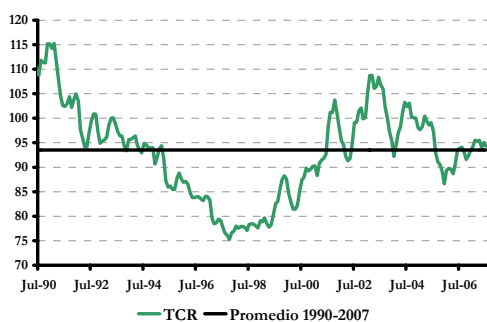
Mayor competitividad exportadora

La regla fiscal chilena ha permitido fortalecer la competitividad del sector exportador durante los episodios de alzas en el precio del cobre y cuando la actividad económica se encuentra sobre su potencial.

A pesar de los significativos aumentos en el precio internacional del metal rojo, el que se ha acercado a niveles

históricamente altos en términos reales, el tipo de cambio real (TCR) se encuentra en torno a su promedio de los últimos 15 años. Más aún, y aunque los términos de intercambio se han incrementado este año en relación con sus ya altos niveles del 2006, el tipo de cambio real promedio en los primeros siete meses del año 2007 fue un 4,4% mayor al promedio en igual período del año 2006 (Gráfico N° II.1.27).

Gráfico N° II.1.27
Tipo de Cambio Real Ene 1990-Jul 2007
 1986=100



Fuente: Banco Central

Una política fiscal contra-cíclica y un manejo de activos del sector público adecuado y eficiente (Recuadro N° II.1.4) han sostenido la competitividad de nuestra economía y acotado las variaciones del TCR de corto plazo (Cuadro N° II.1.6). Ambos efectos, un tipo de cambio real más alto y menos volátil van en directo beneficio del sector exportador.

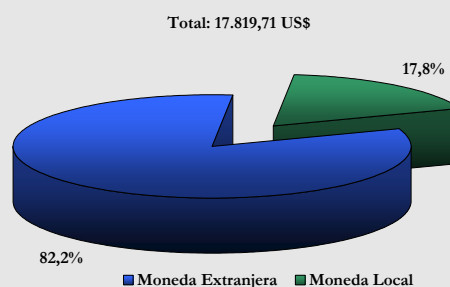
Recuadro N° II.1.4: Composición de Activos Financieros del Tesoro Público

En lo que respecta al manejo de los activos del Tesoro Público, la mayor parte de los activos del Tesoro chileno se han invertido en moneda extranjera en el exterior. De éstos, los que corresponden a los aportes a los Fondos de Estabilización Económica y Social y al Fondo de Reserva de Pensiones, se encuentran íntegramente invertidos en el exterior. Lo anterior permite reducir los potenciales efectos cambiarios asociados a la acumulación de activos en moneda local en un contexto de sustitución imperfecta de activos.

Los activos financieros del Tesoro Público alcanzaban MMUS\$ 17.800 al 30 de junio del 2007, donde un 82% se encontraba colocado en instrumentos denominados en moneda extranjera y 18% en moneda local.

Los activos denominados en moneda extranjera se encuentran en su totalidad invertidos en el exterior (Gráfico N° II.1.28). De éstos, MMUS\$ 11.000 corresponden a recursos acumulados en los fondos creados al amparo de la ley de responsabilidad fiscal, los cuales se encuentran invertidos en su totalidad en el exterior.

Gráfico N° II.1.28
Activos Financieros del Tesoro Público Junio 2007



Fuente: Dirección de Presupuestos

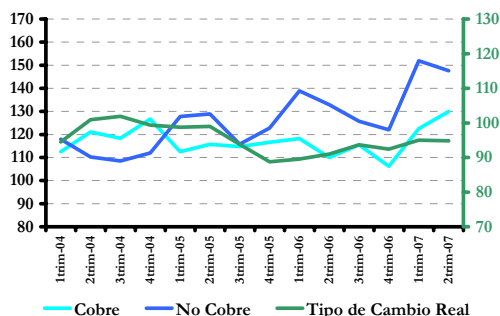
Cuadro N° II.1.6 Variación Precio del Cobre y Variación del Tipo de Cambio Real 1994-2007

	Variación % Precio Cobre	Variación % TCR
Ciclo 1994-1997	47,2%	-8,4%
Ciclo 1998-2003	-13,1%	18,7%
Ciclo 2004-2007	131,3%	-2,4%

Fuente: Cochilco y Banco Central

Consistente con lo anterior es el desempeño de los volúmenes de las exportaciones cobre y no cobre en el presente año (Gráfico N° II.1.29).

Gráfico N° II.1.29 Índice de Exportaciones Cobre y No Cobre en Volúmenes versus Tipo de Cambio Real 1T2002-2T2007 2003=100 y TCR (1986=100)



Fuente: Banco Central y Ministerio de Hacienda

II.1.6 Inflación

Durante gran parte del 2006 la inflación se situó en torno al techo del rango meta del Banco Central, producto de los aumentos en el precio del petróleo. A partir de septiembre del 2006, el crecimiento del IPC se ubicó bajo el 3,0%, situación que se mantuvo hasta mayo del 2007.

La medida de inflación subyacente (IPCX1) experimentó una evolución similar. Ésta fluctuó entre 2,0% y 3,0% hasta abril del 2007, sin superar nunca el centro del rango meta de 3,0%.

La situación cambió en junio de este año, cuando producto de una serie de shocks de oferta se incrementaron significativamente los registros de inflación. Es así como la inflación anual del IPC se elevó a 4,7% en agosto del 2007. Sin embargo, la información disponible indica que el aumento en la inflación del IPC es reflejo principalmente de estos shocks y no de presiones internas de demanda.

El conjunto de shocks de oferta antes mencionado incluye alzas significativas en el precio de los combustibles, en las tarifas eléctricas y en alimentos perecibles y no perecibles.

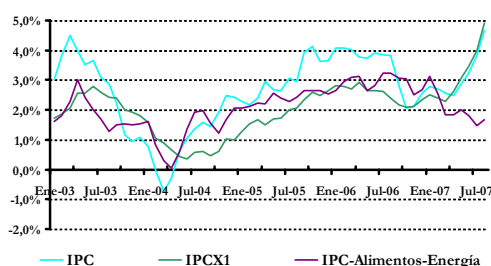
En el caso de los precios de los alimentos no perecibles, los aumentos han estado asociados al incremento en los precios internacionales de los granos, especialmente maíz y trigo -producto de una creciente demanda para su uso en la elaboración de biocombustibles- y de productos lácteos, asociados a factores de oferta entre los que se cuenta la sequía que afecta a Australia y Nueva Zelanda.

Entre los factores internos, las bajas temperaturas que afectaron a las zonas agrícolas durante los meses de invierno provocaron alzas significativas de precios de frutas y verduras frescas. El índice de precios que excluye alimentos y energía ha mantenido una trayectoria de crecimiento acotada en torno a 2%, lo que es consistente con un escenario de cierre gradual de brechas y de ausencia de presiones inflacionarias asociadas al ciclo económico (Gráfico N° II.1.30).

El Banco Central redujo el estímulo monetario en meses recientes, en línea

con un cierre gradual de brechas de capacidad y con una trayectoria convergente de la inflación hacia el 3% en el horizonte de política monetaria.

Gráfico N° II.1.30
Inflación IPC – Alimentos, Energía y Otros Ene 2003-Ago 2007
 Var. % 12 meses



Fuente: INE

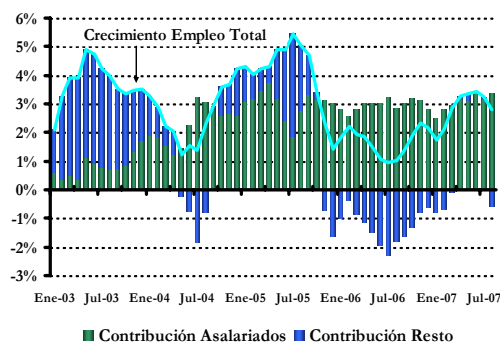
II.1.7 Mercado del Trabajo

Durante el año 2006, el empleo total creció un 1,6%, destacando el empleo asalariado, que durante igual período alcanzó una expansión de 4,5%. Por otra parte, el promedio anual de la tasa de desempleo cayó desde un 9,2% el 2005 a un 7,8% el año 2006.

En el 2007, el mercado laboral ha continuado exhibiendo una tendencia positiva, con tasas de crecimiento del empleo que bordean el 3,0% en doce meses y una tendencia de fuerte expansión en el empleo asalariado (Gráfico N° II.1.31).

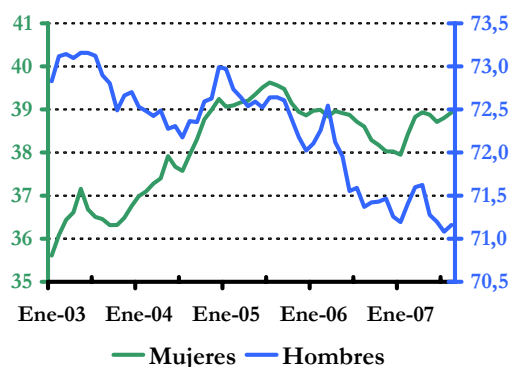
En lo que respecta a tasas de participación por género, la tasa de participación femenina se ha elevado a cerca del 39% en lo que va corrido de 2007, mientras que la masculina presenta una leve caída respecto a comienzos de año (Gráfico N° II.1.32).

Gráfico N° II.1.31
Crecimiento del Empleo, Contribución Asalariados y Resto Ene 2003-Ago 2007
 Var. % anual



Fuente: INE

Gráfico N° II.1.32
Tasa de Participación Desestacionalizada por Género Ene 2003-Ago 2007
 % de la población en edad de trabajar

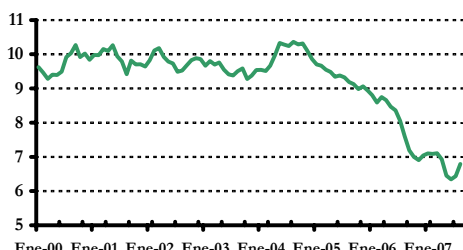


Fuente: INE

La tasa de desempleo continúa mostrando significativas reducciones en doce meses. Descontando la estacionalidad, la tasa de desempleo promedió un 6,7% en los primeros 6 meses del año 2007, lo que representó una caída de 1,9 puntos porcentuales en relación con igual período del año 2006 (Gráfico N° II.1.33).

Gráfico N° II.1.33
Tasa de Desempleo
Desestacionalizada Ene 2000- Ago 2007

% de la fuerza de trabajo

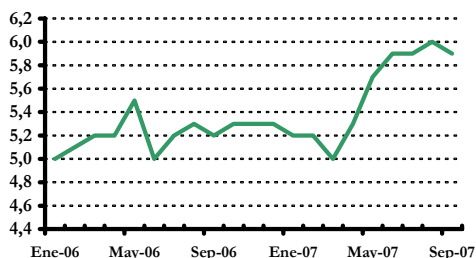


Fuente: INE

II.2 PERSPECTIVAS PARA 2007 Y 2008

Durante la primera mitad de este año la economía chilena ha experimentado un alto dinamismo, lo que ha corregido al alza las expectativas de crecimiento económico de agentes privados (Gráfico N° II.2.1). Los principales factores detrás de estas buenas perspectivas son el favorable entorno externo y la positiva evolución de la demanda interna. Esta última liderada por la sólida evolución del consumo privado y de la inversión, la cual se encuentra en una trayectoria de crecimiento muy superior a la reportada el 2006.

Gráfico N° II.2.1
Expectativas para la Tasa de Crecimiento del PIB 2007
Var. % anual



Fuente: Encuesta de expectativas económicas Banco Central

La política fiscal ha dado este año un sano impulso a la economía, consistente con la convergencia gradual del ritmo de actividad económica a su potencial.

En lo que resta del año, la economía crecería en línea con el ritmo de expansión exhibida en la primera mitad. Se espera que los potenciales efectos negativos sobre el crecimiento de la evolución del sector electricidad, gas y agua sean mitigados por una dinámica expansión del PIB que excluye los sectores asociados a recursos naturales, el cual creció en la primera mitad de 2007 a un ritmo de 6,2%⁶. Al mismo tiempo, el riesgo de una contribución más negativa del sector electricidad, gas y agua al crecimiento del PIB y los potenciales efectos negativos de los mayores precios de la energía sobre el resto de la economía se mantienen latentes. Con todo, la tasa de crecimiento proyectada para este año 2007 es de 5,8%.

El escenario externo para el año 2008 se perfila positivo. Pero han aumentado los grados de incertidumbre respecto de los potenciales efectos sobre la economía mundial de la crisis en el sector inmobiliario *subprime*, la que ya ha generado una reducción en el crecimiento esperado para Estados Unidos para este año. Sobre la base de las proyecciones de Consensus Forecast se espera un crecimiento de los socios comerciales de nuestro país de 3,9% durante este año y de 3,8% para el 2008.

En cuanto a las expectativas para los precios de productos primarios más relevantes para nuestra economía, se espera que el precio del cobre inicie una trayectoria descendiente en el año 2008, en línea con el escenario de consenso entre analistas internacionales. Por su parte, se espera que el precio del petróleo

⁶ Los sectores excluidos corresponden a electricidad, gas y agua, minería y pesca.

tienda a normalizarse gradualmente hacia niveles en línea con los observados en la primera mitad del año, aunque es probable que se mantenga la mayor volatilidad en su precio observada en meses recientes.

En el escenario actual no es posible descartar futuras correcciones a la baja en las proyecciones de crecimiento mundial. Conforme avanzan las semanas, se ha ido teniendo una mayor precisión del impacto potencial sobre la economía estadounidense, y eventualmente de la economía mundial, de los ajustes de precios de activos y restricciones financieras asociadas a la crisis del sector hipotecario *subprime*.

Es precisamente en este escenario en que la solidez de nuestra economía, donde destacan la firme posición del Fisco y del sector financiero, la inexistencia de desequilibrios macroeconómicos y la posibilidad de implementación de una política macroeconómica con un marcado sello contracíclico, permite enfrentar en buen pie potenciales shocks externos negativos.

En el frente doméstico, las buenas perspectivas para nuestra economía se plasman en el dinamismo que sigue exhibiendo la demanda agregada. Las perspectivas para ésta son positivas, esperándose que continúe mostrando un sano dinamismo basado en una evolución positiva del mercado laboral y de las condiciones financieras para los distintos agentes económicos.

La inversión debiese mantener un ritmo de crecimiento consistente con la mantención de las elevadas tasas de inversión que se han observado en años recientes. Las perspectivas continúan siendo positivas, como lo muestran las cifras contenidas en el catastro de inversión de la Corporación de

Desarrollo Tecnológico y Bienes de Capital.

La política fiscal continuará contribuyendo de manera significativa a la estabilidad de la economía chilena, guiada por la regla de balance estructural. La construcción del Presupuesto de la Nación para el año 2008 considera un precio de referencia de largo plazo de US\$1,37/lb para el cobre y US\$16,5/lb para el molibdeno, y un crecimiento del PIB tendencial de 5,0%. En este contexto, el gasto público total crecerá 8,9% el próximo año con respecto a la Ley de Presupuestos del año 2007, esperándose un superávit fiscal de 4,8% del PIB en igual período. El crecimiento del gasto público será consistente con la mantención de los equilibrios macroeconómicos y el cumplimiento de la nueva meta de superávit estructural de 0,5% del PIB.

Sobre la base de un entorno doméstico sano y dinámico y de un entorno externo que permanece estable, las perspectivas para nuestra economía el próximo año se vislumbran positivas. En este contexto, se espera un crecimiento del PIB de 5,3% el año 2008, consistente con el escenario de crecimiento de entre 5% y 6% delineado en el IPoM del Banco Central de septiembre de 2007.

Finalmente, nuestra economía ha comenzado a cerrar las holguras de capacidad que se mantuvieron en los últimos años. Hacia el mediano plazo se espera que la economía continúe en una senda de expansión consistente con el crecimiento tendencial de ésta. Las altas tasas de inversión, sumado a la agenda del gobierno en materia de estímulo al crecimiento potencial, en áreas tales como formación de capital humano e innovación, mejoras a la educación, aumentos en competitividad de las empresas, profundización de los

mercados financieros y acceso al financiamiento de PYMEs, permiten configurar un escenario futuro en el cual se consolida un cuadro de crecimiento económico sólido y estable.

III. COMPETENCIA, PRODUCTIVIDAD Y OPORTUNIDADES

III.1 INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico es factor esencial para que los países logren alcanzar mayores niveles de bienestar. En el mediano y largo plazo, el principal motor del crecimiento es la productividad. Para crecer los países deben estimular aquellos factores que gatillan el aumento de la productividad. La competencia es uno de ellos.

La competencia es la principal razón por la cual las empresas tienen un incentivo a mejorar día a día y no “dormirse en los laureles”. Las empresas que descansan en su poder monopólico y no enfrentan competencia, no tienen incentivos para desarrollar nuevos productos ni para mejorar sus procesos de producción.

Sin innovación y un uso más eficiente de los recursos productivos no hay aumentos en la productividad. Innovaciones en nuevas tecnologías, en nuevos procesos productivos, en nuevos bienes y servicios están detrás de las ganancias en productividad. La competencia juega un papel clave para que estos elementos se manifiesten y se potencien.

La competencia es además un componente central para la movilidad social. Dado que las buenas ideas y el talento se distribuyen de manera relativamente homogénea en la sociedad, la competencia fomenta la entrada de nuevos emprendedores, independiente de su condición inicial. La competencia promueve estas oportunidades.

La existencia de barreras de entrada, o elementos que impiden el ingreso de nuevos actores al mercado, actúa como

un fuerte freno a la innovación y al uso más eficiente de los recursos. La experiencia muestra que la eliminación o reducción de estas barreras de entrada tiene un efecto sustancial tanto sobre la calidad como sobre el precio de los bienes y servicios que se producen y, por lo tanto, produce un beneficio directo sobre el bienestar de los ciudadanos.

Resulta esencial contar con mercados competitivos en cada uno de los segmentos de la cadena productiva. De esta forma el crecimiento de las empresas y la competencia en el mercado final, no se ven limitados por restricciones en algún insumo clave. A modo de ejemplo, un mercado de capitales más competitivo permite a las firmas financiarse en mejores condiciones. Éstas acceden a créditos a menores tasas de interés y a plazos mayores, así reducen sus costos de producción y pueden realizar más inversiones orientadas a mejorar sus procesos o a desarrollar nuevos productos y competir.

Una mayor competencia reduce las rentas que perciben las empresas y genera una “ganancia” directa a toda la sociedad. En efecto, más competencia implica más empleo y mejores salarios, y se traduce directamente en un mayor beneficio para la población por la vía de menores precios.

Chile ha crecido generando un entorno macroeconómico estable y reglas del juego claras que fomentan la inversión. Lo ha hecho también abriéndose al mundo, permitiendo a sus empresas alcanzar nuevos mercados y beneficiarse de las más avanzadas tecnologías. Las empresas que han sido exitosas en este camino lo han logrado sobre la base de un mejoramiento continuo en sus procesos productivos y de la innovación, en un ambiente altamente competitivo. El desafío que enfrenta hoy nuestro país es

consolidar una estrategia de desarrollo productivo que le permita alcanzar el desarrollo. Promover la competencia en los mercados es esencial para el éxito de esta estrategia. La agenda del Gobierno así lo reconoce.

III.2 LOS EFECTOS DE LA COMPETENCIA: EVIDENCIA

La competencia les exige a las empresas innovar, a través de la creación de nuevos productos y servicios, y del mejoramiento de sus procesos productivos. Dicho de otro modo, la competencia les exige a las empresas incrementar su productividad. Así, la economía como un todo aprovecha al máximo los recursos con los que cuenta, aumentando directamente la productividad total de los factores (PTF) y de esta forma, el PIB potencial.

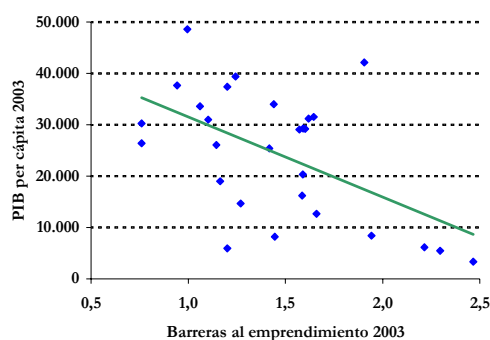
Una fracción significativa del incremento en la productividad se debe a la entrada de nuevas empresas a mercados ya existentes. En efecto, en mercados competitivos, se produce una constante reasignación de recursos desde empresas con mayores costos de producción a empresas más eficientes, lo que incrementa la productividad y de esta forma el empleo y los salarios⁷.

La evidencia para los países desarrollados de la OCDE en esta materia es ilustrativa. En este grupo de países existe una clara relación negativa entre el PIB per cápita y un índice que mide barreras al emprendimiento (Gráfico N° II.1.3). Este índice mide las barreras administrativas y de mercado que pueden entorpecer la apertura de nuevos negocios, tales como la ambigüedad administrativa, número de procesos administrativos para iniciar un nuevo negocio y barreras

anticompetitivas. Aquellos países cuyas economías presentan menos trabas a la competencia son los que precisamente exhiben un mayor grado de desarrollo económico.

La evidencia chilena confirma la relación positiva entre competencia y productividad. La firma de acuerdos de libre comercio no sólo ha dado acceso a los chilenos a bienes y servicios antes inaccesibles por sus elevados precios; también ha permitido abrir las puertas a nuestros productores a los grandes mercados. Para muchas empresas chilenas los mercados y la competencia relevante no están hoy dentro del territorio sino en el resto del mundo. Consistente con lo anterior, la evidencia muestra que en Chile la productividad del trabajo es significativamente mayor en empresas exportadoras⁸.

Gráfico N° III.2.1
Países de la OCDE: Barreras al Emprendimiento y PIB Per Cápita
Año 2003



Fuente: OCDE

Otra cara de la misma moneda es que los aumentos en el nivel de competencia en un mercado están asociados a

⁷ Ver Caballero y Hammour (2001) “Creative Destruction and Development: Institutions, Crises and Restructuring”, NBER Working Paper N° 7849.

⁸ Ver Bergoing, Micco y Repetto (2005) “Dissecting the Chilean Export Boom” Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

significativas reducciones en los precios de los bienes y servicios que en éstos se comercian. Dicha reducción acrecienta el poder adquisitivo de las personas. En Chile, la apertura comercial y la entrada de nuevos competidores en mercados antes cerrados a la competencia, como por ejemplo el de la telefonía de larga distancia, han reducido de manera significativa el costo de bienes y servicios, repercutiendo directamente en el bienestar de la personas.

Alternativamente, la mayor competencia está asociada a mayores niveles de empleo. A modo de ejemplo, una reducción en los costos que enfrentan las empresas para iniciar nuevas actividades, o en las barreras de entrada, disminuye las rentas que perciben las empresas existentes por la vía de una contracción en sus márgenes. La expansión de la producción asociada a los menores márgenes (y por ende la mayor demanda) incrementa el empleo y reduce la tasa de desempleo⁹.

La evidencia internacional muestra que la existencia de barreras a la entrada y altos niveles de concentración están asociados a bajos niveles de crecimiento del empleo¹⁰. Estudios para países de la OCDE han encontrado efectos positivos y significativos de una mayor competencia en el empleo, por la vía de aumentos en la demanda por trabajo¹¹. Todo esto tiende a sustentar la visión de que la competencia y el empleo son complementarios.

⁹ Ver Blanchard y Giavazzi (2003) "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets", *The Quarterly Journal of Economics*.

¹⁰ Ver Bertrand y Kramarz (2002) "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry", *The Quarterly Journal of Economics*.

¹¹ Ver Nicoletti y Scarpetta (2005) "Product Market Reforms and Employment in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, N°472.

Mayores grados de competencia tienen un impacto positivo también sobre la inversión. Para los países de la OCDE, la evidencia muestra que la liberalización de la entrada de competidores al mercado aumentó significativamente la inversión¹². A medida que un mercado transita desde una situación de monopolio hacia una de competencia, producirá más y para ello se requerirá una mayor capacidad productiva, lo cual aumenta la inversión.

La mayor competencia incrementa no sólo el nivel de la productividad, sino también su tasa de crecimiento, y por lo tanto eleva el crecimiento del PIB. La presión de la competencia impulsa a las empresas a hacer mayores esfuerzos, impidiendo que se dejen estar, lo que se manifiesta a través de incrementos constantes en la productividad.

La existencia de barreras a la adopción de nuevas tecnologías impide el inicio del camino de convergencia hacia la frontera de producción tecnológica. Si existen barreras a esta adopción, debido a la protección de derechos monopólicos que impiden la entrada a nuevos competidores, se sostienen empresas que en otras condiciones no subsistirían y se resiente el crecimiento. A mayor tamaño de estas barreras, más debe invertir una firma para adoptar tecnología avanzada¹³.

Existe un punto en la fase de desarrollo de los países en el cual es posible que un menor grado de competencia facilite el crecimiento, por cuanto otorga seguridad a las empresas existentes para invertir en adoptar tecnología¹⁴. Sin embargo, dicha situación tiene límites evidentes cuando el

¹² Alesina, Ardagna, Nicoletti y Schiantarelli, (2003) "Regulation and Investment", *NBER Working Paper* N°9560.

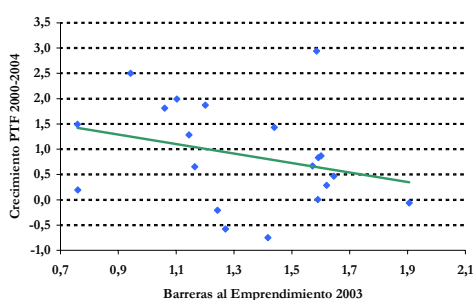
¹³ Parente y Prescott (1999) "Monopoly Rights: A Barrier to Riches", *The American Economic Review*, Vol. 89, N°5, pp1216-1233.

¹⁴ Ver Acemoglu, Aghion y Zilibotti (2003) "Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth".

país se empieza a acercar a la frontera tecnológica. A ese nivel, el crecimiento debe ir acompañado de un desplazamiento de esta frontera, lo que requiere innovación y mayor competencia para seleccionar a las empresas e ideas eficientes en lugar de las ineficientes.

La evidencia para un grupo de países de la OCDE confirma la existencia de una relación positiva entre una mayor competencia en los mercados y el crecimiento de la productividad, medida por la Productividad Total de Factores¹⁵ (Gráfico N° III.2.2).

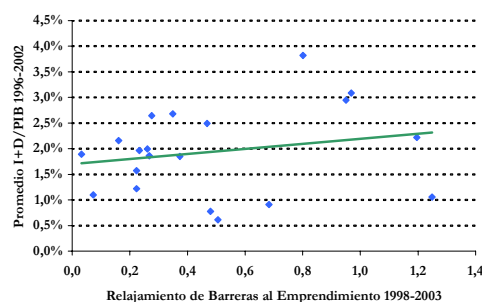
Gráfico N° III.2.2
Países de la OCDE: Barreras al
Emprendimiento y Crecimiento PTF
Barreras 2003 y Crecimiento
Productividad 2000-2004



Fuente: OCDE

Adicionalmente, para el mismo grupo de países, aquellas economías con menores barreras a la entrada de nuevos actores son precisamente economías en las que se innova más (Gráfico N° III.2.3).

Gráfico N° III.2.3
Países de la OCDE: Barreras al
Emprendimiento y Gasto en I+D
Barreras 1998-2003 e I+D 1996-2002



Fuente: OCDE

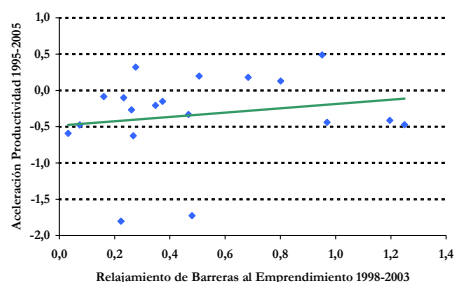
Incrementos en los niveles de competitividad han probado ser muy positivos para el crecimiento de la productividad. En los últimos años, muchos países de la OCDE han implementando una serie de reformas regulatorias tendientes a aumentar la competencia. El crecimiento ha sido mayor en aquellos países que más han logrado aumentar los niveles de competitividad. En efecto, la relación entre las disminuciones a las barreras de entrada a los mercados y la aceleración en la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores para un grupo de países de la OCDE tiende a ser positiva (Gráfico N° III.2.4).

La competitividad de una economía depende, entre otros factores, de los niveles de competencia al interior de ésta. Aunque no todos sus componentes están directamente relacionados con un entorno de mayor competencia, el índice de competitividad del *World Economic Forum* permite establecer una relación preliminar entre competencia y nivel de desarrollo para una muestra de países más allá de la OCDE. Lo que este análisis indica es que efectivamente países de ingresos superiores exhiben mayores

¹⁵ OECD (2003) Economics Working Paper N° 347.

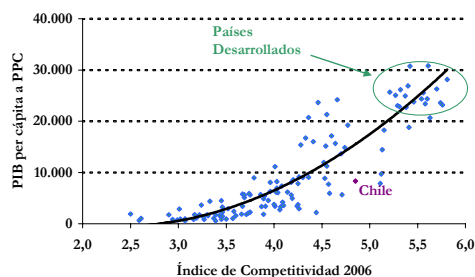
niveles de competitividad (Gráfico N° III.2.5)¹⁶.

Gráfico N° III.2.4
Países de la OCDE: Barreras al Emprendimiento y Aceleración PTF
Barreras 1998-2003 y PTF 1995-2005



Fuente: OCDE

Gráfico N° III.2.5
Competitividad y PIB Per Cápita
Índice de Competitividad 2006 y PIB per cápita a PPC 1990-2005



Fuente: World Economic Forum y FMI

La evidencia presentada en esta sección revela que aquellos países que logran promover la competencia alcanzan mayores niveles de desarrollo. En la siguiente sección se discute a través de qué mecanismos se puede promover la competencia.

III.3 ¿CÓMO PROMOVER LA COMPETENCIA?

Una legislación pro competencia es un elemento clave para promover el nacimiento de nuevas firmas y de nuevos productos, y de esta forma asegurar el buen desempeño de la economía. Con este fin, el accionar del Estado debe tender a potenciar las instituciones pro competencia, a reducir las barreras a la entrada y a fomentar la existencia de consumidores informados.

III.3.1 Instituciones pro competencia

Cuando en los mercados existen fallas, tales como falta de transparencia o de insumos claves, las firmas tienen incentivos para comportarse de manera anticompetitiva. Para evitar situaciones en las que las firmas se coluden con el objetivo de fijar precios superiores al competitivo, repartirse el mercado o abusar de su posición dominante, se debe contar con instituciones capaces de sancionar estos comportamientos.

El sistema chileno de protección de la competencia en los mercados está integrado por el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC) y la Fiscalía Nacional Económica (FNE). El TDLC es el órgano encargado de resolver los conflictos en estas materias y la FNE es la entidad que representa el interés general en esta materia, para lo cual realiza las investigaciones correspondientes.

Otro tipo de institución necesaria para asegurar la competencia es la que provee información al consumidor y defiende sus derechos. Como la búsqueda de información es costosa y ésta constituye un bien público, el mercado la produce en cantidad insuficiente. Lo anterior hace necesario generar instituciones que

¹⁶ La no linealidad en la línea de tendencia busca capturar el hecho de que la necesidad de competencia se torna más relevante conforme los países alcanzan mayores niveles de desarrollo.

promuevan el flujo de información en los mercados.

En nuestro país el organismo encargado de proveer de información al consumidor y de proteger sus derechos es el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC). El SERNAC además tiene la capacidad de coordinar a grupos de consumidores en pro de la defensa de sus derechos y de esta manera disuadir los comportamientos abusivos.

III.3.2 Barreras a la entrada

Para que un mercado sea competitivo es clave permitir la entrada a bajo costo de nuevas firmas. Es el surgimiento de las mejores ideas y las mejores empresas lo que promueve la productividad. Las barreras de entrada atentan contra este proceso.

Las barreras al emprendimiento desincentivan la aparición de nuevos productores. Los costos administrativos elevados, la burocracia excesiva y las regulaciones específicas, entre otros, pueden entorpecer y dilatar la puesta en marcha de una empresa. El sector más perjudicado es el de la empresa de menor tamaño. El costo de superar cualquiera de estas barreras es relativamente más alto para este sector, lo cual lo deja en desventaja.

La falta de acceso al financiamiento y las malas condiciones de crédito constituyen otras barreras de entrada a nuevos emprendimientos. Asegurar un funcionamiento competitivo de los mercados financieros es clave para estimular la competencia. Todas aquellas empresas con un buen proyecto deberían poder tener acceso a financiamiento en condiciones adecuadas, independientemente de su tamaño.

Otra forma directa de promover la competencia es estimulando la entrada de nuevos productos. Lo anterior se logra a través de la innovación o la integración comercial. La innovación requiere un entorno favorable para desarrollarse, lo que incluye la existencia de un régimen institucional claro, coherente y estable. Otra fuente de nuevos productos es el mercado mundial. La apertura comercial además de ofrecer nuevos productos, incentiva al mercado local a innovar, reasignar eficientemente los recursos y, en definitiva, a competir.

III.3.3 Demanda y Competencia

No sólo se necesita que exista competencia por el lado de la oferta, también es necesario que la demanda la fomente. Un consumidor educado e informado no está sujeto al engaño, sabe lo que compra y conoce las condiciones en que lo hace. Con este tipo de consumidores la demanda se vuelve más sensible al precio y a la calidad, razones que obligan a las empresas a competir.

Como ya se mencionó, la información tiene un costo y al ser un bien público, el mercado produce una cantidad insuficiente. La falta de información dificulta al consumidor la toma de buenas decisiones, promueve los comportamientos abusivos y reduce la competencia. Más información redonda en consumidores más exigentes, que obligan a las empresas a ofrecer mejores servicios y a reducir precios.

III.4 PROMOVRIENDO LA COMPETENCIA: LA AGENDA DEL GOBIERNO

Tal como fue discutido anteriormente, existen una serie de áreas sobre las cuales el Estado puede actuar para generar una mayor competencia. El Gobierno ha puesto en marcha una serie de iniciativas tendientes a fomentar la competencia en nuestros mercados, las que se detallan y discuten a continuación.

III.4.1 Fortalecimiento de la Institucionalidad Pro Competencia.

Fortalecimiento de la Libre Competencia

Para lograr un buen desempeño de la economía es clave contar con una institucionalidad de alta calidad técnica, independiente y fuerte, que vigile su aplicación y sancione cualquier comportamiento que atente contra ella.

En esta materia, se encuentra en tramitación legislativa el proyecto de ley que modifica la actual regulación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. El proyecto contiene disposiciones tendientes a garantizar la independencia de los integrantes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia mediante la incorporación de nuevas incompatibilidades e inhabilidades y la limitación a la reelección de los integrantes del Tribunal, estableciéndose sólo por un nuevo periodo sucesivo.

Asimismo, y dadas las restricciones impuestas por incompatibilidades y considerando que también se contempla un aumento en el número de sesiones del Tribunal, se proponen modificaciones a las remuneraciones.

En el proyecto se dispone un aumento en la multa máxima que puede imponer el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y se incorpora, como una consideración para la determinación de la multa, el daño causado a la libre competencia. El proyecto introduce el mecanismo de “delación compensada”, mediante el cual se incentiva la revelación de antecedentes sustanciales para la investigación o prueba de los ilícitos contrarios a la libre competencia.

Adicionalmente, se establecen adecuaciones a los procedimientos contenciosos y no contenciosos del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, destacándose la incorporación de facultades discrecionales al Tribunal tendientes a evitar que las partes dilaten o entorpezcan los procedimientos.

Finalmente, el proyecto perfecciona la regulación en materia de reserva de las investigaciones y otorga nuevas facultades al Fiscal Nacional Económico a fin de fortalecer sus atribuciones en materia de investigación.

Fortalecimiento de los Gobiernos Corporativos

Un elemento crucial para asegurar la competencia en los mercados financieros es poseer unos buenos gobiernos en las empresas que participan de estos mercados. Esquemas de propiedad con grupos empresariales o familiares formados por diversas compañías con nexos entre sí originan concentración en grandes conglomerados financieros, lo que puede resultar en ineficiencias productivas en el mercado.

Además, al interior de la empresa, la concentración de la propiedad puede resultar en que el controlador privilegie su beneficio frente al de la empresa, con

el consecuente perjuicio para los accionistas minoritarios.

Si bien recientes estudios nacionales e internacionales indican que Chile, en general, presenta un grado de cumplimiento razonable de los estándares de regulación en materia de gobiernos corporativos, también evidencian que aún existen áreas que requieren de reforma y perfeccionamiento. Por otra parte, los gobiernos corporativos deben ser objeto de permanente perfeccionamiento, para adaptarse a la evolución de los mercados y a las lecciones extraídas de acontecimientos críticos.

En consecuencia, el Gobierno ha ingresado al Congreso un proyecto de ley que perfecciona la normativa que regula los gobiernos corporativos de las empresas. Esta iniciativa se sustenta en dos pilares básicos: fortalecer los derechos de los accionistas minoritarios y asegurar una adecuada y oportuna divulgación de información.

Entre otras, algunas medidas correspondientes al primer pilar son la presencia de directores independientes y la regulación de las operaciones con partes relacionadas y conflictos de interés, mientras que las medidas relativas a mayor transparencia, prohibición del uso de información privilegiada o auditoría externa se relacionan con el segundo pilar.

III.4.2 Fortalecimiento de la competencia desde el lado de la oferta.

Una dimensión clave en el proceso de fortalecimiento de la competencia es potenciar la entrada de nuevos competidores y el surgimiento de nuevos productos. En la medida en que se fomentan estos procesos, se reduce las posibilidades de conductas monopólicas y se potencia el crecimiento.

Nuevos productos

Apertura comercial

Los acuerdos comerciales facilitan la entrada de productos extranjeros a Chile, favoreciendo a los consumidores nacionales con mayor variedad de productos a menores costos, incentivando a los productores chilenos a mejorar la calidad y precio de los productos nacionales y permitiendo la salida de productos y servicios chilenos hacia los mercados internacionales.

La política de apertura comercial y de suscripción de acuerdos comerciales desarrollada en el último decenio ha significado que hoy tengamos tratados comerciales con más de 55 países. Tras la entrada en vigencia este año del acuerdo con Japón, la red de acuerdos representa sobre el 85% del intercambio comercial de nuestro país.

En orden a profundizar el proceso de apertura comercial, éste ha sido complementado con la firma de tratados que evitan la doble tributación. De esta forma se avanza en el proceso de eliminar las barreras de entrada a los mercados entre países. El Gobierno ha continuado la negociación y tramitación parlamentaria de convenios para evitar la doble tributación. Hasta la fecha se han concluido negociaciones con más de 25

países, entre los últimos de los cuales se encuentran Nueva Zelanda y Colombia.

Innovación

La innovación es clave para el surgimiento de nuevos productos o nuevas variedades de productos. En materia de estímulo a la innovación el Gobierno está impulsando el proyecto de ley que crea el Fondo de Innovación para la Competitividad, constituido con los recursos procedentes del impuesto específico a la minería, y que se destinará a financiar proyectos de innovación en todo el país. Este proyecto además contempla la creación del Consejo Nacional de Innovación, cuya misión es proponer estrategias en este ámbito, además de un Comité de Ministros del área, encargado de definir e implementar las acciones concretas.¹⁷

Nuevos productores

Eliminación de barreras al emprendimiento

Para Chile, una economía pequeña, es importante que exista competencia capaz de desafiar a los productores ya establecidos. La sola amenaza de competencia por parte de nuevos entrantes sirve para disciplinar el comportamiento de las empresas, incentivándolas a innovar, a reasignar eficientemente los recursos y a fijar adecuadamente los precios.

Chile como país plataforma de inversiones. Una forma de estimular la competencia es permitiendo la instalación de empresas en el país reduciendo los problemas de doble tributación. Con tal fin, el Congreso aprobó una ley propuesta por el Ejecutivo para que empresas extranjeras provenientes de

países con los que no exista convenio, operen desde Chile vendiendo servicios o exportando, sin tener que someterse al régimen de doble tributación.

Disminución de barreras y asimetrías regulatorias.

Otra herramienta que posee el Estado para fomentar la competencia es a través de regulaciones eficientes y simplificadoras, que faciliten la entrada de nuevos actores. Se trata de medidas pequeñas pero de alto impacto, que apuntan a simplificar procedimientos y reducir barreras a la entrada. El Gobierno está introduciendo mejoras regulatorias que avanzan en esta dirección.

Identificación y eliminación de “cuellos de botella”. El Comité de Ministros del Área Económica designó un Gerente Pro Inversión, encargado de identificar procedimientos y requisitos administrativos que dificultan la inversión, tales como procedimientos o requerimientos en secuencia que podrían estar en paralelo, aquellos que están obsoletos, los que ya no agregan valor, los que se han convertido en meras formalidades y los que son sólo evidencia de desconfianza. Una regulación “pareja” muchas veces no es capaz de cubrir el espectro de ámbitos que regula y se hace necesaria la creación de reformas más focalizadas. Tal es el caso de las empresas: los tamaños son dispares y la capacidad económica también, por lo que los costos para iniciar nuevos proyectos reducen las oportunidades del sector de menor tamaño, mermando con ello su potencialidad de competir.

Simplificación tributaria para micro y pequeños contribuyentes. Con el objeto de reducir las trabas en el sector de micro y pequeños contribuyentes, se tramitó la Ley N° 20.170, de

¹⁷ La información detallada sobre la estrategia de innovación se presenta en el Capítulo IV.

simplificación tributaria de la pequeña empresa. Gran parte de este sector estaba obligado a llevar contabilidad completa, proceso que les resultaba caro y engorroso. Como a toda empresa, se les exigía además pagar mensualmente el pago provisional (PPM), suma que muchas veces era más de lo que debían pagar efectivamente en el impuesto de primera categoría. Esta obligación les privaba de capital de trabajo y entorpecía su funcionamiento. La ley de simplificación tributaria aborda estos problemas, incorporando tecnología, la que permite que sea el propio Servicio de Impuestos Internos (SII) el que elabore los registros contables de los micro y pequeños contribuyentes a partir de la información que éstos le proporcionan, reduciendo sus costos administrativos y reduciendo la tasa de PPM a una afín con las realidades de estas empresas. Adicionalmente, les permite la depreciación instantánea del total de su inversión en activos.

Estatuto de las Empresas de Menor Tamaño. Existen normas que generan una carga regulatoria excesiva a las Empresas de Menor Tamaño (EMT). Para evitarlo, el Gobierno está elaborando un futuro proyecto de ley que reconoce un estatuto especial a las EMT, tanto en la etapa de creación, como en las de funcionamiento y cierre.

Tribunales Tributarios y Aduaneros. El Gobierno está impulsando el proyecto de ley que crea tribunales independientes y especializados, que atenderán los reclamos respecto de las actuaciones administrativas tanto del Servicio de Impuestos Internos como del Servicio Nacional de Aduanas. De esta forma, quienes consideren afectados sus derechos en materia tributaria o aduanera, podrán reclamar ante el servicio correspondiente o bien dirigirse

directamente al tribunal. Esta medida beneficiará especialmente a aquellos para quienes el costo de financiar una defensa legal es relativamente más alto, lo que afecta su competitividad.

Reforma a la institucionalidad de registro de la propiedad raíz. El sistema chileno exige que los principales contratos referidos a bienes inmuebles, como son la compraventa y el préstamo con garantía hipotecaria, se extiendan por escritura pública, la que además debe ser inscrita en el registro del Conservador de Bienes Raíces correspondiente al inmueble, sin perjuicio de realizar el correspondiente estudios de títulos para asegurarse del dominio sobre los inmuebles. Este sistema resulta en unos costos de transacción, tanto en tiempo como en dinero, mayores a los enfrentados por la mayoría de los países de la OECD. Por ello es que este Gobierno enviará un proyecto de ley que contribuya a mejorar esta situación.

Barreras al financiamiento

Una mayor competencia en los mercados de capitales trae aparejada caídas en los premios que pagan los que se endeudan y plazos mayores de devolución, lo que permite realizar más inversiones, mejorar los procesos, reducir costos y desarrollar nuevos productos. Lo anterior potencia directamente la entrada de nuevos actores a los mercados. Las medidas que el Gobierno está implementando en esta dirección son:

Ficha estadística simplificada para la PYME. Para subsanar el problema de la información, se generará una FECU simplificada para todas aquellas empresas acogidas al régimen de simplificación tributaria. En los próximos meses se iniciará un plan piloto de esta medida,

cuyos potenciales beneficiarios serán 290 mil empresas.

Fortalecimiento del FOGAPE. El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), es un fondo estatal, administrado por BancoEstado, que garantiza parte de los créditos otorgados por instituciones financieras. Dado que este fondo facilita la obtención de nuevos créditos a pequeños empresarios, se aprobó en el Congreso la ley N° 20.202, de 23 de julio de 2007, para aumentar el patrimonio del Fondo en US\$ 10 millones, perfeccionar su funcionamiento y hacer más equitativas las condiciones de elegibilidad.

Creación de Sociedades de Garantía Recíproca. Por medio de la ley N° 20.179, publicada en el Diario Oficial el 20 de junio de 2007, se autoriza y regula la creación de sociedades de garantía recíproca, destinadas principalmente a otorgar garantías que se respaldarán por un patrimonio colectivo, permitiendo que sus asociados, las pequeñas empresas, obtengan garantías mejores y más flexibles, y accedan a servicios adicionales que las ayuden en su actividad.

Nueva Ley de Prenda sin Desplazamiento. La prenda sin desplazamiento es muy importante para la Pyme, pues le permite dar en garantía maquinaria, existencias u otros bienes sin tener que desprenderse físicamente de ellos, permitiéndole continuar su proceso productivo. Mediante la ley de Segunda Reforma al Mercado de Capitales, de 5 de junio de 2007, se adoptó una nueva normativa de prenda sin desplazamiento, que unifica y simplifica las anteriores prendas especiales y amplía el espectro de activos susceptibles de ser prendados, facilita la información y seguridad en la creación de nuevas prendas,

transformando la prenda en una garantía más atractiva para los acreedores.

Financiamiento de Largo Plazo para inversiones de la PYME. Este año, CORFO ha establecido líneas de financiamiento de largo plazo para inversiones de las PYMEs, por un monto de US\$ 300 millones. Próximamente se licitará la administración de estos recursos a los intermediarios financieros que ofrezcan las mejores condiciones de crédito al cliente final.

Fondo de Garantía para Inversiones (FOGAIN). Este año también se creó el FOGAIN bajo la administración de CORFO. Dicho fondo garantizará un porcentaje de créditos de más de tres años destinado a proyectos de inversión de empresas cuyas garantías son insuficientes para este tipo de operaciones. A la fecha se han adjudicado coberturas que permitirán colocar créditos por US\$ 450 millones. Estos fondos siguen el mismo régimen de licitación que los fondos otorgados por CORFO.

III.4.3 Fortalecimiento de la competencia desde el lado de la demanda.

Más información para los consumidores

Como se mencionó anteriormente, la información tiene carácter de bien público y por ende existe subprovisión de ella. En estos casos, la intervención del Estado es necesaria para garantizar su difusión.

Un consumidor informado es condición necesaria para tener un mercado competitivo. Como el costo de búsqueda de información para el individuo es alto, muchas veces es tarea del Estado proporcionarla.

La existencia de infraestructura de redes de información y transporte tiene la capacidad de potenciar el crecimiento. Asimismo, permite la competencia y fomenta la productividad, derribando barreras y facilitando el comercio. En este campo, las políticas implementadas han apuntado a aumentar la cobertura de los sistemas, promover la competencia, así como otorgar acceso masivo a la red.

Las asimetrías que genera la falta de información llevan a resultados no deseados. Una manera de aliviarlos es contar con bases de datos. Un ejemplo es la información relevante para la evaluación del riesgo de otorgar un crédito. Mientras más información haya, más personas que son potenciales buenos pagadores acceden al crédito.

Las instituciones financieras y otros prestatarios pueden discriminar mejor entre buenos y malos pagadores y esto redundará en menores tasas, mayores plazos y mayor oferta de crédito. Si bien en Chile existen el Boletín Comercial (BIC) y Dicom, siguen existiendo premios excesivos por riesgo por la incapacidad de distinguir al buen cliente.

Desde esta perspectiva es importante avanzar en el desarrollo de un sistema de información que registre no sólo divulgue el mal comportamiento financiero sino también el bueno. El Ministerio de Hacienda está efectuando una evaluación integral del sistema de información comercial y desarrollando propuestas para perfeccionarlo, teniendo en cuenta también el resguardo de la privacidad de las personas.

Licitaciones y competencia: el caso de la Reforma Previsional

Según el informe del Consejo Asesor para la Reforma Previsional, aún cuando las comisiones cobradas por las AFPs en Chile no son altas en un contexto

internacional, los estudios demuestran que existe poca competencia en el mercado previsional, lo que genera espacios para lograr comisiones aún más bajas.

Las causas de la falta de competencia son múltiples. Desde el lado de los afiliados, se debe a una falta de sensibilidad estructural en la demanda de un servicio cuya contratación es obligatoria para la mayoría de los trabajadores del país.

En consideración a este diagnóstico, el proyecto de ley de Reforma al Sistema de Pensiones, actualmente en segundo trámite constitucional en el Congreso, incluye un capítulo de medidas dedicadas a fomentar la competencia en el pilar contributivo de nuestro sistema. Estas apuntan tanto a fomentar una organización industrial eficiente como a aumentar la sensibilidad de la demanda de los afiliados para fomentar la competencia por precio en esta industria.

Entre el primer grupo de medidas se encuentran la licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) a nivel nacional, el permitir la amplia subcontratación de funciones por parte de las AFPs y la entrada de bancos y compañías de seguro como nuevos actores a la industria, permitiendo tanto que puedan crear AFPs a través de filiales.

Desde el lado de la demanda, la propuesta principal es la licitación de carteras de afiliados. Esta medida consiste en licitar la administración de los fondos de quienes recién ingresan al sistema por un período de hasta 18 meses a la administradora que cobre una menor comisión. Esto tiene un impacto positivo en los licitados, que por su bajo saldo en la cuenta individual debieran ponderar más los atributos de precio que de rentabilidad del servicio.

Al mismo tiempo, permite que nuevas administradora puedan competir por un grupo seguro de clientes sin tener que realizar enormes esfuerzos comerciales.

Por último, cabe destacar la eliminación de la comisión fija que actualmente cobran las AFPs, lo que debiera tener un impacto positivo en la sensibilidad de la demanda por servicios previsionales.

IV. EL DESARROLLO INNOVADOR

IV.1 LA PRODUCTIVIDAD COMO MOTOR DE DESARROLLO

Chile se ha transformado en una economía muy competitiva, superando a los demás países de la región e incluso a naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tales como España, Portugal e Italia. Esto se puede observar en el Cuadro N° IV.1.1, que contiene el índice de competitividad elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés).

Cuadro N° IV.1.1 Índice de Competitividad Global Foro Económico Mundial

País	Índice Competitividad Global 2006
Suiza	1
Finlandia	2
Suecia	3
Singapur	5
Estados Unidos	6
Reino Unido	10
Noruega	12
Israel	15
Canadá	16
Australia	19
Irlanda	21
Nueva Zelanda	23
Corea	24
Estonia	25
Malasia	26
Chile	27
España	28
Eslovenia	33
Portugal	34
Italia	42

Fuente: World Economic Forum (2006) "The Global Competitiveness Report 2006-2007, Creating an Improved Business Environment". Geneva, Switzerland.

El buen desempeño de Chile se atribuye principalmente a su sobresaliente manejo macroeconómico, la presencia de mercados eficientes y la buena calidad de sus instituciones públicas, lo que refleja el importante rol que juega el Estado. Así lo destaca el programa Knowledge for Development del Banco Mundial¹⁸, que identifica los principales desafíos y oportunidades de los países para una transición a la economía del conocimiento. Según este programa, Chile sobresale en diversos ámbitos tales como la regulación y supervisión del sector financiero, la calidad de la regulación y el imperio de la ley.

Los logros anteriores han permitido al país conseguir elevados niveles de productividad y alcanzar un ingreso per cápita superior a los 12.000 dólares¹⁹, es decir, casi tres veces nuestro ingreso per cápita al año 1990. Si seguimos creciendo a la velocidad del 90 a la fecha, el año 2020 alcanzaremos los ingresos de países como Nueva Zelanda o Corea.

Seguir avanzando de manera sustentable en el desarrollo del país requiere enfocarse en la evolución de la productividad. Son justamente mejoras en la productividad las que nos permitirán lograr niveles de ingreso elevados y sustentables en el tiempo.

Los estudios que han medido esta variable en Chile han utilizado distintas metodologías para ajustar los factores productivos: capital y trabajo. Por ejemplo, en algunos casos el factor trabajo se corrige por el nivel de capital humano de los trabajadores, mientras que el factor capital se ajusta por el grado de utilización del mismo. En consecuencia, las estimaciones de la productividad de la

¹⁸ Knowledge Assessment Methodology, KAM. Ver http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page1.asp

¹⁹ Paridad poder de compra.

economía chilena varían en forma importante dependiendo de la metodología que se aplique (Cuadro N° IV.1.2).

Cuadro N° IV.1.2 Diferentes Estimaciones de la Productividad Total de Factores

Autores	Período	Crecimiento	Crecimiento	Corrección de Factores
		Producto	Productividad	
Beyer y Vengara (2002)	1986 - 2001	6,00%	1,72%	No
Fuentes, Larraín y Schmidt Hebel (2004)	1990 - 2003	5,70%	2,36%	No
Gallego y Loayza (2002)	1986 - 2000	6,60%	1,95%	Sí
Fuentes, Larraín y Schmidt Hebel (2004)	1990 - 2003	5,70%	2,47%	Sí
De Gregorio (2005)	1985 - 2004	5,70%	1,67%	No

Fuente: De Gregorio, J. (2005) "Crecimiento Económico en Chile: Evidencia, Fuentes y Perspectivas" Estudios Públicos, N° 98.

Aún cuando los resultados varíen de acuerdo a la metodología utilizada, los datos sí permiten concluir que los incrementos en productividad han reducido su aporte al crecimiento del producto. Además, su aporte relativo ha disminuido respecto del aporte del resto de los factores (Cuadro N° IV.1.3).

Cuadro N° IV.1.3 Aporte de Factores al Crecimiento del PIB (%)

Período	Crecimiento PIB	Aporte Capital	Aporte Trabajo	Aporte Productividad Total de los Factores
1990 - 1994	7,29	2,7	1,75	2,67
1995 - 1999	5,35	3,44	0,53	1,32
2000 - 2004	3,69	2,04	0,81	0,79

Fuente: De Gregorio, J. (2005) "Crecimiento Económico en Chile: Evidencia, Fuentes y Perspectivas" Estudios Públicos, N° 98.

Resulta central aumentar el aporte de la PTF al producto, en especial considerando que, a diferencia de los aportes del capital y del trabajo, la contribución de la productividad al crecimiento económico no presenta rendimientos decrecientes. Para llegar en

el menor tiempo posible a un ingreso de país desarrollado, debemos identificar cuáles son las políticas públicas que nos permitirán aumentar la productividad.

Uno de los factores clave para incrementar la productividad es la innovación. Los países innovadores logran aumentar la competitividad de sus economías mediante tres tipos de acciones: a) produciendo nuevos bienes o servicios, que no se encontraban disponibles previamente, b) mejorando sus procesos de producción de bienes y servicios existentes, o c) mejorando los bienes y servicios que usualmente producen. Los países que siguen esta ruta avanzan por el camino al *desarrollo innovador*.

El país ha hecho esfuerzos decididos en el fomento a la innovación desde el año 1990 a la fecha. El proceso innovador es dinámico y requiere que en las primeras etapas se creen las capacidades básicas para su desarrollo. Se necesita elevar la cobertura en educación superior y disponer de infraestructura física y de telecomunicaciones de calidad, entre otros aspectos.

Chile ahora cumple con estas condiciones por lo que puede pasar a la siguiente etapa, en la cual las apuestas son más selectivas. Es decir, concentradas primordialmente en un grupo de sectores prioritarios. El objetivo de una mayor selectividad en las políticas radica en la necesidad de generar masas críticas en el desarrollo de sectores donde el país posea ventajas comparativas, y de corregir fallas de coordinación en estos sectores.

Un tipo particular de política selectiva con un foco sectorial y que involucra una fuerte presencia del Estado, tanto

coordinando actores como inyectando recursos, es la promoción de *clusters*²⁰.

Finalmente, dado que los sectores prioritarios se ubican principalmente fuera de la Región Metropolitana, el desarrollo de estos sectores necesita que las regiones cuenten con las capacidades suficientes y tengan las atribuciones necesarias para diseñar e implementar las políticas que este proceso requiere.

IV.2 PIRÁMIDE DE LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO INNOVADOR

Los aumentos en la productividad se logran de dos maneras no excluyentes. Primero, realizando nuevas actividades productivas en las que se tengan ventajas competitivas diferentes de las que ya el país explota. Segundo, perfeccionando lo que ya se hace.

Recuadro N° IV.2.1: Haciendo cosas nuevas y mejorando lo que hacemos

Si bien muchos países pueden estar altamente especializados en una u otra actividad, como Chile en la producción de cobre o Corea en la de automóviles, nadie puede asegurar que no existe espacio para que los mismos países se especialicen en áreas nuevas y más rentables. Sin embargo, ya que no se han realizado las inversiones que demuestran las ventajas comparativas que poseen respecto del resto del mundo, sus habitantes pueden no conocer (ni imaginar siquiera) estas oportunidades. Hausmann y Rodrik²¹ sostienen que el beneficio privado derivado del descubrimiento de una ventaja competitiva a nivel país no es del todo

apropiable. A su juicio, al descubrirse alguna actividad en la que el país tenga una ventaja competitiva, se producirá una importante ganancia social ya que los conocimientos y capacidades se transferirán al resto de la sociedad, permitiéndole al país convertirse en un competidor internacional en estas actividades.

Bergoeing, Repetto y Hernando²², usando datos de empresas manufactureras chilenas, muestran que luego de implementarse las principales reformas macroeconómicas, las ganancias en eficiencia de la economía en términos agregados son explicadas en partes iguales por mejoras en empresas existentes, a través del uso de nuevos métodos productivos, y por la entrada de nuevas empresas. En particular, se encuentra que las empresas más propensas a lograr incrementos en la eficiencia fueron aquellas del sector transable y aquellas con mayores limitaciones de liquidez. Estas empresas incrementaron su eficiencia a través de la incorporación de mejores tecnologías y procesos productivos.

Del análisis de todos estos autores se advierte la importancia que posee el fomento a la PYME innovadora en el país. Éstas son las empresas más relevantes en el desarrollo de nuevas actividades, capaces de descubrir aquellas áreas en que el país posee ventajas y de lograr incrementos en la productividad de la economía como un todo.

La Pirámide de la Productividad ilustra la relación entre productividad e innovación, ya sea a través del desarrollo de nuevas actividades o de mejores formas de producir (Figura N° IV.2.1). El Sistema de Innovación sostiene a la pirámide y, por lo tanto, un país debe fortalecerlo para aumentar su productividad.

²⁰ Esta idea fue inicialmente desarrollada por Michael Porter. Ver Porter, M. (1990) "The Competitive Advantage of Nations" New York. The Free Press

²¹ Hausmann, R. y D. Rodrik (2003) "Economic Development as Self-Discovery" Journal of Development Economics, 2003, v72(2,Dec), 603-633.

²² Bergoeing, R., A. Hernando, y A. Repetto (2006) "Market Reform and Efficiency Gains in Chile". Documento de Trabajo N° 372, Banco Central de Chile.

Figura N° IV.2.1
Pirámide de la Productividad



El sistema nacional de innovación está conformado por la suma de investigación, desarrollo y emprendimiento innovador (I+D+E), capital humano especializado, y plataformas transversales tales como infraestructura física y tecnológica adecuada. Un sistema en que estos componentes interactúan promueve una economía del conocimiento.

Recuadro N° IV.2.2: Innovación: Uno de los 4 Pilares para la Economía del Conocimiento

Una economía del conocimiento es aquella en que *el conocimiento es adquirido, creado, diseminado, y utilizado con eficacia para ampliar las posibilidades de crecimiento*. Quienes utilizan más efectivamente el conocimiento son las organizaciones, los empresarios, los individuos y las comunidades. Aquél les permite lograr aumentos en la eficiencia y competitividad, lo que redundará en un mayor nivel de desarrollo económico y social.

Para el Banco Mundial la economía del conocimiento se sostiene sobre cuatro pilares:

- 1.- Un **régimen económico y un marco institucional** que incentiven el uso eficiente del conocimiento y estimulen la creación y diseminación de nuevo conocimiento.

- 2.- Una **población con elevados niveles educativos y con suficientes destrezas** para crear, adaptar, mejorar y utilizar el conocimiento disponible.
- 3.- Una **infraestructura de tecnologías de información y comunicación** que pueda facilitar la comunicación efectiva, la diseminación y procesamiento de la información.
- 4.- Una **red de institutos de investigación, universidades, empresas** y otras organizaciones que puedan aprovechar el creciente acervo de conocimiento global, asimilarlo y adaptarlo a sus necesidades propias y crear nuevo conocimiento.

IV.3 INNOVACIÓN: NUEVOS DESAFÍOS

Tanto los esfuerzos como los resultados que ha mostrado nuestro país en materia de innovación son insuficientes cuando se nos compara con países innovadores como Nueva Zelanda, Canadá y Finlandia, cuyas economías se basan en la explotación de recursos naturales y exhiben un elevado ingreso per cápita.

El camino recorrido por estos países nos muestra que para acortar las distancias que nos separan de ellos en el ámbito de la innovación, Chile requiere no sólo incrementar los recursos invertidos, sino que además debe procurar que sus políticas cumplan con determinados criterios que aseguren la utilización eficaz de estos recursos. Adaptando lo aprendido de la experiencia de aquellos y otros países, podemos concluir que hay tres criterios que enfatizar:

- Incrementar el esfuerzo en innovación.
- Pasar de la neutralidad a la selectividad en las políticas.

- Explicitar las agendas regionales y coordinar una gestión territorial integrada.

IV.3.1 Podemos Hacer Más en Innovación

Una amplia evidencia muestra que los esfuerzos de Chile en el área de la innovación son insuficientes. El informe anual del WEF, por ejemplo, diferencia a los países entre los que se encuentran en una etapa de desarrollo:

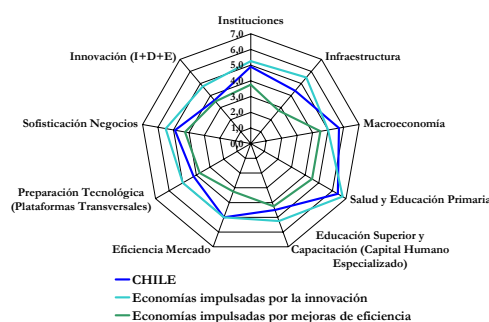
- impulsada por los factores productivos (economías menos desarrolladas),
- impulsada por aumentos en la eficiencia (economías intermedias), e
- impulsada por avances en el área de la innovación (economías avanzadas).

Chile se encuentra entre los países cuyo desarrollo es impulsado por aumentos en la eficiencia. Sin embargo, nuestro país supera en cada uno de los 9 pilares definidos en el estudio del WEF al promedio de las naciones que se encuentran en su misma categoría (Gráfico N° IV.3.1). Si nuestro desempeño es superior al promedio, entonces ¿qué le faltaría a Chile para incorporarse a la categoría que agrupa a las economías avanzadas?

Comparando a Chile con el promedio de los países con economías avanzadas, se observa que la mayor diferencia está justamente en tres pilares: *innovación*, *educación superior y capacitación*, y *preparación tecnológica*. En particular, el pilar *innovación* corresponde al nivel de desarrollo de los agentes involucrados en las distintas fases del proceso innovador y los recursos asignados a esta materia. El pilar *educación superior y capacitación* considera la calidad en la educación formal en general, la calidad del sistema de educación superior

en particular y la posibilidad de capacitación en el trabajo. Finalmente, el pilar *preparación tecnológica* determina la capacidad de un país de participar y beneficiarse de nuevas tecnologías.

Gráfico N° IV.3.1
Desempeño de Chile en los 9 Pilares del WEF y Comparación con Economías Intermedias y Avanzadas % del PIB



Fuente: Elaborado por el Ministerio de Hacienda en base a Foro Económico Mundial.

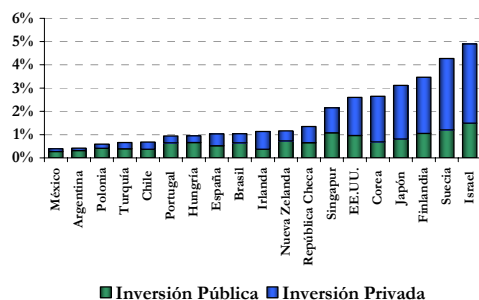
Es decir, las tres áreas que en Chile presentan una debilidad relativa mayor corresponden a los componentes de la base de la pirámide de la productividad. Éstos son los que conforman el sistema nacional de innovación: I+D+E, capital humano especializado y plataformas transversales.

Otros indicadores muestran el mismo rezago en innovación pero a niveles más específicos:

Inversión en I+D. Un indicador normalmente utilizado es el nivel de inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) como porcentaje del producto. En el caso chileno, este indicador se sitúa en torno al 0,7% del PIB. Si bien esta cifra puede parecer favorable comparada con la de otros países latinoamericanos -a excepción de Brasil- es considerablemente más baja que la de

países desarrollados e incluso que la de algunos países de menor ingreso per cápita que Chile, como China e India. Más aún, si la comparación se realiza con países innovadores las diferencias son considerables. Por ejemplo, Finlandia y Suecia invierten en I+D como porcentaje del PIB más de seis veces de lo que invierte Chile (Gráfico N° IV.3.2). Por último, las diferencias absolutas son aún más notorias, puesto que el PIB de estos países es varias veces superior al chileno.

Gráfico N° IV.3.2
Gasto en Investigación y Desarrollo
% del PIB



Nota: Datos 2004 o posteriores.
Fuente: OCDE (2006) “Evaluación del Sistema Nacional de Innovación en Chile”

Participación del Sector Privado. La intensidad de la participación del sector privado en actividades innovadoras y la fortaleza del vínculo entre las empresas y las universidades, son indicadores de que los actores del sistema son eficientes, se interrelacionan y cooperan entre sí. La participación activa del sector privado es fundamental pues, al encontrarse más cerca del mercado, hace más probable que el esfuerzo innovador se transforme en nuevos productos o servicios. En Chile sólo un tercio del gasto total en I+D lo realiza el sector privado, en cambio en los países más innovadores el sector privado invierte cerca de dos tercios del total.

Una estrecha relación entre el sector privado y las universidades, los centros de investigación e institutos públicos, permite generar mayor investigación con impacto productivo. Lamentablemente esta vinculación es débil en el caso de Chile. Muestra de ello es la elevada proporción de la Investigación y Desarrollo enfocada en ciencia básica y la baja producción de patentes. En efecto, mientras que en Chile alrededor del 60% del gasto en I+D está destinado a investigación básica, en países como Corea, Estados Unidos, Israel y Nueva Zelanda esta cifra no supera el 20%²³. Finalmente esto repercute en la cantidad de patentes inscritas. A modo de ejemplo, puede verse que Chile registra sólo 15 patentes en los EE.UU. por millón de habitantes, mientras que Corea y Finlandia registran 4.233 y 854, respectivamente²⁴.

Incorporación de Tecnología a Exportaciones. El desarrollo de actividades de I+D se refleja en la incorporación de tecnología avanzada en las exportaciones. En el caso de Chile, un 3% de las exportaciones incorpora tecnología avanzada, mientras que en Nueva Zelanda este valor llega al 10%, en Irlanda al 34% y en Singapur al 59%²⁵.

Recursos Humanos Especializados. Pese a haber evolucionado favorablemente durante los últimos años²⁶, un último indicador en el que Chile muestra mayor debilidad es en la inversión en recursos humanos especializados. En la Sección IV.4.2 se presenta una serie de indicadores que

²³ Larraín, F. (2006) “¿Cómo Potenciar la Innovación en Chile?”, Estudios Públicos 104, Centro de Estudios Públicos.

²⁴ Ver Knowledge for Development, World Bank.

²⁵ OCDE (2006) “Evaluación del Sistema Nacional de Innovación en Chile”

²⁶ OCDE (2006) “Evaluación del Sistema Nacional de Innovación en Chile”

muestran el rezago del país en esta materia.

Afortunadamente existen indicios de una mejora en la situación antes descrita. Por ejemplo, si bien el número de firmas que invierte en Investigación y Desarrollo, la I+D por trabajador y la proporción de I+D que es financiada públicamente tienen un comportamiento pro-cíclico, estos indicadores han mostrado un crecimiento importante entre 1995 y 2002²⁷. Asimismo, la participación de estudiantes universitarios en las áreas de ciencia e ingeniería alcanza un 32% del total, en línea con los países líderes en innovación como Nueva Zelanda 19%, Japón 20%, Israel 31%, Finlandia 38% y Corea 41%.

El diagnóstico muestra la necesidad de dar un giro en la manera de enfrentar los futuros esfuerzos en innovación, y deja en evidencia desafíos de diversa índole.

IV.3.2 Carácter Selectivo de las Políticas de Desarrollo e Implicancias para la Innovación

Desde 1990 a la fecha, en innovación se ha transitado por dos fases claramente definidas. Durante la primera, se puso en marcha el apoyo público a través de fondos concursables para la investigación y desarrollo. Luego, durante la segunda, se identificó la necesidad de resolver fallas de coordinación a través de la creación de instrumentos y programas específicos para este propósito.

En estas dos fases se respetó el concepto de neutralidad en la asignación de recursos a áreas o sectores. Es decir, no se buscó beneficiar especialmente a un sector o actividad por sobre otro.

Actualmente el país está preparado para transitar hacia una tercera fase. En esta nueva fase la política de innovación estará más focalizada en aquellos sectores que con mayor probabilidad generarán innovaciones que puedan ser *puestas en el mercado*²⁸ para satisfacer las demandas de potenciales consumidores. Así, la política de innovación tendrá componentes selectivos al priorizar, ya sea con los instrumentos existentes o con nuevos instrumentos, sectores o áreas específicas de la economía del país.

El Estado debiese intervenir cuando existen *fallas de coordinación* que impiden que un *cluster* se desarrolle a su pleno potencial meramente a través de las fuerzas del mercado. Ejemplos de estas fallas de coordinación están ampliamente documentados y se materializan en insuficiente inversión en infraestructura, en capital humano especializado o en actividades de investigación y desarrollo. Esto debido a que a los agentes individuales sólo les conviene invertir al nivel deseado si el resto también lo hace. Un ejemplo característico se da en el sector turismo (Recuadro N° IV.3.1).

Recuadro N° IV.3.1: Turismo, un sector donde existen fallas de coordinación

En el turismo interactúan muchos actores. Dueños de hoteles, guías turísticos, sector transporte, el gobierno invirtiendo en infraestructura vial, puertos, aeropuertos, etc. Todos ellos, actuando en forma coordinada, permiten que los turistas tengan una experiencia satisfactoria durante sus vacaciones.

La necesidad de coordinación entre tantos actores hace que el desarrollo de un nuevo

²⁷ OCDE (2006) "Evaluación del Sistema Nacional de Innovación en Chile"

²⁸ Para un análisis más extenso de éste y los siguientes puntos en esta sección, ver A. Rodríguez-Clare (2005) "Coordination Failures, Clusters, and Microeconomic Interventions" Economía - Volumen 6, N° 1, pp. 1-42.

polo turístico sea extremadamente difícil. El inversionista no construirá un nuevo hotel si no hay un buen camino para llegar, el camino no existirá si los turistas no van al nuevo polo turístico, y éstos no irán a este lugar si no hay ni hotel ni camino. Esto es como el dilema de los prisioneros, en el cual se requiere de la coordinación de los actores para alcanzar la solución más conveniente para todos.

Nuestro país posee una gran oportunidad para desarrollar el turismo de intereses especiales, dada la belleza natural de nuestro paisaje. Sin embargo, para aprovecharla, se requiere de una visión sistémica que permita coordinar a todos los actores relevantes. Sólo así se asegura que el polo turístico se desarrolle de una manera sustentable.

En el turismo es evidente la necesidad de que el Gobierno intervenga a través de políticas públicas específicas. Coordinar a los actores, elaborar regulación pertinente, fomentar el esfuerzo privado, realizar inversiones y generar una visión de desarrollo, resultan fundamentales a la hora de definir un nuevo polo de atracción turística.

Es por ello que el programa Infraestructura para la Competitividad, el desarrollo de la Imagen País y el establecimiento de una institucionalidad turística de calidad, son esfuerzos que van encaminados a resolver los cuellos de botella y a acelerar el tranco en el desarrollo turístico del país.

Dado que los recursos del Estado son limitados, distribuirlos sin ningún tipo de focalización no genera masa crítica y, consecuentemente, disminuye la posibilidad de producir cambios cualitativos en los sectores o *clusters*²⁹ prioritarios del país. Para obtener un mayor rendimiento de los recursos disponibles, los esfuerzos deben

²⁹ De acuerdo con Michael Porter, un *cluster* se define como “un grupo de compañías y asociaciones interconectadas, las cuales están geográficamente cerca, se desempeñan en industrias similares, y están unidas por una serie de características comunes y complementarias.”.

concentrarse en un grupo determinado de sectores o *clusters* y destinarse a eliminar fallas de coordinación donde sea más rentable, es decir, en los sectores o *clusters* donde el país presente mayores ventajas competitivas.

Un beneficio adicional de la selectividad es que permite que las inversiones en plataformas transversales (camino, puertos, laboratorios, tecnologías de la información, entre otros) estén alineadas con las características de los sectores o *clusters* que se quiere fomentar, aumentando así la sinergia y mejorando el impacto y efectividad de las políticas.

Las políticas selectivas deben considerar especialmente a las PYMEs pertenecientes a los sectores o *clusters* respectivos. Si al contrario, las políticas de fomento a la innovación tienden a beneficiar preferentemente a aquellas empresas de mayor tamaño, se corre el riesgo de reforzar la tendencia a la consolidación de economías duales. Éstas se caracterizan por tener un segmento con pequeñas empresas, insuficientemente competitivas y concentradoras de empleo precario, frente a otro con grandes empresas dinámicas e innovadoras, que compiten exitosamente en el ámbito internacional, pero que tienen una contribución bastante menor al empleo.

Potenciar nuestras ventajas comparativas, reduciendo las brechas en productividad que tenemos respecto a nuestros competidores en el mundo, requiere que el Estado se anticipe y haga apuestas audaces y selectivas, concentrando esfuerzos en el desarrollo de algunos sectores o *clusters* particulares. Sin embargo, para ello deben cumplirse tres condiciones:

- Primero, se requiere recabar la información pertinente que permita, de una manera informada y

consensuada, seleccionar los sectores o *clusters* donde se enfocarán los esfuerzos.

- Segundo, es necesario elaborar indicadores y establecer sistemas de seguimiento para determinar si los esfuerzos que se están haciendo están produciendo los resultados esperados.
- Tercero, es necesario estar preparado para no seguir inyectando recursos en aquellos sectores o *clusters* donde las apuestas selectivas no fueron exitosas, ya sea producto de una mala gestión o de que las ventajas competitivas dejaron de estar presentes.

Recuadro N° IV.3.2: ¿Está el Gobierno *Eligiendo a los Ganadores?*

Si bien se plantea que los esfuerzos estén concentrados en el fomento de sectores o *clusters*, no se está proponiendo que éstos se concentren en el apoyo a industrias en particular, tal como sucedió en las décadas de los sesenta y setenta.

Primero, a diferencia de lo que sucedió hace 40 años, en esta oportunidad los esfuerzos deben concentrarse en la cadena productiva completa del sector o *cluster* a fomentar. Así, se debe considerar a la totalidad de los actores, entre los cuales se encuentran emprendedores, reguladores, el sistema de educación terciaria y el sistema financiero. La atención debe estar en el sistema completo.

Segundo, las políticas de sustitución de importaciones distorsionaban los precios mediante el uso de instrumentos como impuestos a importaciones, subsidios a exportaciones y otros incentivos fiscales, desarrollando algunos sectores de manera forzada. El enfoque propuesto en este capítulo sigue criterios económicos y se basa, en cambio, en la corrección de fallas de coordinación en sectores donde el país presenta ventajas comparativas. Es decir, en

sectores que en ausencia de estas fallas se desarrollarían por la sola fuerza del mercado. Así, una vez resueltos los problemas de coordinación, la presencia del Estado se hace innecesaria.

Para evitar que las malas apuestas cuesten caro, el apoyo a sectores o *clusters* debe tener un horizonte temporal, luego del cual deben evaluarse los resultados y, en caso de no ser positivos, debe retirarse el apoyo.

Propuesta de Sectores o *Clusters* Prioritarios

Durante el año 2007 el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad identificó ocho *clusters* prioritarios: minería, turismo de intereses especiales, alimentos procesados para consumo humano, fruticultura, servicios financieros, offshoring, acuicultura, y porci y avicultura. De cada uno de estos *clusters* se desprenden acciones concretas para el fortalecimiento de toda la cadena productiva, así como de los actores que participan en ella.

Dentro del fortalecimiento de la totalidad de la cadena productiva asociada a cada *cluster*, se considera a las universidades y los institutos tecnológicos públicos ya que éstos desarrollan, entre otras cosas, investigación aplicada de calidad con un foco sectorial. Algunos ejemplos de institutos tecnológicos públicos con foco sectorial son el Instituto de Fomento Pesquero, la Comisión Chilena de Energía Nuclear, el Instituto Forestal de Chile, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias, entre otros.

Para la elección de los *clusters* prioritarios se elaboró una lista larga de 31 sectores, en base a la actividad productiva del país, talleres de análisis con expertos, entrevistas con miembros del Consejo Nacional de Innovación para la

Competitividad, evolución de las exportaciones chilenas, sectores con elevado crecimiento en el mundo, ventajas competitivas del país, entre otros criterios.

Luego la lista se redujo a once sectores en base a los siguientes criterios:

- La importancia actual en el PIB (punto de partida).
- El potencial de crecimiento de cada sector en Chile (cuánto podría aportar el sector al PIB durante los próximos 10 años).
- Esfuerzo requerido para lograr los incrementos en competitividad necesarios.
- La necesidad de intervención del Estado.

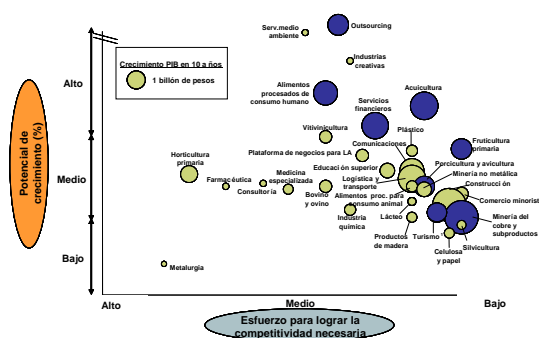
Finalmente se seleccionaron 8 de los 11 sectores en base a una priorización realizada por los Miembros del Consejo de Innovación para la Competitividad.

La elección de los *clusters* siguió un procedimiento altamente participativo, con consultas a expertos en cada sector, a investigadores, a integrantes del sector público y privado, y a representantes gremiales, tanto de empresas como trabajadores. En total, más de 200 personas participaron del proceso de consultas.

La Figura N° IV.3.1 clasifica a los 31 sectores de la lista larga, de acuerdo a su potencial de crecimiento durante los próximos 10 años y el esfuerzo que es necesario hacer para alcanzar dicho crecimiento. Así, el apoyo a los sectores ubicados en la esquina superior derecha - con un alto impacto esperado y un bajo esfuerzo para lograrlo- sería lo más acertado. Además, cada sector está asociado a un círculo que representa su crecimiento esperado (como porcentaje del PIB). Este último indicador permite

descartar aquellos *clusters* que siendo rentables y de bajo esfuerzo, contribuirían muy poco al crecimiento de la economía. Finalmente, en la figura se muestran los 8 *clusters* priorizados por el Consejo de Innovación para la Competitividad.

Figura N° IV.3.1
Impacto Potencial de cada Cluster en 10 años.



Fuente: Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2007) “Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad.” Volumen 1

Con esta información, el Comité de Ministros para la Innovación revisará, ordenará y priorizará los *clusters* propuestos por el Consejo de Innovación para la Competitividad.

El Proyecto de Ley de Presupuestos 2008 contempla recursos para el fomento de los *clusters* prioritarios, los cuales serán distribuidos entre CORFO, CONICYT, FIA, y las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, entre otras instituciones.

IV.3.3 La Innovación Ocurre en Regiones

Los *clusters* prioritarios representan un esfuerzo significativo por generar una transformación productiva en las regiones mediante políticas selectivas. Dicha transformación debe orientarse al desarrollo de industrias de elevado valor agregado. Así por ejemplo, en las regiones del norte del país se desarrollarán actividades asociadas al *cluster* acuícola, mientras que en otras zonas se deberá avanzar en el desarrollo del turismo de intereses especiales. Con esto, se sientan las bases para avanzar hacia una transformación productiva que permita desarrollar las economías regionales y centrarse en productos de mayor valor.

Recuadro N° IV.3.3: Rucantú: Casas Prefabricadas desde la Araucanía a Europa.

A mediados de los noventa, en la empresa constructora Rucantú S.A. se vislumbró que, luego de varios años de poco crecimiento, el mercado nacional de las casas prefabricadas estaba cubierto y que debían buscar algún tipo de diferenciación. Así optaron por el fomento de las exportaciones como la nueva y necesaria fase para su negocio.

Rucantú está inserto en un mercado competitivo internacionalmente, compuesto por los países nórdicos y de Europa del Este, los cuales por su mayor cercanía con los consumidores poseen un menor costo de transporte. Sin embargo, estos países cuentan con maderas de peor calidad, debido a fluctuaciones extremas de temperatura. Temuco, en cambio, posee condiciones climáticas más amables que las europeas.

Actualmente, el 30% de las ventas de Rucantú se exporta, mientras que tiempo atrás el porcentaje no superaba el 5%. En diciembre de 2006 llegaron a enviar un embarque cada semana, contando en

promedio dos embarques mensuales (cada uno contiene unos 300 metros cúbicos).

Los dos factores preponderantes en el éxito de este negocio han sido el máximo aprovechamiento de volumen de los embarques para exportación y la estricta preocupación por asegurar la calidad de las casas prefabricadas, principalmente de pino oregón. Si antes trasladaban 80 metros cuadrados por container, ahora colocan 120.

El proyecto logró ponerse en marcha con el apoyo de INNOVA Chile, que respaldó el desarrollo de creativas soluciones en paneles, sistemas eléctricos y de agua, pisos, aislaciones, techumbres, puertas y ventanas, todo bajo los exigentes estándares europeos.

Fuente: INNOVA Chile de CORFO. 70 Casos de Innovación. Santiago, julio 2007.

Gestión Territorial Integrada

El desarrollo de un sector o *cluster* con un fuerte componente regional requiere de la infraestructura necesaria. Esto implica la disponibilidad de capital humano especializado, universidades de calidad, laboratorios, tecnologías de información y comunicación, empresas e instituciones públicas de calidad, en el mismo territorio.

Para conocer las necesidades del sector o *cluster* es necesaria una planificación territorial que considere las brechas entre las condiciones existentes y los requerimientos de los sectores o *clusters* prioritarios. Son los Gobiernos Regionales junto con el Gobierno Central, los llamados a planificar el desarrollo de mediano y largo plazo de sus regiones mediante una gestión territorial integrada.

En el Proyecto de Ley de Presupuestos 2008 se contemplan recursos para que por primera vez, y gracias al establecimiento de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, las

regiones de Chile cuenten con un volumen importante de recursos para construir el futuro productivo que ellas mismas se tracen.

La puesta en operación de las Agencias ha permitido que las regiones definan una estrategia de desarrollo productivo, con la participación de los actores locales, tanto públicos como privados. Y que a partir del año 2008 concentren recursos en aquellas vías que priorizaron para crecer, generar más empleos y elevar la calidad de vida de sus habitantes.

Con ello se materializa plenamente el compromiso de la Presidenta de la República de dotar a las regiones de una poderosa herramienta para expandir su desarrollo.

Según contempla el Proyecto de Presupuestos 2008, los recursos que las regiones podrán destinar a implementar sus estrategias provienen de tres fuentes principales:

1. El presupuesto de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, el cual se incrementará en un 61% respecto del presente año.
2. El 25% de los recursos del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) que se destinará exclusivamente a los Gobiernos Regionales.
3. Los recursos de los Gobiernos Regionales, que incluyen los del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), los cuales podrán destinarse a actividades de fomento productivo en el monto que cada región estime, sin que existan topes para este propósito.

Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo están cumpliendo el objetivo central para el que fueron creadas: concordar localmente una visión estratégica de largo plazo, que guíe las acciones públicas y privadas de

emprendimiento, fomento e innovación, de manera de promover un desarrollo productivo regional sustentable, que contribuya al mejoramiento de la competitividad regional.

IV.4 LA BASE DE LA PIRÁMIDE DE LA PRODUCTIVIDAD

Lograr un desarrollo innovador requiere de un apoyo decidido al sistema de innovación. Debemos impulsar la inversión en I+D+E, promover la formación de capital humano especializado y coordinar la provisión de plataformas transversales con especial énfasis y foco en sectores o *clusters* específicos. Sólo así se lograrán las masas críticas necesarias, aumentándose la probabilidad de éxito en el desarrollo de estos *clusters*. Asimismo, el apoyo debe buscar incrementar la diversificación productiva de las regiones con el fin de reducir su vulnerabilidad.

IV.4.1 Investigación, Desarrollo y Emprendimiento (I+D+E)

El país requiere aumentar los esfuerzos en el área de la innovación de manera de ir cerrando las brechas que nos separan de los países líderes en estas materias. Esto implica un desafío importante tanto para el sector público como para el sector privado.

En concreto, Chile debiese alcanzar al año 2025 niveles de inversión en investigación y desarrollo equivalentes a los mostrados por los países de la OCDE, los que están a la cabeza en los niveles de inversión en actividades de innovación. La meta es invertir un 2,5% del PIB en investigación, desarrollo, transferencia y difusión tecnológica y emprendimiento, y procurar que cerca de

dos tercios de estas inversiones sean realizadas por el sector privado.

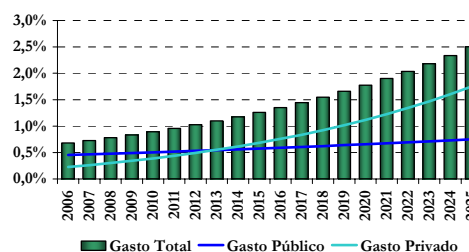
Para cumplir con estos objetivos no sólo requerimos un fuerte aumento en los recursos invertidos. También necesitamos priorizar el fomento de la actividad innovadora en el país, tanto en la agenda pública como privada.

Al mismo tiempo, el sector privado debe asumir el liderazgo en lo referente a la economía del conocimiento, tal como ocurre hoy en las economías más desarrolladas donde los privados financian cerca de dos tercios del total de la inversión en I+D.

Para que al año 2025 la inversión en investigación, desarrollo, transferencia y difusión tecnológica y emprendimiento llegue a un 2,5% del PIB, los recursos totales que el país destina a estas actividades debiesen crecer a una tasa anual de 12%. Pero como se plantea una participación más activa del sector privado, la tasa de crecimiento de los recursos invertidos por este sector debiese ser mayor a la tasa de crecimiento de la inversión pública. En particular, la inversión del sector privado debiera crecer un 17% anual mientras que la inversión del sector público debiese hacerlo a un 8% cada año. El año 2008 estos recursos crecerán un 12%.

Esta trayectoria se muestra en el Gráfico N° IV.4.1, donde se puede ver que entre los años 2012 y 2013 la inversión privada debiese igualar a la inversión pública, para luego superarla los años siguientes. Si bien la proyección del sector público se ve relativamente plana, hay que tener en cuenta que está expresada como porcentaje del PIB.

Gráfico N° IV.4.1 Trayectoria Meta de Gasto en Innovación % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda (2007)

Para avanzar en el cumplimiento de esta meta el Gobierno está impulsando una serie de iniciativas, las cuales buscan aumentar la inversión pública y privada, fortalecer el vínculo entre universidades y empresas, reforzar la institucionalidad para la innovación, incentivar la adopción de tecnologías del exterior, y ampliar las alternativas de financiamiento del emprendimiento innovador. En particular, se destacan las siguientes:

Institucionalidad para la Innovación

A mediados del presente año el Gobierno presentó una Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley que Crea el Fondo de Innovación para la Competitividad. Esta indicación establece una nueva institucionalidad responsable de la innovación en el país. En particular, crea un Comité de Ministros para la Innovación, a cargo de coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con la actividad innovadora, así como un Consejo Asesor Presidencial para la Innovación, de amplia representatividad y compuesto por expertos de diferentes áreas relacionadas con la innovación. Además, dispone la elaboración de una estrategia de innovación de largo plazo por parte del Gobierno, lo que permitirá contar con un marco general y una agenda específica que guíen las acciones

por un período de más de 10 años. La indicación al proyecto de ley establece en forma permanente el Fondo de Innovación para la Competitividad. Adicionalmente, en la indicación se destaca el rol regional en el fomento a la innovación, ya que un 25% de los recursos asignados al Fondo serán ejecutados por las regiones en concordancia con sus propias estrategias de desarrollo innovador y productivo.

Crédito Tributario a la Inversión Privada en Investigación y Desarrollo (I+D)

Este proyecto de ley, actualmente en discusión parlamentaria, otorga incentivos tributarios para incrementar la inversión privada en I+D. En particular, otorga un crédito tributario a las empresas que contraten a universidades o a centros de investigación para realizar actividades de I+D. Este crédito equivale a un 35% de los pagos que las empresas hagan a la universidad respectiva. Este proyecto busca dar un potente impulso a la inversión privada en I+D a la vez que promueve el fortalecimiento del vínculo empresa–universidad.

Reducción de las Tasas de Impuesto a la Incorporación de Conocimiento desde el Exterior

Este año entró en vigencia la Ley N° 20.154, que reduce las tasas del impuesto adicional a la incorporación de conocimiento y tecnología desde el exterior. Esta ley disminuye en hasta un 50% las tasas de impuestos que gravan la importación de software y la contratación de asesorías técnicas externas, entre muchas otras prestaciones similares.

En una economía pequeña como la chilena una importante proporción de conocimiento debe ser adoptada desde el exterior. Esta iniciativa tiene como

objetivo precisamente acelerar este proceso de transferencia, de manera de asegurar que Chile se encuentre a la vanguardia respecto de las tecnologías disponibles a nivel mundial.

Mercado de Capitales II

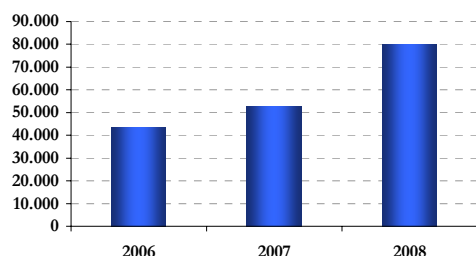
Durante el presente año se promulgó la Ley N° 20.190 que profundiza el mercado de capitales. Las principales medidas relacionadas con el financiamiento de capital de riesgo incluyen un beneficio tributario a las ganancias de capital producidas por inversiones en capital de riesgo, la extensión hasta el año 2014 del beneficio tributario de la bolsa emergente, la creación de las llamadas “sociedades por acciones”, que otorgan a las empresas que realizan inversiones riesgosas una nueva institucionalidad acorde a sus características, y el fomento a la participación de CORFO y bancos en este mercado.

Aumento de Recursos en Innovación

El Gobierno ha venido incrementando fuertemente los recursos destinados a innovación. Por ejemplo, el año 2006 el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) recibió un total de \$43.431 millones, el 2007, un total de \$52.759 millones (incremento del 21% nominal respecto del 2006) y el Proyecto de Presupuestos 2008 le asigna \$80.907 millones (incremento del 53% nominal respecto del 2007).

Asimismo, los recursos destinados a innovación buscan el desarrollo y diversificación productiva de las regiones, por lo que su ejecución se concentra en ellas. Por ejemplo, el año 2006 un 58% de los recursos del Fondo de Innovación para la Competitividad fue ejecutado en regiones y se espera que el 2007 esta cifra sea similar a la observada el 2006.

Gráfico N° IV.4.2
Recursos Fondo de Innovación para
la Competitividad
Millones de \$ de cada año



Nota: Dado que el fomento a la innovación requiere compromisos de largo plazo es importante tener en consideración que los aportes al FIC avanzan siguiendo este criterio.

Fuente: Leyes de Presupuestos 2006, 2007 y Proyecto de Ley de Presupuestos 2008

Finalmente, tal como se detalla en la Sección IV.3.2, lograr masas críticas y coordinar actores en torno a sectores o *clusters* requiere la adopción de políticas selectivas, especialmente en el área de la innovación. Así, el FIC 2008 seguirá un enfoque primordialmente selectivo a través del apoyo a un grupo limitado de sectores o *clusters*. Estos sectores o *clusters* serán priorizados a partir de la propuesta en este ámbito realizada por el Consejo de Innovación para la Competitividad.

Recuadro N° IV.4.1: Consorcio Tecnovid S.A. y la Innovación Vitivinícola.

El mercado vitivinícola es altamente competitivo. El año 2005 Chile ya era el quinto país exportador mundial vitivinícola, con el 5,4% de todo el mercado y el décimo productor mundial. Sin embargo, de haberse hecho mal las cosas -entre ellas, no incorporando innovación tecnológica a esta industria- Chile podría haber sido relegado a un segundo plano como proveedor de vinos de calidad.

Con el objetivo de enfrentar ese desafío surgió, a comienzos de 2006, el Centro Cooperativo para el Desarrollo Vitivinícola S.A. (Tecnovid S.A.). Este consorcio es financiado mayoritariamente por INNOVA Chile, quien aportó \$1.530 millones, equivalente al 67% de la inversión total, y donde participan además Chilevid A.G, la Universidad de Talca, la Universidad de Chile, la Universidad Técnica Federico Santa María, la Corporación Chilena del Vino A.G. y Tonelería Nacional.

A través de este consorcio, se han puesto en funcionamiento 11 proyectos, con temáticas vitivinícolas, enológicas, de seguridad alimentaria, de información y gestión, y de formación de recursos humanos. Se pronostican ingresos en el largo plazo como resultado de estos proyectos, los que redundarán en la sustentabilidad de una poderosa industria como la vitivinícola.

Entre muchos proyectos, destaca el proyecto de biosensores, enfocado en el desarrollo de medidores digitales portátiles para distintas variables de interés enológico como el ácido málico, ácido tartárico o fructosa. También se está ampliando la base de material genético disponible en el país por medio de 40 clones de distintos cultivares. Éstos se plantarán en seis valles del país, a fin de evaluar su resistencia al estrés hídrico y lumínico, así como su productividad y las características enológicas. Por otra parte, se están realizando investigaciones para tener una mayor claridad sobre la relación entre la cantidad de taninos que se perciben al probar las bayas y el momento óptimo de cosecha.

Fuente: INNOVA Chile de CORFO. 70 Casos de Innovación. Santiago, julio 2007.

IV.4.2 Capital Humano Especializado

El capital humano juega un rol clave en la transferencia, adaptación y difusión de nuevas tecnologías. El fomento a las destrezas de la fuerza de trabajo permite además que ella esté más capacitada para

emprender, desarrollar nuevas ideas y para ser más efectiva.

No sólo es necesario que la fuerza de trabajo esté capacitada, sino que su capacitación debe ser concentrada en aquellos ámbitos relacionados con las necesidades de la etapa de desarrollo en que se encuentra el país y en función de los requerimientos de los sectores con mayor potencial de desarrollo. En esto, el Estado debe jugar un rol generando los incentivos para la formación de habilidades según estos requerimientos. Esta fue la estrategia que aplicó Corea del Sur, lo que le permitió en 40 años multiplicar su PIB por 17 (Recuadro N° IV.4.2).

Recuadro N° IV.4.2: Planificación Estratégica de Capital Humano: El ejemplo de Corea del Sur.

El crecimiento económico rápido y sostenido de Corea del Sur, desde los años 50 hasta fines de los años 90, se basó en una estrategia de crecimiento por etapas, en que el Estado combinó la definición de sectores productivos prioritarios con el desarrollo complementario de una fuerza de trabajo que incrementara y adaptara sus conocimientos y destrezas a las necesidades propias de cada etapa.

Inicialmente, durante los años 60, la promoción de industrias de exportación y sustitución de importaciones fue acompañada de una considerable acumulación de capital y de una importante inversión en la educación primaria y la reducción del analfabetismo en el país.

En la década siguiente, el Gobierno se centró en el desarrollo de industrias pesadas. Esta etapa fue acompañada de esfuerzos adicionales centrados en la capacitación técnica y vocacional de la fuerza laboral y en el aumento de universitarios graduados del área de la ingeniería. Se hicieron esfuerzos en mejorar no sólo el acceso a dicha formación

superior, sino que también la calidad de esta enseñanza.

Al correr la década de los 80, Corea se fijó como meta el expandir industrias intensivas en tecnología. Paralelamente, expandió el sistema de educación superior en el país y desarrolló recursos humanos medianamente avanzados. Además, se invirtió en actividades de I+D producidas en el país a través de la creación del Programa Nacional de Investigación y Desarrollo.

Durante la década de los 90, Corea decidió promover la innovación altamente tecnológica. Las actividades de inversión en capital humano que acompañaron esta etapa fueron el desarrollo de recursos humanos altamente avanzados en áreas estratégicas: tecnologías de la información, biotecnología, etc. Paralelamente, se desarrolló un sistema de capacitación continua de la fuerza laboral.

Fuente: World Bank (2006) "Korea as a Knowledge Economy - Evolutionary Process and Lessons Learned Overview."

Algunos de los desafíos que debe encarar el país para lograr el cierre de las brechas que presenta la fuerza de trabajo chilena respecto de las demandas del mercado laboral son:

- Alcanzar una oferta suficiente de capital humano con formación técnica superior.
- Mejorar la pertinencia de la formación técnica y continua.
- Aumentar la disponibilidad de capital humano avanzado.
- Lograr un adecuado dominio del idioma inglés.

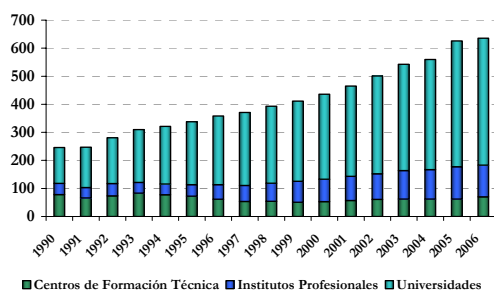
Este análisis no pretende, en ningún caso, hacer un barrido exhaustivo de los desafíos que enfrentan los sistemas chilenos de formación superior, técnica y continua, sino centrarse en ámbitos en que las políticas del Estado pueden acelerar el proceso de adaptación de la

fuerza laboral a las necesidades de la actividad innovadora del país.

Desafíos en Cobertura de Formación Técnica Superior

En Chile la matrícula de educación superior ha aumentado explosivamente desde el año 1990 a la fecha, con una tasa de crecimiento anual promedio de 6,1% (Gráfico N° IV.4.3). Sin embargo, este incremento ha sido absorbido casi exclusivamente por las universidades, mientras que la matrícula de institutos profesionales y centros de formación técnica se ha mantenido casi constante, incluso presentando períodos decrecientes, en el caso de estos últimos.

Gráfico N° IV.4.3
Evolución de Matrícula de Pregrado (1990-2006)
Miles de Estudiantes



Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación

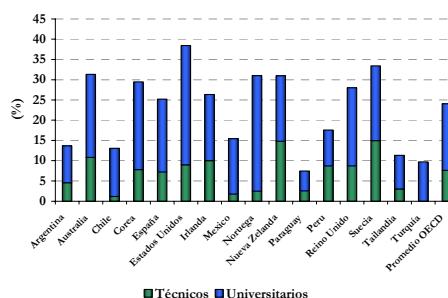
Estas tendencias contradicen lo ocurrido en la mayoría de los países de la OCDE, en los que la educación superior se ha diversificado y los programas técnico-profesionales no universitarios han aumentado³⁰. Chile presenta una alta tasa de universitarios respecto de técnicos, tanto a nivel de matrícula actual (2,5 a 1) como de fuerza de trabajo (10 a 1). Esta

³⁰ OECD (2004) "Reviews of National Policies for Education in Chile" OECD.

proporción está desalineada no sólo con la tendencia de países de la OCDE (2,2 a 1), sino también con otros países latinoamericanos (Gráfico N° IV.4.4).

La abundancia relativa de universitarios respecto de técnicos de nivel superior en la fuerza laboral es inconveniente en al menos dos dimensiones. Por una parte, es probable que profesionales estén realizando trabajos que requieren competencias propias de un técnico, con lo que la inversión del país en su formación sería superior a lo socialmente requerido. Por otra parte, una fracción de los egresados de enseñanza media –los de menores recursos- desearían alcanzar este nivel de formación superior, hasta hace algunos años no lo hacía por restricciones de financiamiento, manteniéndose así con un nivel de competencias menos avanzado y por ende con menores retornos.

Gráfico N° IV.4.4
Población que ha alcanzado educación superior (año 2003)
(% de población entre 25 y 64 años)



Fuente: OECD (2005) Education at a Glance. OECD Indicators 2005. Paris: OECD

Teniendo en mente este desbalance, en los últimos años, los gobiernos de la Concertación se han empeñado en fortalecer la educación técnica superior. El año 2001 se creó la Beca Nuevo Milenio para estudios técnicos superiores y el año 2005, se instauró el Crédito con

Aval del Estado para estudios superiores en instituciones acreditadas, el cual también incorporaba a instituciones de nivel técnico superior.

Estos esfuerzos se profundizaron de manera importante con el anuncio del 21 de Mayo de 2007, consistente en una duplicación del número de Becas Nuevo Milenio y un aumento en su monto. El año 2008, los beneficiarios de esta beca sumarán 27.202 alumnos, para lo cual el Proyecto de Presupuestos contempla \$11.153 millones.

La apuesta del Gobierno por la educación técnica se plasma también en la creación para el año 2008 de un nuevo programa de becas para estudios de perfeccionamiento técnico en el extranjero. La experiencia de estudios en el exterior no puede estar sólo centrada en nuestros profesionales, ya que muchas veces son los técnicos los que innovan y aumentan la eficiencia productiva, impulsados por su contacto diario con clientes, proveedores y procesos productivos al interior de una empresa. Así, este programa de becas permitirá que, el año 2008, 120 egresados de educación técnica superior hagan pasantías o tomen cursos de hasta un año en países más avanzados. Se priorizará, además, la formación en los principales sectores productivos de nuestra economía, de manera que los beneficiarios traigan a Chile los conocimientos más modernos en aquellas actividades que sean más rentables para el país.

El aumento futuro de la cobertura en educación técnica superior debe complementarse con la adecuación de la oferta de la fuerza laboral a la estructura productiva del país. Una de las herramientas para lograr este objetivo es el enfoque de competencias laborales.

Competencias Laborales y Formación Continua

El ritmo cada vez más acelerado de acumulación de conocimientos exige que la fuerza laboral pueda adaptarse a los cambios tecnológicos y adquiera permanentemente las competencias necesarias para aplicar dichas tecnologías. La experiencia internacional muestra que países desarrollados han integrado sus sistemas de educación técnica y formación continua bajo un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida y de competencias laborales³¹. Mediante este enfoque se estandarizan los conocimientos y habilidades que debe tener un trabajador para ejercer cada función laboral, independiente de los estudios formales que el trabajador haya cursado.

Los primeros pasos en Chile para integrar la formación técnica y permanente, formal e informal, se dieron el año 2002, mediante la creación del programa Chile Califica. Este programa derivó en el diseño de un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, el cual se expresó en un proyecto de ley que está actualmente en tramitación (Recuadro N° IV.4.3). Se espera que esta iniciativa sea aprobada prontamente, por lo que el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla los recursos necesarios para la implementación de este Sistema.

El sistema de competencias laborales permitirá aumentar la eficiencia de la asignación de recursos en la economía,

³¹ International Labour Office (2003) "Learning and Training for Work in the Knowledge Society". International Labour Conference, 91st Session, Geneva; Multilateral Investment Fund, Inter-American Development Bank (2003) "Lessons from Innovation. Skills Standards and Certification" MIF-Fomin, Washington D. C.; The World Bank (2003) "Lifelong Learning in the Global Economy. Challenges for Developing Countries" Washington D.C.: The World Bank.

mejorando la empleabilidad de los trabajadores de menor nivel de escolaridad. Según la CASEN 2006, un 41,5% de la fuerza de trabajo no alcanza a tener estudios secundarios completos, de los cuales un 75% tiene más de 35 años. Mediante la certificación de sus competencias, estos trabajadores podrán comprobar las habilidades que han adquirido gracias a su experiencia laboral, lo que reducirá el riesgo de las empresas al contratarles y aumentará además el salario que perciben estos trabajadores.

Recuadro N° IV.4.3: Proyecto de Ley de Competencias Laborales

El Proyecto de Ley de Competencias Laborales, que se encuentra actualmente en discusión en el Congreso, crea un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, mediante el cual se establece la institucionalidad para un sistema de educación y capacitación permanente, así como los mecanismos de financiamiento de los procesos de evaluación y certificación de competencias.

El proyecto establece que la *certificación de competencias* es de carácter voluntario y no cubre la totalidad de los sectores productivos, sino que se enfoca en el desarrollo de estándares de competencia en los sectores en que éstos generen mayor valor agregado.

El proyecto promueve la creación de dos mercados competitivos de carácter privado, los cuales estarán completamente separados. Uno estará dedicado a la *capacitación* y el otro a la *evaluación y certificación de competencias*.

Siguiendo las mejores prácticas internacionales, se propone crear un Comité Tripartito de carácter público-privado, que se encargará de *normar y actualizar los Estándares de Competencia* desarrollados por Comités Sectoriales, y de acreditar y supervisar tanto a los Centros de Evaluación y Certificación como a los Evaluadores, que prestarán servicios a dichos Centros.

El sistema está diseñado de manera que los trabajadores costeen sus servicios de certificación y que el Estado subsidie la certificación de los trabajadores de origen socioeconómico más modesto.

Fuente: OECD (2004) "Reviews of National Policies for Education in Chile" OECD; SENCE (2006) "Ley de Competencias Laborales: Una Mirada en Profundidad"

El enfoque de las competencias laborales es particularmente útil también para asegurar la pertinencia de la formación técnica y la capacitación de los trabajadores, ya que los estándares son creados conjuntamente con el sector productivo y se concentran en sectores o *clusters* prioritarios para el desarrollo del país. Se asegura así, que los conocimientos y habilidades del capital humano en dichos sectores estén alineados con las necesidades del mercado.

Estas medidas permitirán enfrentar el desafío de potenciar el rol del Estado en la capacitación como derivado de su rol en el fomento productivo. Actualmente las políticas públicas en el área de capacitación tienen un rol ya sea totalmente neutro -como es el caso en la administración de la franquicia tributaria- o un rol en que el fomento productivo se mezcla con el criterio de apoyo a grupos más vulnerables.

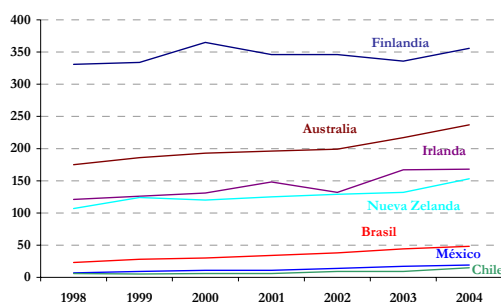
Especialización y Postgrados

El desarrollo innovador viene acompañado de la necesidad de contar con capital humano avanzado, que sea capaz de realizar actividades de investigación y desarrollo en los sectores de mayor potencial para el país. El conocimiento producido por estas actividades beneficia al país como un todo y, por lo tanto, justifica una participación activa del Estado en el

financiamiento de la formación de capital humano avanzado. En esta sección, se analizará en particular la cantidad y forma de distribución de becas públicas para la formación de este tipo de capital humano en el país.

Chile posee una tasa de doctorados graduados por millón de habitantes muy baja, incluso en comparación con sus pares latinoamericanos (Gráfico N° IV.4.5).

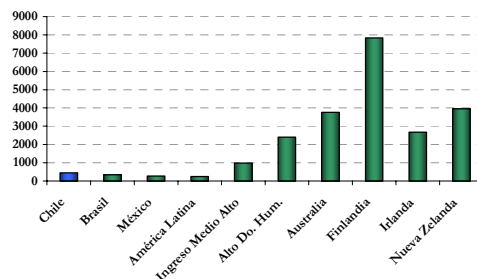
Gráfico N° IV.4.5
Doctorados por Millón de Habitantes (1998 – 2004)



Fuente: Elaborado por CONICYT en base a MINEDUC, Anuario Estadístico del Consejo de Rectores; OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico); RICYT (Red Iberoamericana de Indicadores en Ciencia y Tecnología); Banco Mundial

El desempeño de Chile en la tasa de investigadores por millón de habitantes es un poco mejor en relación con Latinoamérica (Gráfico N° IV.4.6). Sin embargo, nuestro país presenta una amplia brecha respecto de países más desarrollados, la que se profundiza aún más al compararse con países innovadores.

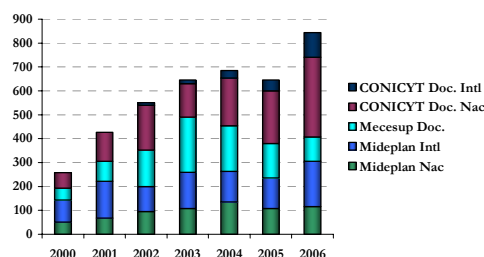
Gráfico N° IV.4.6
Investigadores por Millón de Habitantes (año 2004)



Fuente: Knowledge Assessment Methodology, Banco Mundial www.worldbank.org/kam

Para cerrar la brecha que nos separa de los países más innovadores y con mayor desarrollo económico, hemos hecho grandes esfuerzos aumentando los recursos del sistema de becas de magíster y doctorados entregados por el Estado. Entre 2000 y 2006 las principales becas de estudios de postgrado financiadas por el Estado aumentaron de 260 a casi 850 por año (Gráfico N° IV.4.7).

Gráfico N° IV.4.7
Número de Becarios de Principales Becas de Postgrado entregadas por el Estado (2000-2006)



Nota: No incluye becas entregadas por AGCI, Consejo de la Cultura e instituciones privadas, ni tampoco becas de magíster de CONICYT.

Fuente: Primer Informe de Avance del Comité de Ministros para la Administración y Adjudicación de Becas de Postgrado (2006). Elaborado por el Departamento de Estudios y Planificación Estratégica, CONICYT, sobre la base de datos publicados por MIDEPLAN.

Estos esfuerzos continuaron este año 2007. Hasta el mes de agosto estos tres programas principales de becas estatales habían adjudicado, tan sólo en doctorados, 800 becas nuevas.

Para el 2008, el Proyecto de Ley de Presupuestos contempla los recursos disponibles para cumplir la meta presidencial de 1.250 nuevas becas de postgrado en Chile y en el exterior.

En la línea de asegurar la disponibilidad de capital humano avanzado para los sectores o *clusters* de mayor potencial de desarrollo del país, el año 2006 el Gobierno dio el primer paso para consolidar una política nacional de becas, mediante la creación del Comité de Ministros para la Administración y Adjudicación de Becas de postgrado. Éste tiene como misión coordinar a los distintos organismos de Gobierno que otorgan financiamiento a estas becas. Deberá velar por la unicidad de criterios de admisión y fechas, y por la coordinación de los criterios de asignación por áreas de estudio de los distintos programas de becas para postgrado. En particular, los criterios de asignación también deberán tomar en consideración el foco geopolítico de las becas, tal como es el caso del programa Manuel Bulnes, anunciado dentro del marco del Plan Chile Invierte, que el año 2008 otorgará 20 becas para estudios de postgrado en Asia.

Dominio del Inglés

Durante los últimos 50 años, el inglés se ha propagado a un ritmo sin precedentes en la historia de las lenguas. Más de 750 millones de personas lo hablan como idioma extranjero, principalmente porque éste se ha vuelto la *lingua franca* para los negocios, la tecnología, la ciencia, la

investigación y las publicaciones académicas³².

Dentro de este contexto, en las economías abiertas al mundo, el dominio del inglés es una destreza cada vez más apetecida en el mercado laboral, y puede convertirse ya sea en un trampolín o un cuello de botella para el desarrollo productivo de un país. A modo de ejemplo, el manejo del inglés por parte de la población es uno de los criterios utilizados por las empresas multinacionales al momento de evaluar la localización de sus inversiones. En sectores productivos tan disímiles como el turismo o el offshoring, el uso de este idioma es imprescindible, no sólo por parte de los altos mandos de las empresas, sino que también a nivel de los trabajadores en toda la cadena productiva.

Para evaluar el desempeño de Chile en esta destreza, se pueden examinar distintos grupos³³:

- **Alumnos de Enseñanza Media:** El año 2005, un estudio encargado por el Ministerio de Educación para medir el nivel de inglés de estudiantes de enseñanza media arrojó los siguientes resultados: menos del 10% de los alumnos de 4º medio de establecimientos subvencionados contaba con las habilidades en inglés esperadas para un alumno de su nivel, y sólo un 28% de los alumnos de establecimientos particulares pagados lograron dicho desempeño.
- **Docentes de Inglés:** El 2005 se realizó una evaluación voluntaria a lo

³² Crystal, D. (2003) *English as a Global Language*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge UP, 2003

³³ University of Cambridge ESOL Examinations (2005) "English Diagnostic Test - Project Report"; Inacap (2005) "Informe Aplicación Quick Placement Test"; The Boston Consulting Group (2007) "Estudios de Competitividad en Clusters de la Economía Chilena - Offshoring."

largo del país a profesores de inglés, la cual arrojó que en promedio éstos presentaban un desempeño inferior a un nivel intermedio; sólo 10% de ellos mostraba un nivel avanzado y 4% no tenía manejo del idioma.

- **Fuerza Laboral:** CORFO, a través de su Programa de Atracción de Inversiones en Alta Tecnología, mantiene un Registro Nacional de Personas con Dominio del Inglés, el cual es una herramienta de información para los procesos de selección de personal de empresas nacionales e internacionales. De las más de 15.000 personas inscritas en este registro la mayoría cuenta con un nivel básico o intermedio de inglés, mientras que los que tienen un nivel avanzado o profesional suman menos del 43% del total.

Este deficiente manejo del idioma inglés implica que el país pierda oportunidades de negocios y vea limitada su capacidad exportadora y de adaptación y uso de nuevas tecnologías. El bajo nivel de habilidades en inglés de técnicos y universitarios chilenos ha sido incluso mencionado como una de las principales limitaciones para que Chile pueda desarrollar actividades de offshoring, desafío que, en opinión de consultores especializados, debería ser abordado en forma inmediata³⁴.

Para poder remediar esta situación, el año 2003 el Ministerio de Educación creó el programa “Inglés Abre Puertas”, el cual se centró inicialmente en el otorgamiento de becas a docentes para cursos de perfeccionamiento. Desde el 2004 a la fecha, se han entregado más de 2.200 becas. La meta fijada por el

programa es que, al año 2011, todos los profesores de inglés del sector subvencionado presenten un nivel intermedio superior en el dominio del inglés, correspondiente al mínimo requerido para docentes en el idioma.

Con el objetivo de que los futuros profesores de inglés cuenten con un mejor nivel al momento de egresar, el año 2006 se creó un programa de becas para estudiantes de 4º año de pedagogía en inglés, para que cursaran un semestre en una universidad de un país angloparlante. Este programa ha beneficiado a 130 alumnos de 16 universidades a lo largo del país.

Además, para lograr resultados a más corto plazo en el desempeño de alumnos egresados de enseñanza media, se anunció en el marco del Plan Chile Invierte la creación a partir del 2008, de un programa de becas para cursos de inglés intensivos de verano, focalizado en alumnos secundarios talentosos del sector subvencionado. El Proyecto de Presupuestos para 2008 destina \$866 millones para este nuevo programa.

Todos estos esfuerzos son de vital importancia para que el inglés deje de ser un cuello de botella para el desarrollo del país. En el fortalecimiento del manejo de este idioma extranjero Chile no está solo, tal como puede apreciarse en la estrategia de países como Grecia, Polonia o Malasia (Recuadro N° IV.4.4).

Es clave que los esfuerzos en programas de inglés estén acompañados de la debida evaluación de sus beneficiarios, de manera de permitir su incorporación al Registro de Personas con Dominio del Idioma Inglés de CORFO, y aumentar así el grado de atracción de empresas internacionales al país. En este contexto, el Plan Chile Invierte contempla la apertura este año de un nuevo período para rendir el examen de inglés TOEIC

³⁴ ATKearney (2007) “Exploring Chile as a Global Services Platform”; The Boston Consulting Group (2007) “Estudios de Competitividad en Clusters de la Economía Chilena - Offshoring.”

(*Test of English for International Communication*), que permitirá a 28.000 personas incorporarse a este registro. Con este mismo fin, se evaluará a todos los egresados del programa de becas de inglés para estudiantes de enseñanza media.

Recuadro N° IV.4.4: El Mundo aprende Inglés.

La importancia de la enseñanza y uso del inglés en países no angloparlantes se revela en distintos niveles de educación.

En el ámbito escolar, ésta se puede medir en términos del porcentaje del tiempo del currículo dedicado a esta materia. A modo de ejemplo, los países de la OCDE reservan un promedio de 8% del tiempo de su currículum obligatorio para niños entre 9 y 11 años al aprendizaje de un idioma extranjero, mientras que en Chile sólo se dedica un 5% del tiempo a este propósito. Destacan ejemplos como Grecia o Polonia, países que han hecho grandes esfuerzos para que su población aprenda inglés, los cuales duplican el porcentaje chileno en términos de horas dedicadas la enseñanza del inglés a nivel escolar.

En Malasia el inglés tiene mayor relevancia aún, siendo utilizado como idioma de enseñanza a nivel escolar y predominantemente en el sector universitario privado. Existen, además, países en vías de desarrollo, tales como India o Egipto, en que la enseñanza científica de alta calidad a nivel universitario se imparte en inglés.

Finalmente, el inglés ha sido utilizado como un medio de instrucción en naciones no angloparlantes, particularmente en programas de magíster y en aquellos focalizados en atraer a estudiantes extranjeros. Este es el caso de países tan disímiles como Holanda, Finlandia, Islandia, Suecia, Dinamarca, Singapur, Hong Kong y China.

Fuente: Marginson, S. & M.C. van der Wende. (2007) *Globalisation and Higher Education*. París: OCDE/CERI; OECD (2006) *Education at a Glance*. OECD Indicators 2006. París: OECD

IV.4.3 Plataformas Transversales para la Innovación

Alcanzar el desarrollo requiere disponer de ciertas condiciones básicas. Carreteras, telecomunicaciones, instituciones que funcionen, un estado de derecho y una población honesta son algunos de los requisitos mínimos que necesita un país para desplazarse hacia un mayor desarrollo.

Alcanzar el **desarrollo innovador** también requiere de estas condiciones básicas. Sin embargo, al igual que el camino hacia la mina está diseñado para sostener a un pesado camión cargado de mineral, la ruta al *desarrollo innovador* debe cumplir con ciertas condiciones particulares, o *plataformas transversales*, para llevar al país hacia este tipo de desarrollo. Si se quiere conducir al país a un *desarrollo innovador* estas *plataformas transversales* deben estar especialmente diseñadas para permitir y fomentar la innovación. A continuación se presentan dos de las más importantes plataformas transversales y su desarrollo en Chile.

Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs)

La construcción de un país moderno y desarrollado requiere que las personas tengan acceso pleno a las nuevas oportunidades de comunicación. La adopción de TICs –conjunto de tecnologías que permiten adquirir, producir, almacenar y comunicar información, en forma de voz, imágenes y otros- logran que la población del país, y en especial de las regiones, esté conectada con el mundo, facilitándole la adopción y transferencia de conocimiento.

Las TICs permiten además potenciar el crecimiento económico a través de incrementos en la productividad, el

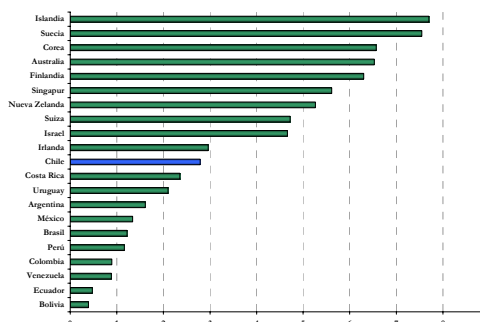
emprendimiento y la innovación. En efecto, es difícil que se generen iniciativas productivas innovadoras si los emprendedores carecen de redes de apoyo y/o están desconectados del resto del mundo.

Las TICs son también un motor de desarrollo social a la hora de modernizar el Estado y mejorar la eficiencia de las políticas sociales, aumentando la equidad y disminuyendo las disparidades regionales de desarrollo. A modo de ejemplo, Chile Proveedores, registro electrónico oficial de proveedores del Estado, permite que empresas de todos los tamaños y ubicadas en cualquier lugar del país puedan proveer bienes o servicios a entidades públicas. En particular, un 59% de las empresas inscritas en este registro son micro empresas y un 85% son micro, pequeñas o medianas empresas. Asimismo, sólo un 53% del total de las empresas inscritas están ubicadas en la Región Metropolitana mientras que el resto está distribuido en el resto del país.

Los avances en esta materia durante los gobiernos de la Concertación son evidentes. Al primer trimestre de este año, 8 de cada 10 habitantes disponían de un teléfono móvil y 848 mil hogares contaban con conexiones a banda ancha, lo que implica que alrededor del 20% de las viviendas del país cuenta con esta tecnología³⁵. En el extremo superior de conectividad se encuentra Corea, con un 65% de las viviendas conectadas a Internet a través de banda ancha. Finalmente, en Chile hay cerca de 3 usuarios de Internet por cada 10 habitantes (Gráfico N° III.4.8). Si bien en este índice superamos a todos los países

de la región, existe una brecha importante con los países de la OCDE.

Gráfico N° IV.4.8
Usuarios de Internet por cada 10 habitantes
(Año 2004 o más reciente)



Fuente: WEF 2006-2007

Un referente importante en materia de TICs es el Network Readiness Index (NRI) del Foro Económico Mundial³⁶, el cual determina el grado de preparación de un país para participar y beneficiarse de la incorporación de las TICs en los diferentes ámbitos de la sociedad. De acuerdo a este índice, Chile se ubica en el lugar 31 de 122 países considerados, logrando la evaluación más alta de América Latina.

Las políticas públicas son fundamentales en el desarrollo y adopción de las TICs. Vale la pena destacar el esfuerzo realizado por dos iniciativas muy diferentes. El Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, enfocado en incrementar cobertura con especial énfasis en zonas rurales y siguiendo criterios de equidad y productividad, y ENLACES, enfocado en la provisión de TICs en la educación en general, así como en la alfabetización digital.

³⁵ Fuente de datos es Estudio de Banda Ancha en Chile 2002-2010 de la International Data Corporation Chile. http://www.paisdigital.org/files/barometro_q4_2006.pdf

³⁶ WEF, World Economic Forum en inglés.

Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

Si bien el acceso a las TICs es elevado en las zonas urbanas, éste disminuye fuertemente en zonas rurales alejadas de asentamientos urbanos productivos, ya sea por falta de disponibilidad o por elevados precios. Son las áreas rurales alejadas de zonas productivas los lugares donde se concentran los sectores más pobres de la población.

El Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) fue creado con la finalidad de promover el aumento de la cobertura de servicios de telecomunicaciones en áreas de bajos ingresos, rurales o urbanas, y aquellas localidades ubicadas en zonas geográficas extremas o aisladas.

Hasta el año 2006 el FDT ha subsidiado 196 proyectos para la instalación de teléfonos públicos rurales en el país, los que involucran 6.059 aparatos telefónicos instalados. Adicionalmente, el FDT ha financiado la instalación y operación de 291 tele-centros comunitarios y ha provisto de conectividad a Internet a 667 escuelas rurales.

Siguiendo una política selectiva en la provisión de acceso a las TICs a zonas productivas y de menores ingresos, la Subsecretaría de Telecomunicaciones ha coordinado esfuerzos con el Ministerio de Agricultura con la finalidad de dotar de servicios de telecomunicaciones a los productores agrícolas de 117 comunas prioritarias a lo largo de nuestro país. Asimismo, ha coordinado esfuerzos con el Servicio Nacional de Turismo para ofrecer soluciones de conectividad a aquellos sitios donde se realizan actividades turísticas, focalizándose en 1.219 localidades de 245 municipios. Además, la SUBTEL y el Ministerio de Agricultura han acordado trabajar junto al programa Chile-Emprende para

conseguir la cobertura integral de territorios de producción en 143 comunas.

Recuadro N° IV.4.5: Plan de Conectividad Integral de Chiloé

Para impulsar el desarrollo de Chiloé, a partir del año 2007 el Gobierno, a través del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, está implementando el Plan de Conectividad Integral para Chiloé, el cual busca disminuir el aislamiento de sus habitantes a través de mejoras sustanciales en la cobertura, calidad y precio del acceso a Internet. En particular, el Plan permitirá que parte importante del archipiélago tenga acceso a Internet a precios moderados a través de una red de banda ancha inalámbrica.

El proyecto posee una componente social, expresada a través de la conexión de escuelas y postas rurales, así como una componente productiva ya que las mejoras permitirán lograr aumentos en la productividad y competitividad de las distintas actividades productivas del archipiélago y, en especial, fomentar el turismo.

Siguiendo esta política selectiva, el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones busca establecer los incentivos necesarios para que operadores de servicios de telecomunicaciones provean de conectividad a los sectores productivos del país ubicados en zonas rurales y aisladas, a precios y calidad similares a las ofertadas en zonas urbanas. Así, con el objeto de aumentar fuertemente el acceso a Internet de los habitantes de zonas rurales, el Proyecto de Presupuestos 2008 incrementa en un 56% los recursos del FDT.

Enlaces: Una Apuesta de Futuro.

Enlaces ha propiciado el acceso equitativo a computadores e Internet a través de la instalación de este

equipamiento en los establecimientos educacionales del país. Después de más de 15 años, el aporte de Enlaces a la equidad en el acceso a TICs es indiscutido. En una sociedad donde sólo hay 209 computadores personales por cada mil habitantes, la construcción de esta red ha permitido que actualmente el 90% de los estudiantes tenga acceso en su escuela/liceo a una sala de computación, generalmente conectada a Internet.

En los próximos años Enlaces seguirá avanzando en esta materia para lo cual se están desarrollando tres iniciativas.

1) 10 Alumnos por Computador. Con el fin de disminuir, antes del 2010, de 30 a 10 la cantidad de alumnos por computador -tasa similar a la que actualmente posee España- se instalarán en las escuelas 220.000 computadores adicionales a los ya existentes. Esto significará que en este breve plazo se instalará tres veces la cantidad de computadores que Enlaces ha entregado durante toda su historia.

2) La Ruta 5D. De las más de 9.900 escuelas municipales y particulares subvencionadas existentes en el país, un 63% posee acceso a Internet, y de éstas un 77% dispone de banda ancha (49% del total). Si bien la cobertura en el acceso a Internet es amplia, aún existe un elevado número de escuelas que no poseen acceso a Internet o bien tiene una conexión que no es de banda ancha. Más aún, incluso en aquellas escuelas que poseen banda ancha la calidad de la conexión no es suficientemente buena. Con el fin de aumentar el universo de escuelas municipales y particulares subvencionadas conectadas a Internet de calidad, se está implementando la Ruta 5D. A través de una licitación se entregará a una empresa la responsabilidad de proveer Internet a estas escuelas, a partir del 2008, bajo

condiciones de ancho de banda óptimas y a precios convenientes. Adicionalmente, se subvencionará las conexiones de Internet a las 4.000 escuelas más vulnerables del país.

3) Tecnología en el Aula. Una segunda generación de reformas para el cierre de la brecha digital corresponde al uso de tecnologías en la sala de clase como herramienta de apoyo al trabajo docente. Para ello, al año 2008 estarán habilitadas 7.000 aulas del primer ciclo básico con proyector y computador portátil, así como una pantalla interactiva en cada escuela beneficiada. Para el año 2010 serán 16.500 las aulas con proyector y computador portátil. Complementariamente, para maximizar la eficacia en el uso de estos recursos, se están desarrollando los contenidos y ajustando los currículos de manera de permitir la integración de tecnologías al aula y se ha comenzado la capacitación a los docentes para el uso de TICs en áreas prioritarias, tales como lenguaje, matemática y ciencias.

El Proyecto de Presupuestos 2008 asigna los recursos que requiere Enlaces para implementar estas iniciativas. En particular, se contempla que Enlaces contará con \$47.720 millones, lo que implica un crecimiento de un 135% en su presupuesto respecto al año 2007.

Infraestructura para la Competitividad

Nuestro país, por su geografía y diversificación productiva, presenta enormes desafíos a la hora de planificar la infraestructura. No sólo se debe pensar en conectividad, sino que además la planificación de infraestructura debe tener en consideración las necesidades locales y productivas.

En Chile, los costos de logística asociados al transporte, acopio, almacenamiento,

mantención de inventario, entre otros, explican un 15% del valor final de un bien. Aunque este porcentaje es bajo al compararlo con el promedio de América Latina (34% en el caso de Perú), éste es superior a los países de la OCDE (10%)³⁷. El peso del costo de logística es elevado incluso al compararse con nuestros competidores directos e igualmente alejados de los mercados mundiales como son Australia y Nueva Zelanda.

Dada la relevancia de la infraestructura en la competitividad del país, es importante concentrar los esfuerzos para que ésta responda de la mejor manera a las necesidades de los sectores productivos. Se requiere adecuar los planes de inversión pública a las necesidades y requerimientos de los sectores productivos más dinámicos y de mayor potencial, reconociendo la vocación productiva específica de cada zona del país.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) está cumpliendo una función central en el fortalecimiento de la competitividad del país. El Programa Infraestructura para la Competitividad plantea un conjunto de inversiones para el período 2007-2012 que resuelven los requerimientos de los sectores productivos existentes, como la minería, la pesca, la agricultura, la silvicultura y el turismo.

El programa potencia el desarrollo de nuevas e innovadoras actividades económicas, a través de una planificación territorial que articula el desempeño empresarial, en torno a nuestras ventajas comparativas, las demandas sociales y las necesidades intra-regionales en infraestructura.

Durante el año 2006 el MOP impulsó un amplio proceso participativo en cada una de las regiones del país, en el cual los sectores público y privado dialogaron sobre la orientación y planificación de las futuras inversiones en infraestructura. A partir de este proceso se identificaron inversiones prioritarias en cuatro macro zonas: Norte, Central, Sur y Austral.

Las macro zonas corresponden a territorios que comparten factores físico-geográficos, disponibilidad de recursos naturales (marítimos, forestales, agropecuarios, mineros, turísticos y energéticos), variables demográficas, disponibilidad de infraestructura y estructura productiva. Las inversiones en estas zonas deben proveer la infraestructura que necesitan los sectores productivos existentes y la que requiere el desarrollo de nuevas e innovadoras actividades económicas.

Recuadro N° IV.4.6: Infraestructura para la Competitividad Fomenta el Turismo de Intereses Especiales.

El turismo es un eje prioritario en el Programa Infraestructura para la Competitividad, producto de las grandes oportunidades que el turismo de larga distancia e intereses especiales ofrece al país, dada la belleza natural de nuestro paisaje.

A modo de ejemplo, se potenciarán los ejes turísticos de San Pedro y Laguna de Chungará, con el fin de generar un circuito turístico de primer nivel. Para ello, se acelerará la construcción y mejoramiento de la Ruta Altiplánica entre San Pedro de Atacama y Visviri, lo que permitirá conectar estos ejes turísticos con el turismo del Titicaca y con el de Machu Picchu.

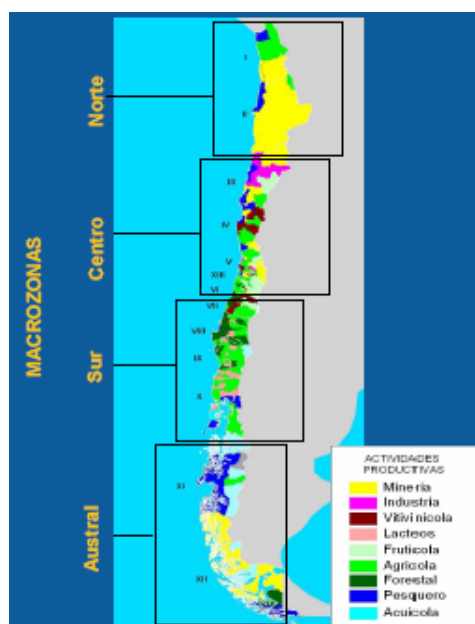
Asimismo, para potenciar el circuito turístico en torno al parque Nacional Torres del Paine, se mejorará el camino entre la Cueva del Milodón, Cerro Castillo y la frontera con Argentina; y se iniciarán los trabajos para el nuevo circuito turístico de acceso a Campos

³⁷ Guasch, J. L. (2002) "Logistics Costs and Their Impact and Determinants in Latin America and The Caribbean." World Bank, Washington D.C.

de Hielos Sur. Por otro lado, se desarrollarán circuitos turísticos multi-modales de gran belleza escénica, lo que permitirá diversificar la oferta turística en la zona.

En la siguiente figura se pueden observar las principales actividades productivas consideradas para el diseño de la infraestructura en cada una de las macro zonas.

Figura N° IV.4.1
Actividades Productivas en las Macro Zonas



Fuente: Ministerio de Obras Públicas. Disponible en www.mop.cl/documentos/Infraestructura_Conectividad_Vial.pdf

IV.5 CONCLUSIONES

Para alcanzar el desarrollo a través de la innovación, o el *desarrollo innovador*, Chile requiere fomentar la investigación, el desarrollo y emprendimiento, invertir en capital humano y aumentar la disponibilidad de plataformas transversales. Estas actividades permitirán al país desarrollar nuevos bienes y servicios, entregar los bienes y servicios que se proveen actualmente a menores costos, y mejorar los bienes y servicios entregados en la actualidad. Todo ello redundará en una mayor productividad de la economía.

Pero aumentar los esfuerzos en las actividades mencionadas anteriormente no garantiza el logro de avances macizos hacia el *desarrollo innovador*. Dada la necesidad de lograr masas críticas en los esfuerzos en innovación y la existencia de fuertes fallas de coordinación entre los diversos actores, el Estado debe hacer apuestas selectivas en la implementación de sus políticas, concentrando sus esfuerzos en una cantidad limitada de sectores o *clusters*.

Para que las políticas selectivas sean exitosas, es imperioso que las regiones jueguen un papel preponderante en el *desarrollo innovador*. Ello porque las actividades innovadoras basadas en recursos naturales se materializan principalmente en regiones y porque son quienes viven en regiones los que más conocen las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de los principales sectores productivos en cada una de ellas.

Las políticas de gobierno de la Presidenta Bachelet en las áreas de investigación, desarrollo y emprendimiento, formación de capital humano y disponibilidad de plataformas transversales reconocen la necesidad de concentrar esfuerzos en los

sectores o *clusters* en que Chile posee ventajas comparativas, lo que también se expresa en la distribución de recursos fiscales del próximo año. Perseverando en estos esfuerzos, el país será capaz de aumentar su productividad y avanzar a ritmo acelerado por la senda del *desarrollo innovador*.

V. CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

V.1 INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas pueden ser entendidas como el proceso mediante el cual los gobiernos convierten sus visiones políticas en estrategias, leyes, regulaciones, programas, financiamiento, y otras acciones concretas destinadas a resolver problemas que afectan a la ciudadanía o a mejorar su bienestar.

La calidad de las políticas públicas depende de diversos factores, entre los cuales destaca la disponibilidad de evidencia respecto a la eficiencia y efectividad de los instrumentos seleccionados para conseguir los objetivos que se pretende lograr. Para ello resulta fundamental medir, evaluar y monitorear los programas y otras herramientas de política pública en forma sistemática.³⁸ El seguimiento y evaluación de las políticas permite identificar desviaciones u obstáculos en su puesta en marcha, efectos indeseados y eventuales fallas de diseño, así como adoptar las medidas correctivas que correspondan.

El presente capítulo analiza las distintas iniciativas implementadas durante los gobiernos de la Concertación, que han permitido proveer de mejor forma diferentes bienes y servicios públicos en un contexto de creciente complejidad. En particular se reseñan los avances en materia de institucionalidad,

³⁸ La evaluación puede ser de proceso o de impacto. La primera se refiere a una forma de seguimiento de una política o programa que tiene por objetivo determinar si un programa está siendo entregado como se pretendía a la población objetivo. Se contrasta con una evaluación de impacto, cuya finalidad es medir el efecto de una política o programa en términos de indicadores de resultado efectivamente atribuibles al programa. Esto último usualmente implica definir una línea base que permita identificar el número de casos positivos que hubiesen ocurrido igual en ausencia del programa.

modernización de la gestión pública, y evaluación y control de programas, así como las lecciones aprendidas y los desafíos futuros para mejorar la calidad de las políticas públicas.

V.2 EL ESTADO MODERNO³⁹

Durante el último siglo, el rol del Estado ha experimentado una transformación notable en casi todos los países del mundo occidental. Este proceso ha involucrado una ampliación significativa en la variedad y complejidad de las funciones desempeñadas por los organismos públicos, haciendo más diversa la relación del Estado con la ciudadanía. La concepción del Estado como una estructura jerárquica con líneas de mando y responsabilidades definidas, comando y control predominantemente central, y decisiones basadas en reglas impersonales, ha debido adaptarse a una nueva realidad caracterizada por necesidades y problemas específicos y cambiantes⁴⁰.

En efecto, hasta los años sesenta en gran parte de las naciones imperó un Estado orientado a la provisión de servicios públicos convencionales, tales como administración de justicia, policía, servicios estatales de electricidad, agua potable y gas, además de pensiones, salud pública y educación pública. A partir de los setenta y ochenta se hace necesario contener el crecimiento de la carga impositiva que se requería para sostener la prestación de estos servicios. Como resultado, se generó una reducción significativa del aparato estatal y un control estricto del gasto. Paralelamente, el desarrollo de los mercados y la competencia, el progreso tecnológico, la

³⁹ Esta sección se basa en Marcel y Tohá (1998) y Marcel (2002).

⁴⁰ La primera se refiere a una concepción *weberiana* del Estado.

globalización y una creciente disponibilidad de información, volvió más exigentes a los usuarios de los servicios públicos y sus demandas se hicieron más complejas, específicas y heterogéneas. Los desafíos para las instituciones públicas aumentaron, siendo más diversos los problemas que debe resolver, más indirecta la intervención del Estado en su solución, y más importante la calidad de las políticas y programas.

Chile no ha estado ajeno a estos cambios. Desde que asumió la Concertación en 1990, ha mejorado significativamente la cobertura y focalización de las políticas públicas, lo que se manifiesta claramente en sectores de la importancia de educación y salud.

En educación, la Encuesta CASEN 2006 reveló un aumento de 9 a 10,2 años de estudio en la población mayor de 18 años entre 1990 y 2006. En los hogares de menores ingresos, los jóvenes tienen tres años más de escolaridad que sus padres y poco más del doble que sus abuelos. También se observó un aumento de 27,2 puntos porcentuales en la población entre 20 y 24 años con educación media completa, logrando en 2006 un 80,4% de cobertura en este grupo de edad. El salto fue más notorio en los deciles de menores ingresos: 31,8 puntos porcentuales en el decil I, y 37,5 en el decil II, alcanzando una cobertura de 58,4% y 64,8% en 2006, respectivamente. En educación superior, la cobertura aumentó de 15,6% a 38,3% en el período 1990-2006 y la cobertura de los jóvenes del 40% de los hogares de menores ingresos se triplicó.

En salud, en los primeros años de la Concertación se invirtió fundamentalmente en recuperar la infraestructura pública y equipamiento médico, los que se encontraban en condiciones de gran deterioro. En 1991 la

inversión en salud aumentó en más de mil por ciento respecto a 1990. En el período 1990-2006 el promedio anual de inversión en el sector fue de \$48.317 millones, siete y media veces el monto registrado en 1989. Asimismo, se amplió el número de profesionales médicos y sus remuneraciones. Por otra parte, según la Encuesta CASEN entre 1990 y 2006 se redujo el porcentaje de la población sin cobertura de salud, desde 12,2% a 5,1% de la población. En este mismo sentido, según la misma encuesta entre 1996 y 2006, las personas que declararon haber recibido atención dental en el sistema público de salud aumentaron de 31% a 46%, y los que acudieron a consulta general en el sistema público se incrementaron de 55% a 61%. Asimismo, tres y medio millones de chilenos se han atendido por el AUGE y este año se llegará a casi seis millones de atenciones con Garantías Explícitas. Finalmente, en el período 1990-2007 se introdujeron una serie de programas nuevos, que no existían en 1990, tales como la vacunación contra la rubéola, la influenza y la neumonía. En 2007 fueron vacunadas 2.748.203 personas contra la influenza en todo el territorio nacional, lo que corresponde a más del 90% de la población objetivo.

Otras áreas también han experimentado progresos notables. Sólo por mencionar algunos, en materia de regulación, los gobiernos de la Concertación han avanzado en mejorar la institucionalidad y las capacidades de los organismos que velan por la libre competencia. En 1999 se fortaleció la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y cuatro años después se creó el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC). En la regulación y desarrollo de mercados complejos ha habido adelantos tangibles. En el sector de telecomunicaciones con la introducción de competencia en larga

distancia se logró una reducción en los precios de más del 50 por ciento. En 2005, 8 de cada 10 personas disponía de algún servicio de telefonía, el doble que en 2000. En el caso de infraestructura, se completó la construcción de 1.500 kilómetros de doble vía entre La Serena y Puerto Montt y en Santiago se concesionaron siete autopistas urbanas de alto estándar. En materia de inserción internacional, se han firmado tratados de libre comercio, acuerdos de asociación y varios otros tipos de convenios.⁴¹. Entre 1999 y 2006 el intercambio comercial con los países con acuerdos vigentes se triplicó. Actualmente, el 85% del intercambio comercial de Chile se realiza con estas naciones, las cuales representan un mercado de aproximadamente 4.500 millones de consumidores.

Habiendo transcurrido 17 años desde los inicios de los gobiernos de la Concertación, las instituciones públicas continúan adaptándose para asumir adecuadamente la diversidad de funciones encomendadas, entre las que destacan:

- La provisión de bienes y servicios públicos convencionales, tales como salud, vivienda y educación, velando no sólo por consolidar los niveles de coberturas y focalización alcanzados sino también por mejorar la calidad de los mismos.

- La formulación y administración de programas orientados a grupos diversos (mujeres, pueblos originarios, adultos mayores, etc.).
- La regulación, financiamiento, coordinación y fiscalización de instituciones públicas y privadas que, dentro de un marco normativo y de financiamiento común, participan en el otorgamiento de bienes meritorios, tales como salud y educación.
- La formulación y monitoreo de contratos de asociación pública-privada para la provisión de servicios públicos convencionales mediante el sistema de concesiones (ej. carreteras, cárceles, hospitales).
- La regulación y fiscalización de mercados complejos (ej. telefonía celular, mercado financiero) y de industrias privadas que sustituyen al Estado en la provisión de servicios públicos (ej. AFPs, Servicios Sanitarios, energía, entre otros).
- La creación de ventajas competitivas mediante grandes inversiones en obras de infraestructura para el fomento productivo (ej. carreteras a zonas aisladas, embalses, etc.).
- El establecimiento de instancias de colaboración y coordinación con el sector privado para el aumento de la competitividad y la inserción internacional de nuestras empresas (ej. apoyo al agro; tratados de libre comercio; subsidios a la integración, transferencia y difusión de tecnología y apoyo al emprendimiento; incentivos a la innovación).

Adicionalmente, la relación del Estado con los individuos se ha hecho más compleja. Las personas reclaman transparencia y participación en las decisiones públicas, exigen

⁴¹ Los países con acuerdos vigentes son: Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, México, China, India, Centro América, Japón, Comunidad Andina, EFTA (Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza), MERCOSUR, P4 (Brunei, Nueva Zelanda, Singapur), Unión Europea, Resto Unión Europea (Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Estonia, Hungría, Inglaterra, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaca, República Checa, Rumania, Suecia). Sin considerar a Japón, el intercambio comercial total con estos países, en millones de dólares de cada año, pasó de 24.227,9 en 1999 a 75.834,3 en 2006 (Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, DIRECON (Agosto de 2007) en base a cifras del Banco Central de Chile).

predictibilidad, regularidad y protección jurídica respecto de los actos de la autoridad y, al mismo tiempo, reclaman responsabilidades claras, rendición de cuentas y efectividad.

En este contexto, el mejor Estado no es uno pequeño y débil, sino uno fuerte, eficiente y de tamaño proporcional a las funciones que debe cumplir. Todos los gobiernos de la Concertación han dado pasos en esta dirección, partiendo por la creación de una institucionalidad moderna, continuando con el mejoramiento de la gestión pública y el fortalecimiento del recurso humano del sector público, y fomentando la rendición de cuenta a la ciudadanía, creando para ello mecanismos e instrumentos que permiten hacer seguimiento de los resultados de las distintas políticas y programas, información que es utilizada en la toma de decisiones.

V.3 NUEVA INSTITUCIONALIDAD, MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LA NUEVA FUNCIÓN PÚBLICA⁴²

En los años setenta se llevaron adelante una serie de cambios en la organización del sector público y en la forma en que éste entregaba sus servicios. Pero la gestión de las instituciones públicas no se modificó en forma equivalente. Por el contrario, como resultado de los ajustes

⁴² La elaboración de este apartado se basa en los siguientes documentos: Marcel, Mario (2002). "Reforma del Estado" Centro de Estudios Públicos (CEP); Dirección de Presupuestos - Banco Interamericano de Desarrollo (2005). "La experiencia chilena del Reforma del Estado. Principales aspectos". Septiembre 2005; Ramírez, Álvaro (2004). "El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile. Lecciones, experiencia y aprendizaje (1990-2003)". INAP. Madrid 2004; Waissbluth, Mario (2006). "La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso". Universidad de Chile, Depto. Ingeniería Industrial, Marzo 2006.

de este período el empleo público se redujo en un 30%. Esto ocurrió dentro de una estructura del Estado poco flexible y jerarquizada, caracterizada por una escasa movilidad funcionaria y remuneraciones rígidas, todo lo cual atentaba contra una mayor eficiencia y eficacia del Estado.

Los gobiernos democráticos que asumieron a partir del año 1990 se enfrentaron al desafío de generar cambios profundos dentro de la institucionalidad pública, que permitieran responder adecuadamente a las necesidades y demandas que surgen en el contexto de una mayor globalización. Particularmente, se exige mayor transparencia en la gestión pública y se genera un consenso por entregar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos. Las reformas emprendidas en este período se agrupan en tres tipos: aquellas que apuntaron a la creación de la institucionalidad necesaria para ejecutar las políticas sociales, ambientales y regulatorias; las que tuvieron como objetivo la modernización de la gestión pública; y las que tendieron a modernizar la gestión de los recursos humanos en el sector público.

V.3.1 Institucionalidad para el Estado Moderno

El primer paso que dio la Concertación en pro de lograr una estructura del Estado funcional a sus crecientes y diversas responsabilidades, fue el fortalecimiento de la institucionalidad pública. Para ello se diseñaron y pusieron en marcha nuevos organismos de coordinación gubernamental, que pudiesen llevar adelante políticas prioritarias en el área social, ambiental y regulatoria. Asimismo, estas instituciones asegurarían condiciones de gobernabilidad frente a las altas

expectativas ciudadanas generadas luego de un largo período de gobierno militar.

Con el fin de fortalecer y coordinar las políticas sociales, en 1990 se crearon el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); posteriormente en el año 1991, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) (Recuadro N° V.3.1) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV); en 1993 la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), y en 1994 el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS). Esta institucionalidad ha permitido llegar de mejor forma con las políticas sociales diseñadas para atender a poblaciones objetivo con sus propias particularidades y necesidades. En sus inicios, contaban con un reducido presupuesto y un enfoque de coordinación interinstitucional, dando una fuerte señal política de preocupación frente a los temas que abordaban.

En otro ámbito, pero también con un enfoque de coordinación gubernamental, en el año 1994 se creó la Comisión Nacional del Medioambiente (CONAMA), institución que vino a regular los temas ambientales y a velar por que la inversión pública y privada sea consistente con un crecimiento sustentable (Recuadro N° V.3.1).

Respecto al ámbito regulatorio, se creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) para regular y controlar un sector que tradicionalmente había estado a cargo de empresas públicas. Adicionalmente, se fortaleció la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), con un mejor acceso a información y mayores multas para los responsables de la interrupción del servicio eléctrico. Por último, en el área de competencia de los mercados, se fortalecieron las

atribuciones y capacidades de la Fiscalía Nacional Económica.

Recuadro N° V.3.1: Institucionalidad para implementar políticas en el área social, ambiental y regulatoria

Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)

Este organismo se creó mediante la Ley N° 19.023, de 1991, con el fin de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Su creación responde al reconocimiento, por parte de los gobiernos democráticos, de distintos compromisos internacionales contraídos por Chile, como por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Su misión es diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; y disminuir prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país.

Como resultado de la labor realizada desde su creación destaca la aprobación de leyes emblemáticas: Ley de Violencia Intrafamiliar y de Filiación, así como la reforma a la Constitución Política para explicitar la igualdad jurídica entre mujeres y hombres. También es un logro institucional la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y ejecución de políticas y programas públicos, siendo éste, uno de los sistemas del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

Comisión Nacional Del Medio Ambiente (CONAMA)

Esta institución se creó en 1994 por la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (primera ley que aborda el tema ambiental integralmente), que establece la responsabilidad de CONAMA de actuar como un servicio de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias relacionadas con el medio ambiente. Además,

debe proponer al Presidente de la República políticas para la gestión ambiental e informar sobre el cumplimiento de la legislación vigente.

La Comisión Nacional del Medio Ambiente dependía del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, pero en el año 2006 se otorgó rango de Ministro de Estado a su presidente. Su misión es velar por el derecho de la ciudadanía a vivir en un entorno libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. Entre sus tareas por tanto está el coordinar la gestión ambiental del Estado, tanto a nivel central como a través de sus Direcciones Regionales a lo largo de todo el país, y administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de los distintos proyectos.

Fuente: Elaboración propia en base a información contenida en www.sernam.cl; Elaboración propia en base a información contenida en www.conama.cl

En materia de descentralización, la creación de los Gobiernos Regionales en 1992 instaló un nuevo órgano para la administración del Estado en el territorio. Ello implicó la creación de una instancia intermedia de gobierno, con la responsabilidad de administrar el desarrollo de las regiones. Constituyó una de las iniciativas más importantes de modernización y acercamiento de la gestión a los ciudadanos.

V.3.2 Modernización de la Gestión Pública

El Gobierno inició en 1993 un proyecto piloto de modernización de cinco servicios públicos⁴³ con el objeto de mejorar su funcionamiento. Estas

⁴³ Estos servicios fueron la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el Servicio de Tesorería, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Instituto de Normalización Provisional (INP) y el Servicio de Impuestos Internos (SII).

experiencias fueron en gran medida consideradas como base para diseños posteriores de mejoramiento de la gestión pública.

Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 - 2000) se planteó una política de modernización de la gestión pública. Su visión fue que una mejor gestión de las instituciones públicas era un instrumento necesario para garantizar el desarrollo económico y social del país, así como para lograr su inserción internacional y el bienestar de su población. El diseño de esta política no consideró una gran reforma administrativa, sino que fue concebido como un proceso de cambios graduales, con iniciativas parciales factibles de ser implementadas sin importantes modificaciones legales. Tuvo un sesgo gerencial que se evidenció en el aprovechamiento al máximo de instrumentos administrativos.

Esta política se implementó a través del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, creado en 1994 con la misión de impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los Ministerios y Servicios Públicos, y diseñar y proponer políticas generales sobre esta materia. Dicho Comité estuvo integrado por los ministerios Secretaría General de la Presidencia (a cargo de su coordinación), de Hacienda, de Trabajo y Previsión Social, de Economía y Secretaría General de Gobierno.

Dentro de las acciones que el Comité de Modernización puso en práctica, destacan las siguientes: la elaboración de los compromisos de modernización por parte de 43 servicios públicos (1997-1998); la creación del Premio Nacional a la Calidad para servicios públicos (1997); la implementación de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias OIRS (1997); la simplificación de trámites

para racionalizar, simplificar o eliminar solicitudes de demanda masiva; y la elaboración de un Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000) que entregó orientaciones y directrices claras respecto a las transformaciones que debían experimentar las instituciones públicas.

También como parte de este proceso de iniciativas de modernización, el Ministerio de Hacienda inició en 1994 la presentación de indicadores en el presupuesto. Esta medida tuvo como objetivo implementar instrumentos de monitoreo y seguimiento que permitieran generar información de desempeño y avanzar en materia de transparencia en la cuenta pública de los resultados. Este fue el inicio del sistema de evaluación y control de gestión que será presentado en la siguiente sección.

La modernización del Estado continuó durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar. En un primer período, que puede identificarse desde marzo de 2000 hasta enero de 2003, el fortalecimiento de la gestión pública se realizó en el marco del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), instrumento que sustituye al Comité Interministerial de Modernización del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. El énfasis del PRYME estuvo en áreas de gobierno electrónico (Agenda de Gobierno Electrónico, Comunidad Informática Gubernamental, Gobierno Electrónico Regional y Local, entre otros); participación (definición de marco conceptual y elaboración de anteproyectos de Ley del Defensor Ciudadano y Ley de Bases sobre Participación Ciudadana); procedimiento administrativo (desarrollo de Portal Trámite Fácil y Ley de Bases de Procedimiento Administrativo); regionalización, con un fuerte apoyo a la descentralización de trámites,

complementando así el proceso iniciado durante el gobierno de Patricio Aylwin; y transparencia (difusión de alcances de Ley de Probidad de 1999 y desarrollo de un sistema de compras público utilizando una aplicación tecnológica, ChileCompra (Recuadro N° V.3.2 3).

Recuadro N° V.3.2: La transparencia en las compras públicas: el Sistema ChileCompra

ChileCompra es un Sistema de Compras y Contratación de bienes y servicios del Sector Público, una plaza de negocios que permite el encuentro de compradores públicos con proveedores del Estado. Se basa en una forma de hacer negocios que privilegia la introducción de instrumentos tecnológicos y de gestión de excelencia cuyos principios básicos y estratégicos son la gratuidad, la universalidad y la no discriminación; principios que están garantizados en la Ley de Compras Públicas N° 19.886 del 29 de agosto del 2003.

Posee una plataforma transaccional de clase mundial, www.chilecompra.cl, a través de la cual se puede realizar un ciclo de compras completamente digital: desde el llamado a presentar ofertas, emisión de órdenes de compra, hasta la facturación y, en un mediano plazo, el pago electrónico. Tanto el comprador como el proveedor tienen herramientas a su medida para realizar negocios, accediendo a una plataforma electrónica personalizada que les permite interactuar y realizar el ciclo de compra y venta.

El monto total transado en el sistema durante el año 2006 alcanzó a 3.466 millones de dólares, con la participación de 900 organismos públicos inscritos y un total de 79.209 proveedores activos, de los cuales casi el 60% son micro, pequeñas y medianas empresas. El ahorro para el sector público durante ese año ascendió a 60 millones de dólares.

A partir del año 2003 se establecieron un conjunto de 49 medidas que están contenidas en el documento “Acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento” -de enero de 2003- y abarcan los ámbitos de modernización del Estado (gestión pública, gestión de recursos humanos, gestión financiera, descentralización); transparencia (financiamiento de la política, labor parlamentaria, institucionalidad y probidad); y promoción del crecimiento (Agenda Pro Crecimiento).

También como parte de este proceso modernizador, a partir del año 2000 la SEGPRES creó el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental que, en el marco del desarrollo de reformas gerenciales del Estado, se transformó en el instrumento de evaluación política del desempeño del gobierno. Es un instrumento que, tomando como antecedente la Metas Ministeriales⁴⁴, hace el seguimiento de las políticas de gobierno. Permite medir el grado de cumplimiento de los compromisos gubernamentales a través de resultados verificables, usando como instrumento un software interactivo que opera vía internet.

En lo que respecta a modernización presupuestaria y financiera, a partir del año 2000 se llevaron a cabo iniciativas conducentes a una gestión fiscal más eficiente. La “regla del superávit estructural” es una de las medidas de mayor impacto, estableciendo una política fiscal anticíclica, basada en la generación de un excedente de los

ingresos estructurales respecto del gasto público, originalmente del 1% del PIB⁴⁵. Esta regla ha permitido aislar las decisiones de gasto público -en particular en materia de gasto social e inversión social- de los vaivenes del ciclo económico y de las fluctuaciones de los precios del cobre y del molibdeno. Por su parte, la mayor difusión de estadísticas fiscales es una medida que ha generado mayor transparencia de la gestión y, de manera especial, la implementación del Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), cuyo objetivo ha permitido generar información oportuna y de calidad para los distintos actores que administran los recursos financieros del Estado. Finalmente, la regulación de los gastos reservados y las nuevas obligaciones en la rendición de gastos, a través de la Ley 19.863 del 6 de febrero de 2003, marcan un hito importante en pro de una mayor transparencia.

V.3.3 Modernización de la Gestión de Recursos Humanos del Sector Público

Los distintos gobiernos de la Concertación han tenido una especial preocupación por el fortalecimiento de los recursos humanos del sector público. A inicios de los noventa, el énfasis estuvo en la mejora gradual de las remuneraciones de los funcionarios públicos y en la recuperación de derechos suspendidos durante el gobierno militar, en especial el de asociación⁴⁶. A fines de esa década, en el marco de un acuerdo entre el gobierno de Eduardo Frei y la Agrupación Nacional de Empleados

⁴⁴ El Sistema de Metas Ministeriales se generó a partir de 1990, durante el gobierno de Patricio Aylwin, con el objetivo de entregar al Presidente información sobre el estado de avance de los compromisos gubernamentales prioritarios; además de generar un espacio de trabajo interministerial y de coordinación general del gobierno.

⁴⁵ Para mayor información consultar Velasco, A., Arenas De Mesa, A., Céspedes, L. P., Rodríguez Cabello, J. (2007). “Compromisos Fiscales y la Meta de Superávit Estructural”, Estudios de Finanzas Públicas, mayo 2007.

⁴⁶ Ley N° 19.296 de 1994.

Fiscales (ANEF), se estableció la política de remuneraciones basada en incentivos que creó el Programa de Mejoramiento de la Gestión. En el 2001, nació el Nuevo Trato Laboral, iniciativa que también se origina en un acuerdo suscrito entre el gobierno de Ricardo Lagos y la ANEF, la que posteriormente en el año 2003, se transforma en Ley⁴⁷.

La Ley del Nuevo Trato Laboral busca consolidar un sistema de servicio civil mediante una carrera funcionaria basada en el mérito. Sus elementos más destacables son: el fortalecimiento de la carrera funcionaria basado en el mérito, con concursos de ingreso y promoción, capacitación y sistema de bonificación al retiro; el rediseño de las políticas de remuneraciones en base al pago asociado al cumplimiento de resultados o metas de gestión de las distintas unidades de trabajo establecidos vía convenios colectivos; la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil; y el desarrollo del Sistema de Alta Dirección Pública (Recuadro N° V.3.3).

El Sistema de Alta Dirección Pública es, dentro del contexto de la Ley del Nuevo Trato, un aporte importante a la modernización de la gestión de los recursos humanos, dotando a las distintas instituciones del sector público de equipos directivos profesionales que se caracterizan por su motivación, su eficiencia y su capacidad de trabajo en equipo. Estos directivos, a medida que ingresan al sistema, reciben una asignación de alta dirección pública, una parte de la cual es pagada de acuerdo al cumplimiento de las metas fijadas en un convenio de desempeño. Éste se firma entre el directivo y el jefe de servicio o el ministro, según corresponda. Todo esto inspirado en el Modelo de la Nueva

Gerencia Pública, implementada por países como Nueva Zelanda.

Recuadro N° V.3.3: La consolidación de un sistema de servicio civil: la Dirección Nacional de Servicio Civil

La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) se crea mediante la Ley N° 18.882, del 23 de junio de 2003. La DNSC es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

Es el organismo estratégico y coordinador de las políticas de personal del Estado, cuya misión es posicionar la gestión estratégica de los recursos humanos como uno de los ejes centrales de un Estado moderno al servicio de los ciudadanos.

Este servicio administra el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), mecanismo integral que contempla la selección, formación, evaluación y desarrollo de los altos directivos del sector público. A la fecha, al SADP se han incorporado 99 Servicios, lo que equivale a 749 cargos de primer y segundo nivel. De éstos se han concursado 330, lo que representa un 44% del total de cargos.

Fuera del SADP y en lo que respecta a la implementación de concursabilidad relativa a carrera funcionaria, hasta ahora se han llevado a cabo un total de 623 concursos por parte de los servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Servicio Civil

En el marco de un nuevo acuerdo con la ANEF, en 2007 se refuerza el contenido de las leyes previas, ampliando a otras instituciones públicas los sistemas de incentivo remuneracional institucional basado en el cumplimiento de metas de gestión, y creando nuevos estímulos para el retiro de funcionarios que cumplen con

⁴⁷ Ley N° 19.882 aprobada el 23 de junio de 2003.

la edad necesaria para acogerse a jubilación.

Todas estas medidas implementadas durante los gobiernos de la Concertación en el ámbito de la modernización de la gestión pública, han permitido generar un Estado más moderno y acorde a las necesidades que imprime el escenario global actual, posicionando a Chile entre los países con mejores condiciones de gobernabilidad dentro del contexto mundial.

La estadística generada por el programa de Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial⁴⁸ así lo ratifica, mostrando a Chile durante el período 1996-2006 como el país mejor ubicado en el contexto de los países en desarrollo y especialmente, dentro del contexto latinoamericano, con valores muy cercanos a los países desarrollados integrantes de OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

De acuerdo al Banco Mundial, la gobernabilidad se mide a través de seis dimensiones⁴⁹. En 2006 Chile se destaca

⁴⁸ Ver www.worldbank.org

⁴⁹ Las dimensiones de la gobernabilidad son:

1. **Voz y rendición de cuentas:** mide el grado al que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa.
2. **Estabilidad política y ausencia de violencia:** mide la percepción de la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización o sea derrocado a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.
3. **Efectividad gubernamental:** mide la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado al que es independiente de presiones políticas, la calidad de la formulación y ejecución de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas.
4. **Calidad regulatoria:** mide la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
5. **Estado de derecho:** mide el grado al que los agentes confían en las reglas sociales y las obedecen y, en particular, la calidad de la ejecución de contratos, la

notoriamente en cada una de ellas, al compararse con Latinoamérica y algunos países específicos como Brasil y México, así como con países con el mismo nivel de ingreso. Todas las dimensiones presentan valores que superan el percentil 75. La dimensión mejor evaluada en Chile es la “calidad regulatoria”, ubicada en el percentil 91,7, mientras que la de menor evaluación es la “estabilidad política y ausencia de violencia” ubicada en el percentil 77,4, similar a la ubicación de países como Australia y al promedio de los países de la OCDE.

En el caso particular del indicador de efectividad gubernamental, que mide la calidad de los servicios públicos, de la administración pública y su grado de independencia respecto a presiones políticas, de la formulación y ejecución de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas, en el año 2006 Chile se ubica en el percentil 87,7. Este valor, muy cercano al valor promedio de los países desarrollados que integran la OCDE (88,6) y distante del promedio latinoamericano (57,8), muestra que el país ha logrado implementar acciones concretas para mejorar la gestión pública.

Un aporte importante a este logro ha sido la implementación del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central, el cual acumula más de diez años de experiencia en la evaluación y seguimiento de programas e instituciones públicas. Su análisis en detalle será presentado en la siguiente sección.

policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia.

6. **Control de la corrupción:** mide el grado al que se ejerce el poder público en beneficio privado, así como la corrupción en pequeña y gran escala y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados.

V.4 DECISIONES INFORMADAS Y TRANSPARENTES. SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL

El sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central surge bajo el concepto de presupuesto por resultados. El objetivo es generar información de desempeño de las distintas instituciones públicas, sus políticas y programas, para apoyar el proceso de toma de decisiones vinculado al ciclo presupuestario. El sistema contribuye a mejorar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos, a través de proveer información de desempeño que haga posible conocer dónde se requiere realizar ajustes que permitan mejorar la gestión pública y por tanto, llegar de mejor manera a los ciudadanos con las distintas políticas y programas.

El concepto de presupuesto por resultados es utilizado por los países de la OCDE. Se refiere a distintas técnicas que buscan integrar información de desempeño al proceso presupuestario, relacionando asignación de recursos con resultados medibles⁵⁰, en vez de la forma tradicional de asignación de recursos en base a insumos (personal, bienes y servicios por ejemplo).

No existe un modelo único respecto de la forma específica en que la información sobre desempeño se introduce en el proceso presupuestario y cómo se relaciona con la asignación de los recursos. La definición de lo que es información de desempeño también es amplia, incluyendo tanto instrumentos de seguimiento como indicadores que miden producción de bienes y servicios, como la evaluación de programas y políticas

públicas con metodologías más complejas (Recuadro N° V.4.1). Las fuentes de información y las metodologías aplicadas para obtenerla también son variadas entre los países.

Recuadro N° V.4.1: Instrumentos de Seguimiento vs. Evaluación

En los países en que se aplican enfoques de presupuesto por resultados, se han desarrollado dos categorías de instrumentos para la obtención de información sobre desempeño. Por una parte, existen los sistemas de seguimiento de los resultados, en general basados en mediciones cuantitativas del desempeño (indicadores de eficacia, calidad de servicio, eficiencia y ejecución presupuestaria), y por otra los sistemas de evaluación de programas e instituciones públicas. La diferencia fundamental entre ambos tipos de instrumentos es que mientras los sistemas de seguimiento sólo se centran en los resultados, principalmente a nivel de productos, las evaluaciones entregan además resultados de impacto de los programas en los beneficiarios, profundizan en las causas que explican esos resultados, analizando los procesos de producción, la organización y el diseño de las distintas iniciativas.

Respecto de la forma de integrar la información de desempeño al proceso presupuestario y a la toma de decisiones, la OCDE, sobre la base de los objetivos declarados por autoridades fiscales de los distintos países miembros, ha desarrollado tres categorías de presupuestos por resultados⁵¹:

- **Cuenta Pública:** El principal objetivo es obtener mayor transparencia y rendición de cuentas a través de incorporar información al proceso presupuestario. La información de desempeño no juega

⁵⁰ OECD (2005), "Modernizing Government: The Way Forward", OECD Publishing, Paris, 2005.

⁵¹ OECD (2007) "Performance Budgeting in OECD Countries", junio 2007.

un rol en la asignación de recursos y no pretende que así sea.

- **Presupuesto Informado:** Existe un vínculo indirecto entre información de desempeño y asignación de recursos. Este vínculo indirecto implica que la información de desempeño es utilizada sistemáticamente para sustentar las decisiones presupuestarias, pero no necesariamente determina los montos de recursos asignados. La información de desempeño no tiene un peso predeterminado en la decisión final. En este caso, los objetivos centrales son mejorar la transparencia y la planificación presupuestaria.
- **Fórmula Directa:** El principal objetivo que se persigue con la incorporación de información de desempeño al proceso presupuestario es mejorar la asignación de recursos. En este caso, existe una relación directa y explícita entre recursos y mediciones de desempeño, en general unidades de producto. Puede tomar la forma de recursos asignados en base a formas contractuales que incluyen indicadores de desempeño o de actividad.

Recuadro N° V.4.2: Presupuesto por Resultados en la Práctica. La Experiencia de Países de la OCDE

Cuenta Pública

Canadá. En Canadá se han implementado varias iniciativas destinadas a producir información de desempeño en la administración federal, pero no es claro cómo esta información se vincula con las decisiones sobre asignación de recursos. Entre estas iniciativas se cuentan: los reportes de planes y prioridades; una planificación estratégica a tres años que los Departamentos informan al Parlamento; los reportes de

desempeño departamental, en los que anualmente se informan los resultados obtenidos; informes consolidados de estos reportes que son preparados por el Ministerio de Finanzas cada año, entre otras iniciativas. Además existe una política de evaluar los 750 programas de transferencia (administrados por agencias no gubernamentales) al menos una vez cada 5 años.

Dinamarca. En este país se utiliza un sistema amplio de arreglos contractuales entre ministerios y agencias. El esquema considera el establecimiento de metas sobre productos y resultados, el desarrollo de los contratos (sin vinculación legal) y la elaboración de informes anuales de desempeño que son enviados al Parlamento. Cada ministerio sectorial tiene la libertad para decidir si aplica el sistema de contratos y cómo los aplica. También tienen libertad para desarrollar sus propios esquemas de evaluación y decidir qué programas evalúan. Ni los reportes de resultados ni las evaluaciones son formalmente parte de la negociación presupuestaria entre los ministerios sectoriales y el Ministerio de Finanzas.

Presupuesto Informado

Australia. El sistema australiano se enfoca en la definición de resultados a nivel de agencia. Cada agencia y departamento del Gobierno debe identificar resultados explícitos, así como productos y medidas de desempeño, y reportarlos en sus proyectos de presupuesto y en un informe de resultados al final de cada año. Las evaluaciones o revisiones de programas y de temas transversales a las agencias y departamentos son otra característica del sistema australiano y son principalmente los resultados de estas evaluaciones los que se utilizan para informar el proceso presupuestario.

Corea. En este país las agencias y ministerios tienen que suministrar al Ministerio de Planificación y Presupuesto planes estratégicos de mediano plazo, planes anuales y reportes anuales de desempeño. El sistema está enfocado en resultados, pero las agencias han tenido dificultades para realizar

mediciones objetivas, en parte porque son ellas mismas las que establecen sus objetivos. El 2005 se estableció un sistema de evaluación de programas basado en el sistema PART de Estados Unidos. Sin llegar a ser un sistema de “Fórmula Directa”, en los últimos años se ha registrado una alta correlación entre el resultado de estas evaluaciones y la asignación presupuestaria.

Reino Unido. En este país se están realizando evaluaciones comprehensivas del gasto desde 1998. Este es un ejercicio bianual que pretende obtener mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y mejor calidad de servicio. Después de ser evaluado, el Departamento elabora un presupuesto que cubre los próximos tres años y negocia con el Ministerio de Finanzas un convenio que establece metas de desempeño para ese mismo período y la forma en que serán medidas. La mayor parte de las metas se refiere a resultados. La información de desempeño es revisada durante la negociación presupuestaria entre los Departamentos y el Ministerio de Finanzas, aunque no existe un vínculo automático con la asignación de recursos.

Fórmula Directa

Esta modalidad no se encuentra en sistemas de alcance nacional, sólo se aplica a sectores específicos como educación (sistemas de *voucher*) y salud (pagos per cápita y por diagnóstico) en países como Inglaterra, Portugal, Dinamarca, Finlandia y Noruega, entre otros.

Considerando la experiencia de los países de la OCDE⁵², donde en su mayoría existe una vinculación indirecta entre resultados y asignación de recursos, en Chile el Ministerio de Hacienda diseñó e implementó un Sistema de Evaluación y Control de Gestión. En él la información de desempeño es utilizada para informar y mejorar la toma de decisiones de los

actores involucrados en el proceso presupuestario, la asignación y uso de los recursos públicos y con ello la calidad de las políticas públicas⁵³. Este sistema tuvo su inicio la segunda mitad de los noventa, con su implementación a partir del año 2000. El sistema evaluación y control de gestión comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e instituciones; formato estándar de presentación de programas a financiamiento en el presupuesto; mecanismos de incentivo remuneracional al desempeño institucional (Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Ley Médica y Metas de Eficiencia Institucional); y Balance de Gestión Integral (BGI)⁵⁴.

Los cambios en el ámbito de la gestión integral se han consolidado desde inicios de los noventa. Los diferentes gobiernos de la Concertación han abordado distintas iniciativas que configuran lo que hoy se conoce como el sistema de evaluación y de control de gestión. A continuación se presenta un breve resumen de las iniciativas impulsadas en estos períodos, los logros obtenidos y cómo se fueron implementando y ajustando hasta consolidarse en el sistema integral que se conoce y se aplica en la actualidad.

⁵² Schick, A. (2007) “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?” OECD, January, 2007.

⁵³ Esto en oposición al concepto de utilizar la información de resultados como una regla de decisión en la asignación de los recursos, lo que además de limitar el rango de decisión de las autoridades, tiene pocas posibilidades prácticas de ser implementado, debido a la calidad y precisión de la información de desempeño que se requiere.

⁵⁴ Adicionalmente a estos instrumentos se encuentran el Sistema Nacional de Inversión a cargo de MIDEPLAN, que realiza la evaluación ex-ante de proyectos de inversión.

V.4.1 Iniciativas Impulsadas en el Período 1993 – 1999.

Considerando la creciente necesidad de contar con mecanismos e instrumentos que evalúen el desempeño, permitir la rendición de cuentas y determinar la responsabilidad por los resultados de las políticas, en el año 1993 el Ministerio de Hacienda inició la implementación de una experiencia piloto que estuvo orientada al mejoramiento de la gestión en los Servicios Públicos.

Aprovechando la experiencia de las iniciativas implementadas en el Reino Unido como *Next Step* y *Value for Money*, este piloto se basó en la idea en que era en las instituciones donde se definían los avances en materia de gestión. La finalidad era implementar instrumentos y mecanismos de seguimiento que permitieran generar información de desempeño, introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto y avanzar en materia de transparencia en la cuenta pública de los resultados.

Para esto se desarrolló un proceso de planificación estratégica al interior de 5 Servicios Públicos⁵⁵. Se partió por lograr una clara identificación de sus definiciones estratégicas: misión institucional, objetivos estratégicos, productos estratégicos y clientes, beneficiarios o usuarios. Estas definiciones permitieron generar proyectos de modernización institucional e implementar sistemas de información para la gestión que permitieran la

medición de indicadores de desempeño, enriqueciendo el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional.

Los indicadores de desempeño son una herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las instituciones públicas. Esto requiere medir los aspectos clave para la producción de los bienes y servicios, tales como la capacidad de ejecución del presupuesto institucional y procedimientos de compras y contrataciones públicas, entre otros.

Asimismo, los indicadores permiten medir la provisión de bienes y servicios otorgados a los usuarios, sus principales características (niveles de producción, costos promedio, cobertura, focalización y tiempos de respuesta o resolución de reclamos), y el resultado o impacto que estos bienes generan en los usuarios finales.

En 1994 se extendió esta iniciativa a 26 instituciones, poniendo en marcha un sistema de indicadores de desempeño y metas de gestión incorporados al proceso de formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 1995. En 1997 la cobertura se incrementó a 67 Servicios, representando cerca del 80% del total de instituciones factibles de integrar⁵⁶.

⁵⁵ Los 5 Servicios Públicos fueron la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el Servicio de Tesorería, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Instituto de Normalización Provisional (INP) y el Servicio de Impuestos Internos (SII). Los procesos de planificación estratégica fueron desarrollados por cada institución contando con el apoyo de empresas consultoras, generando un conjunto de indicadores de desempeño asociados a las principales acciones desarrolladas por cada Servicio.

⁵⁶ Se consideró integrantes potenciales del sistema de indicadores a los Servicios con funciones esencialmente ejecutivas que proveen bienes y/o servicios que poseen una dimensión principalmente cuantitativa. Se excluyó por tanto a las instituciones con funciones esencialmente políticas, como las Subsecretarías o cuyos bienes y/o servicios son principalmente cualitativos, como las instituciones reguladoras.

Recuadro N° V.4.3: Ejemplos de Indicadores de Desempeño**Porcentaje de cédulas de identidad tramitadas dentro del plazo establecido**

Meta 2008: 86%.

Servicio de Registro Civil e Identificación. Ministerio de Justicia.

Tasa de aseguramiento de conexión a Internet de escuelas rurales

Meta 2008: 80%.

Subsecretaría de Telecomunicaciones. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Ahorro en las compras públicas por uso de Plataforma ChileCompra

Meta 2008: MM\$ 55.000

Dirección de Compras Públicas. Ministerio de Hacienda.

Porcentaje del déficit de pavimentos participativos cubiertos en el año

Meta 2008: 8.13%.

SERVIU II. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Porcentaje de la Fuerza de Trabajo Total protegida por Seguro de Desempleo (Ley N° 19.728)

Meta 2008: 67%.

Subsecretaría de Previsión Social. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Durante este período también se entregó esta información de resultados de las instituciones públicas al Congreso Nacional en el marco de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año. A contar de 1996, se comenzó a firmar protocolos de acuerdo con el Ejecutivo, que establecieron una serie de compromisos tendientes a una mayor evaluación y transparencia de la gestión pública. Entre las iniciativas surgidas en el marco de estos protocolos, destacan el compromiso de evaluar programas

gubernamentales del área social, de fomento productivo y de desarrollo institucional y la obligación de que las instituciones públicas presenten anualmente balances financieros y de gestión (que más tarde se transformaron en los Balances Gestión Integral - BGI). Es así como en 1997 se inició al Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (línea EPG), el cual en su fase piloto contempló la evaluación de 20 programas públicos.

Para asegurar la calidad, transparencia y uso de las evaluaciones, se estableció que éstas debieran ser: (i) técnicamente confiables, (ii) independientes de la institución evaluada, (iii) desarrolladas por consultores externos al sector público, (iv) con resultados de carácter público, (v) de un costo adecuado, y (vi) cuyos resultados apoyaran la formulación del presupuesto de cada año.

Para cumplir con el requisito de independencia se encargan las evaluaciones a Paneles de Expertos⁵⁷, integrados por tres consultores de reconocido prestigio. Las evaluaciones se basan en el análisis de información existente⁵⁸, y en un proceso de interacción con la institución responsable del programa evaluado, a través de entrevistas y reuniones para intercambiar información y opiniones con la gerencia del programa. Este trabajo se desarrolla entre enero y junio de cada año (5 meses), de modo que los resultados de las evaluaciones retroalimenten la formulación y discusión del presupuesto del año siguiente. Las evaluaciones son además revisadas por un Comité Interministerial de Evaluación integrado

⁵⁷ Seleccionados por concurso público.

⁵⁸ En algunos casos, en que se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios principalmente orientados a recoger nueva información o sistematizar la existente.

por los Ministerios de Hacienda, Planificación y Secretaría General de la Presidencia.

La metodología utilizada en las evaluaciones se basa en la técnica de Marco Lógico, la que es utilizada por organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID para elaborar los proyectos y programas que ellos financian (Recuadro N° V.4.4).

Recuadro N° V.4.4: Metodología de Evaluación de Programas (Marco Lógico)

En términos simples la metodología de evaluación consiste en:

- Definir distintos niveles de objetivos para cada programa, desde los más generales (fin y propósito del programa) hasta los más específicos (objetivos para cada bien o servicio que entrega y las actividades necesarias para su provisión) y analizar su consistencia.
- Evaluar el logro de cada nivel de objetivos mediante indicadores cuantitativos respaldados por medios de verificación, que son los sistemas desde los cuales se extrae la información para construirlos.
- Identificar, para su seguimiento, los supuestos o factores externos que de no ocurrir pondrían en riesgo el logro de los objetivos del programa.

La evaluación de programas permite incorporar el juicio evaluativo de profesionales externos al sector público y generar una mirada integral de los programas públicos, dado que la evaluación no sólo se centra en los resultados de los programas sino que también incorpora el análisis del diseño, organización y gestión, la sostenibilidad del programa, y la justificación de su continuidad.

En el año 1997 el Ministerio de Hacienda inició la elaboración de balances anuales de gestión con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas de los servicios públicos. El Balance de Gestión Integral (BGI) es un documento de cuenta pública o “memoria” anual que elabora cada Servicio Público.

En 2000 se rediseñó el balance y se implementó un nuevo formato, incorporando los principales resultados de la gestión institucional, su asociación con los recursos presupuestarios, el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas y las razones de los resultados obtenidos.

También se incorporó información del cumplimiento de los compromisos gubernamentales establecidos con el Ministerio Secretaria General de la Presidencia, y en conjunto con dicho Ministerio se solicitó a las instituciones la elaboración de este balance (Recuadro N° V.4.5).

Los Balances de Gestión Integral son enviados anualmente al Congreso Nacional como informe de cuenta pública y puestos a disposición de la ciudadanía en los sitios web de cada institución y de la Dirección de Presupuestos.

En el marco de un acuerdo con la ANEF, el Ministerio de Hacienda inició en este período la implementación de un mecanismo de incentivo de remuneraciones institucional. Éste vincula el cumplimiento de objetivos de gestión a un bono de remuneraciones para todos los funcionarios de una institución.

El principal mecanismo de incentivos con que cuenta la administración pública es el

Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)⁵⁹.

Recuadro N° V.4.5: Balance de Gestión Integral

En el año 2006 un total de 114 instituciones elaboraron Balance de Gestión Integral. Dicho informe considera los siguientes aspectos:

Carta de la autoridad del Servicio

Presenta los resultados más relevantes de la gestión institucional alcanzados en el año anterior (logros), los aspectos pendientes (no logros) y los desafíos para el año en curso.

Identificación de la Institución

Presenta información sobre aspectos tales como estructura organizacional, definiciones estratégicas, compromisos gubernamentales y recursos humanos y financieros.

Resultados de la Gestión

Incluye informe de desempeño, de gestión financiera y de recursos humanos entre otros aspectos. El informe de desempeño incorpora información del cumplimiento de las metas asociadas a los indicadores que han sido presentados en el presupuesto, información del avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos producto de la evaluación de programas e instituciones públicas, nivel de cumplimiento de los objetivos de gestión del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), cumplimiento de los compromisos de la Programación Gubernamental establecidos con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, entre otros resultados de gestión.

Desafíos

Señala los aspectos más relevantes de las líneas de acción sobre las cuales se desarrollará la gestión del Servicio durante el año en curso.

V.4.2 Consolidación de los Instrumentos e Implementación del Sistema de Control de Gestión. Período 2000 – 2007.

Al iniciar este período ya estaban definidos cuatro líneas gruesas de instrumentos de gestión: la evaluación de programas, los indicadores de desempeño, el balance de gestión integral y los PMG. Considerando el aprendizaje alcanzado durante los primeros años de implementación, a partir del 2000 se creó un sistema de evaluación y control de gestión donde los distintos instrumentos interactúan entre sí.

En algunos casos fue necesario hacer cambios en el diseño de los instrumentos, particularmente en el PMG. En otros, se implementaron nuevas metodologías de evaluación o se incorporaron procedimientos para asegurar la difusión de los instrumentos y sus resultados, y el uso de la información generada durante el proceso de toma de decisiones que ocurre al interior del ciclo presupuestario. Desde inicios del 2000 y en la etapa de evaluación del presupuesto, se considera además de la información financiera también información de desempeño provista por los instrumentos del sistema de evaluación y control de gestión. Esta información se obtiene a partir del nuevo formato de los balances de gestión de cada institución.

Adicionalmente, el año 2000 se incorporaron nuevos instrumentos de definiciones estratégicas y en especial un formato para nuevos programas o ampliaciones y reformulaciones de programas existentes que involucren recursos adicionales. También se formalizó en este instrumento el seguimiento de las recomendaciones surgidas en el proceso de evaluación de los programas. El seguimiento de las recomendaciones permitió establecer

⁵⁹ Ley N° 19.553 de 1998 y Decreto de Hacienda N° 475 de 1998.

compromisos entre la Dirección de Presupuestos y el ministerio responsable, incorporando las recomendaciones planteadas por los evaluadores externos.

En este período se produjo un importante rediseño del PMG. La herramienta completa se integró al proceso de control de gestión más global, generando un lenguaje común comparable entre instituciones y por niveles de cumplimiento y desarrollo organizacional.

Así, desde comienzos de este gobierno se cuenta con una batería de instrumentos integrados y que aportan a la gestión de las instituciones públicas. Les permite alinearse, considerar compromisos en su gestión, aprender sobre mejores prácticas y enfocarse en aquellas áreas con mayores retrasos o debilidades. Así por ejemplo, las definiciones estratégicas e indicadores de desempeño incorporan aspectos relevantes que surgen de las evaluaciones, los que también son incorporados en los sistemas de gestión del PMG. Esta información es utilizada en la elaboración de la propuesta de programas e instituciones a evaluar que es acordada con el Congreso en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos de cada año.

A continuación se describen los cuatro elementos que componen este Sistema de Evaluación y Control de Gestión:

- Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño en el Presupuesto.
- Evaluación de Programas e Instituciones.
- Formato Estándar de Presentación de Programas al Presupuesto.
- Programas de Mejoramiento de la Gestión.

Para facilitar la lectura de la descripción de los instrumentos se presentan ejemplos de su aplicación en los recuadros correspondientes.

Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño en el Presupuesto

Contar con un plan estratégico y compartirlo en la organización ha pasado a ser parte de la gestión de las instituciones públicas. Este plan permite contar con información sobre el foco de la actividad, sus planes de corto, mediano y largo plazo y contribuye con socializar los indicadores de desempeño que se comprometen.

Recuadro N° V.4.6: Resumen de Definiciones Estratégicas: Servicio de Registro Civil e Identificación

Misión

Facilitar el ejercicio de los derechos de las personas a través del registro, certificación y verificación de los hechos relativos al estado civil, identidad, bienes y otros actos específicos encomendados por ley, resguardando la confidencialidad, confiabilidad y certeza de la información, brindando un servicio oportuno y de calidad.

Objetivos Estratégicos

- Mejorar los niveles de satisfacción de las usuarias y los usuarios, diseñando y aplicando instrumentos que permitan detectar y monitorear en forma oportuna sus necesidades y requerimientos.
- Garantizar la plena seguridad de nuestros datos a través de la incorporación permanente de tecnologías de información, con innovación y mejoramiento continuo de los procesos.
- Mejorar las condiciones de cobertura y acceso de las usuarias y los usuarios a los servicios ofrecidos por la institución, ampliando y modernizando los canales de atención, a través de un diseño

operacional moderno y flexible, tanto en tecnología como infraestructura.

- Fomentar la generación de alianzas estratégicas con otras organizaciones, creando sinergias que permitan optimizar la entrega de nuestros productos estratégicos.

Productos Estratégicos (bienes y/o servicios)

- Documentos de Identificación (Carnet de Identidad, Pasaporte, entre otros).
- Registro Civil (Certificados de Nacimiento, Matrimonio, Defunción, entre otros).
- Registro de Vehículos Motorizados.
- Registros Penales.
- Registros Especiales (sobre discapacitados, conductores, entre otros).

Clientes, Usuarios, Beneficiarios

- Personas naturales, instituciones del sector público y organizaciones y empresas del sector privado.

Tal como lo muestra el Recuadro N° V.4.6, para el caso del Servicio de Registro Civil e Identificación, la información corresponde a la misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos y clientes, usuarios o beneficiarios. Su incorporación en el proceso presupuestario tiene por objeto hacer consistente la solicitud de recursos con las prioridades propuestas por las instituciones en su presupuesto, contribuyendo a una discusión del presupuesto orientada a resultados.

Las definiciones estratégicas son acompañadas por indicadores de desempeño, los que permiten conocer aquellas metas más relevantes con las que se compromete cada institución, considerando los recursos consultados en su presupuesto (Recuadro N° V.4.7).

Recuadro N° V.4.7: Indicadores de Desempeño

Ejemplo de Indicadores de Desempeño. Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCeI)

Eficacia/Producto. Porcentaje de Certificados Internet solicitados con respecto a los Certificados Computacionales emitidos por el SRCeI. Meta 2008: 7,2%

Calidad/Producto. Porcentaje de cédulas de identidad tramitadas dentro de los 11 días hábiles respecto del total de cédulas de identidad tramitadas. Meta 2008: 86%

Eficacia/Proceso. Porcentaje de solicitudes de Cédulas de Identidad en terreno realizadas respecto de las programadas en el año. Meta 2008: 92%

Los indicadores de desempeño deben cumplir con un conjunto de requisitos: tener una razonable independencia de factores externos, permitir comparaciones, la información debe ser obtenida a costos razonables, deben ser confiables, simples y comprensivos, y deben ser de carácter público. Los indicadores permiten efectuar mediciones en tres ámbitos de control: proceso, producto y resultado.

Para cada uno de los ámbitos mencionados es posible medir cuatro dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, administración financiera y calidad del servicio

Evaluación de Programas e Instituciones

A contar del año 2001 se incorpora una nueva línea de evaluación que agrega un módulo de medición del impacto, lo que por lo general implica realizar trabajos en terreno (encuestas a beneficiarios y no beneficiarios).

Recuadro N° V.4.8: Metodología de Evaluación de Impacto

En términos simples esta metodología de evaluación consiste en:

- Definir los resultados a nivel de producto, intermedios y finales (impactos) que se quiere evaluar.
- Seleccionar una muestra de beneficiarios y una muestra de no beneficiarios o controles. Estos últimos corresponden a personas, familias, empresas, etc., que no han participado en el programa, pero que cumplen los requisitos para hacerlo. Una fuente para obtener el grupo de control son los listados de postulantes que no han sido seleccionados.
- Desarrollar los instrumentos (encuestas, *focus group*, entrevistas) necesarios para recopilar la información de resultados intermedios y finales. Aplicar estos instrumentos a beneficiarios y controles y luego procesar los resultados.
- Realizar análisis estadístico y econométrico de los resultados, utilizando mecanismos de evaluación cuasi-experimental (*matching*, diferencias en diferencias, entre otras).

El foco principal de una evaluación de impacto consiste en separar de los beneficios observados, todos aquellos efectos sobre la población beneficiaria derivados de factores externos al programa y que de todas maneras hubiesen ocurrido sin la ejecución de éste. En este sentido, no basta con cuantificar el impacto del programa sobre el grupo de beneficiarios comparando la situación “del antes versus el después”, sino que se requiere comparar los resultados finales del programa en los beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios de características similares (grupo de control). Por tanto, una evaluación de impacto es un trabajo de mayor envergadura que una EPG,

puesto que requiere más investigación en terreno y la aplicación de modelos analíticos más complejos (Recuadro N° V.4.4). Tienen una duración de entre 8 a 10 meses, y son encargadas a Universidades, Centros de Estudio y Consultoras, las cuales son escogidas mediante licitación pública, de manera de garantizar la selección de las mejores.

Luego, a partir de nuevos requerimientos de información pública, se incorporó la evaluación de instituciones o conjuntos de instituciones pertenecientes a un sector. La metodología que se adoptó fue la evaluación comprehensiva del gasto, que analiza la consistencia estratégica entre los objetivos institucionales y sectoriales, el diseño institucional, los procesos productivos y de gestión, el uso de recursos financieros y los resultados a nivel de producto. Esta metodología tomó como referencia las evaluaciones del gasto realizadas en el Reino Unido y el diseño del Sistema de Planificación y Control del PMG. Es así como el año 2002 se realizó el primer estudio en esta línea, evaluándose los servicios dependientes del Ministerio de Agricultura. A partir de la experiencia piloto, se estableció además la discusión con las instituciones, de un plan de trabajo de mediano plazo (2 a 3 años), en el que se fijan responsables, etapas y plazos para cumplir los compromisos establecidos (Recuadro N° V.4.9).

Recuadro N° V.4.9: Recomendaciones y Compromisos. Ejemplo

Programa Saud Bucal – JUNAEB (evaluación año 2004)

Recomendación del Panel Evaluador. Revisar los criterios de focalización y selección de las comunas participantes en el componente Atención Odontológica Integral, en especial la pertinencia del criterio

“Compromiso de los ejecutores”, los ponderadores utilizados en la aplicación de estos criterios y el rango del instrumento de focalización IVE. Se recomienda redefinir la ponderación de las cuatro variables utilizadas en la selección del componente Atención Odontológica Integral, de manera de hacer más relevante el peso de las variables socioeconómicas y de daño bucal en relación a la variable de selección “Compromiso de los ejecutores”.

Compromiso Establecido. Revisar criterios de focalización utilizados por el Programa y la ponderación de las variables incluidas en cada criterio para la selección de las comunas participantes en Componente Atención Odontológica, dando más énfasis al criterio socioeconómico.

Fecha de Vencimiento. Diciembre 2004.

Acciones realizadas. i) Se cambió la ponderación del promedio IVE de las escuelas, con el objetivo de dar más importancia al puntaje de los datos comunales y focalizar el Programa en las comunas más vulnerables; ii) Se reemplazó el Índice de Desarrollo Humano por el Índice de Infancia Comunal (UNICEF); iii) Se agregó una ponderación para el número de niños Chile Solidario de la comuna (otorgando mayor puntaje a las comunas con mayor cantidad de niños en esta condición); iv) Se flexibilizó la condición de tener infraestructura para los componentes educativo y de enseñanza de técnica de cepillado para las comunas de bajos recursos; y v) Se cambió el puntaje otorgado al factor “Compromiso de Ejecutores”, bajándose de 13 a 5 puntos.

Calificación DIPRES al compromiso. Cumplido.

Formato Estándar de Presentación de Programas al Presupuesto.

Con el objeto de mejorar la asignación de recursos a programas nuevos y reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes, en la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento denominado Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable). Este mecanismo se utilizó en la elaboración de los presupuestos 2001 al 2003.

A partir del presupuesto 2004 se dejó de utilizar el mecanismo del Fondo Concursable, sin embargo se mantuvieron sus elementos centrales, de un modo más acotado, para que todos los programas nuevos y reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes contaran con un conjunto de antecedentes básicos relevantes para analizar la necesidad y pertinencia de su financiamiento. Para ello los ministerios deben solicitar recursos en un formato estándar. Los conceptos incorporados en este formato corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología de marco lógico (ver Recuadro N° V.4.10).

Recientemente, en el marco del protocolo de acuerdo del presupuesto 2007, se estableció el uso obligatorio de este formato estándar. Así, todos los programas nuevos y las reformulaciones y ampliaciones sustantivas de programas existentes que recibieron financiamiento en el presupuesto 2008, pasarán por este proceso. Esto permitirá, entre otras cosas, avanzar en la construcción de líneas bases, facilitando de esta manera futuras evaluaciones.

Recuadro N° V.4.10: Formato Estándar de Presentación de Programas al Presupuesto.

Identificación del Programa. Se consigna la información básica de identificación de la iniciativa. Nombre del programa, unidad responsable y otros organismos involucrados, período de ejecución, producto estratégico al cual se vincula el programa, etc.

Justificación. Diagnóstico e identificación del problema o necesidad que se espera resolver, haciendo mención a las principales causas que lo(a) originan, incluyendo antecedentes estadísticos e indicadores que fundamentan el diagnóstico. Estos indicadores constituyen parte de la línea base del programa.

Definición y cuantificación de población que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa (potencial) y la que el programa tiene considerado atender en un período de tiempo (población objetivo) y, en el caso de ampliación y/o reformulación de programas existentes, la población beneficiada a la fecha.

Diseño del Programa (Matriz de Marco Lógico)⁶⁰. El diseño del programa se expresa en la matriz de marco lógico a través de la cual se define los distintos niveles de objetivos del programa (fin, propósito, componentes y actividades) y los indicadores que permitirán medir su cumplimiento. Los indicadores deben ser concordantes con los establecidos en la línea base.

Programación Financiera. Se identifica la solicitud de recursos para el año al cual se solicita el financiamiento y la estimación de gasto anual proyectada para el período de ejecución, desagregada por ítem de gasto y por componentes del programa.

Programas de Mejoramiento de la Gestión

El cumplimiento de objetivos de gestión se asocia a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios que se desempeñan en los servicios públicos (Ley N°19.553 de 1998). El porcentaje de cumplimiento de los objetivos de gestión y el porcentaje de incentivos se otorga por ley según tramos de cumplimiento (Cuadro N° V.4.1).

**Cuadro N° V.4.1
Porcentaje de Incentivo por
Desempeño Institucional PMG**

Porcentaje de Cumplimiento	Porcentaje de Incentivo por Desempeño Institucional. PMG			
	2007	2008	2009	2010*
90% - 100%	5.7%	6.3%	7.0%	7.6%
75% - 89%	2.85%	3.15%	3.5%	3.8%
< 75%	0%	0%	0%	0%

Nota: * Cifra modificada a partir de agosto de 2007 según Ley N° 20.212. Se incrementa gradualmente el incentivo de 5%, situación actual a 7,6% el 2010.

El PMG ha permitido alinear el cumplimiento de objetivos de gestión establecidos en un Programa Marco, y desarrollar áreas estratégicas de gestión comunes a toda la administración pública. A partir del año 2000 el PMG cuenta con áreas de gestión y sistemas o niveles de cumplimiento en los que se va avanzando en etapas sucesivas. Este sistema incentiva el que las instituciones se vayan desarrollando de acuerdo a sus capacidades, pero siempre en un contexto de conceptos comunes para toda la administración. El sistema consiste en la implementación de once sistemas de gestión en cinco áreas: recursos humanos, calidad de atención a usuarios, planificación/control/gestión/territorial,

⁶⁰ Ver Recuadro N° V.4.4

administración financiera y enfoque de género (Recuadro N° V.4.11).

Recuadro N° V.4.11: Programa Marco PMG. Áreas Estratégicas y Sistemas de Gestión

El Programa Marco del PMG considera un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para todas las instituciones del sector público. Cada área está conformada por sistemas.

ÁREAS	SISTEMAS
1. Recursos Humanos	1. Capacitación 2. Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo 3. Evaluación de Desempeño
2. Calidad de Atención a Usuarios	4. Sistema Integral de Atención de Usuarios 5. Gobierno Electrónico
3. Planificación / Control / Gestión Territorial	6. Planificación / Control de Gestión 7. Auditoría Interna 8. Gestión Territorial
4. Administración Financiera	9. Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público 10. Administración Financiero-Contable
5. Enfoque de Género	11. Enfoque de Género

Etapas de Desarrollo

Cada uno de los sistemas se desarrolla en 4 a 6 etapas o estados de avance posible. Cada etapa es definida especificando sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre plenamente implementado según características y requisitos básicos. Esta definición considera un ordenamiento lógico del desarrollo de cada sistema desde lo más básico, partiendo por una etapa de diagnóstico del grado de desarrollo inicial del sistema, siguiendo por una etapa de diseño que considera el diagnóstico, luego continúa con una o más etapas de implementación, para terminar con la etapa de evaluación de la implementación, de modo de hacer los ajustes al sistemas que sean necesarios, esto en la lógica del mejoramiento continuo.

Las instituciones comprometen anualmente el desarrollo de una determinada etapa para cada uno de los sistemas definidos en el programa marco. Para ello establecen prioridades y

ponderaciones para cada uno de los sistemas⁶¹.

La acreditación del cumplimiento de los objetivos de cada etapa de implementación está a cargo de un conjunto de instituciones públicas especializadas en los sistemas del Programa Marco, conocidas como Red de Expertos. Estas instituciones también son las encargadas de proporcionar asistencia técnica a los Servicios, lo cual ha permitido generar competencias técnicas en los encargados de los sistemas en los Servicios, transferir mejores prácticas y difundir, aspectos centrales de la gestión pública y alinear la gestión pública a la consecución de objetivos comunes (Recuadro N° V.4.12).

En 2005 se inició el proceso de certificación de los sistemas de gestión del PMG bajo la norma ISO 9001:2000. Para estos efectos se utiliza toda la estructura y organización de la ISO internacional, apoyando a los servicios públicos con instituciones especialistas tanto en la preparación de un proceso de certificación, como con aquellas instituciones acreditadas para la certificación ISO⁶². La incorporación de la norma ISO permite que actores externos al ejecutivo acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en los sistemas del Programa Marco del PMG, lo que contribuye a dar mayor transparencia a este programa.

⁶¹ Prioridad Alta (en su conjunto deben sumar una ponderación de 60%), Prioridad Mediana (en su conjunto deben sumar una ponderación de 30%) y Prioridad Menor (en su conjunto deben sumar una ponderación de 10%).

⁶² Como consecuencia de la incorporación de la certificación ISO 9001:2000 de los sistemas de gestión del PMG en el año 2005, el Programa Marco que operó entre los años 2000 a 2004 y que considera 11 sistemas se denomina Programa Marco Básico, y el programa marco que incorpora la certificación ISO se denomina Programa Marco Avanzado.

Recuadro N° V.4.12: Instituciones de la Red de Expertos

Dirección Nacional del Servicio Civil: Sistemas Capacitación y Evaluación de Desempeño.

Superintendencia de Seguridad Social: Sistema Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes Laborales.

Secretaría General de Gobierno: Sistema Integral de Atención a Usuarios.

Secretaría General de la Presidencia: Sistema Gobierno Electrónico.

Dirección de Presupuestos: Sistemas Planificación/Control de Gestión y Administración Financiero-Contable.

Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno: Sistema Auditoría Interna.

Subsecretaría de Desarrollo Regional: Sistema Gestión Territorial.

Dirección de Compras y Contratación Pública: Sistema Compras y Contrataciones del Sector Público.

Contraloría General de la República: Sistema Administración Financiero-Contable.

Servicio Nacional de la Mujer: Sistema Enfoque de Género.

El proceso de certificación ISO se ha desarrollado gradualmente en la administración pública. Los servicios públicos eligen al menos dos sistemas al año para comenzar su certificación ISO de entre siete posibles de certificar⁶³. El proceso de certificación se desarrolla en cuatro etapas: preparación de la certificación, certificación y dos etapas de

⁶³ Actualmente los sistemas posibles de certificar son Capacitación; Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo; Evaluación del Desempeño; Sistema Integral de Atención de Usuarios; Planificación y Control de Gestión; Auditoría Interna; y Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público. El resto de los sistemas ingresará a las etapas de certificación en los siguientes años, considerando el avance en su implementación en los servicios públicos.

mantención de la certificación. Los servicios que cumplen las etapas finales definidas en el programa marco básico deben comprometer gradualmente la certificación ISO de sus sistemas.

El PMG también se vincula con otros mecanismos de incentivo del gobierno central. Tal es el caso del mecanismo de incentivo por desempeño colectivo, el cual relaciona el cumplimiento de objetivos de gestión por parte de cada grupo de trabajo, a una remuneración variable. El compromiso se establece en un convenio de desempeño colectivo entre el jefe de servicio y el ministro del ramo, en el cual se definen metas a partir de indicadores de desempeño. Estas metas deben estar vinculadas a las definiciones estratégicas e indicadores de las instituciones establecidas en el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG⁶⁴.

El incentivo colectivo permite orientar los esfuerzos de los distintos equipos de trabajo de un Servicio y alinearlos con los objetivos institucionales. Asimismo, las instituciones pueden reforzar metas comprometidas en los indicadores presentados en el marco del proceso presupuestario, incorporando los mismos indicadores y metas en el convenio de desempeño colectivo.

El PMG se vincula también con el Premio Anual por Excelencia Institucional y la flexibilidad presupuestaria. Para optar al Premio Anual por Excelencia Institucional se requiere haber cumplido con el 100% de los compromisos establecidos en el PMG, además de cumplir con otros criterios tales como calidad en la atención de usuarios, participación ciudadana, iniciativas en materia de desarrollo de las personas, relaciones laborales y participación funcionaria. Además, los

⁶⁴ Ley N° 19.882 de 2003.

Servicios con máximo cumplimiento de su PMG pueden acceder a algunos grados de flexibilidad en la administración de sus recursos.

V.5 ¿EN QUÉ ESTAMOS? RESULTADOS DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN PERÍODO 2000 – 2006.

Los resultados del período muestran que hemos aumentado la cobertura de los instrumentos y se ha elevado el nivel de exigencia hacia las instituciones respecto del cumplimiento de sus compromisos.

V.5.1 Instrumentos de Seguimiento: Indicadores de Desempeño y Balance de Gestión Institucional (BGI)

En el año 2000, en la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos del año 2001, 72 instituciones públicas comprometieron 275 indicadores, siendo posible evaluar el cumplimiento sólo del 59% de estos indicadores. Gracias a la implementación del Sistema de Planificación y Control de PMG al interior de los servicios públicos, ha mejorado la recolección de datos y sistematización de la información. De esta manera, en el proyecto de Ley de Presupuestos del 2006, 136 instituciones comprometieron 1.552 indicadores, pudiendo ser evaluados el 100% de ellos.

Cuadro N° V.5.1 Cobertura y calidad de los indicadores de Desempeño. 2001-2006

Indicadores de Desempeño	2001	2002	2003	2004	2005	2006
N° de Indicadores Comprometido	275	537	1.039	1.684	1.588	1.552
N° de Instituciones	72	109	111	132	133	136
Promedio de Indicadores por Institución	3.8	4.9	9.4	12.8	11.9	11.4
% de Indicadores de Producto y Resultado	*	*	*	70%	75%	81%
% de Indicadores Evaluados	59%	73%	92%	94%	98%	100%
% de Cumplimiento de los Indicadores	80%	69%	76%	86%	88%	88%

Nota:* Sin clasificación por ámbito de control ese año.

Respecto de los avances en la calidad y pertinencia de los indicadores, el año 2003 el 77% de los indicadores comprometidos eran de producto o resultado, mientras que el año 2006 el 81% de los indicadores comprometidos eran de producto o resultado. En el proyecto de Ley de Presupuestos 2008 un 21% de los indicadores miden resultados intermedios o finales y un 68% miden resultados en el ámbito del producto.

Del total de indicadores comprometidos en el Presupuesto 2006, el 88% de ellos cumplieron satisfactoriamente sus metas, nivel muy superior al registrado el año 2002. Las principales causas de no cumplimiento por razones atribuibles a la gestión de la institución fueron problemas de gestión interna, la no realización de las acciones necesarias para el cumplimiento de los compromisos⁶⁵, y una deficiente formulación de metas.

Las mejoras en el diseño del informe han permitido que más instituciones utilicen la información: la Dirección de Presupuestos en el proceso de evaluación presupuestaria, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia para la revisión de la programación gubernamental, la Red de Expertos del PMG para complementar información de los sistemas del PMG y los evaluadores de programas e instituciones como insumo de su trabajo.

V.5.2 Evaluación de Programas e Instituciones

Durante el período 1997–2007 se efectuaron 199 evaluaciones de

⁶⁵ También existen indicadores cuyas metas no fueron cumplidas por razones externas a la gestión de la institución, entre las que se encuentran cambios drásticos no esperados en la demanda de algunos servicios, las gestiones de otras instituciones que afectó el cumplimiento de las metas (situación prevista en los supuestos establecidos para la meta); y eventos que no fueron posibles de prever.

programas (EPG), 49 evaluaciones de impacto y 25 evaluaciones de instituciones ⁶⁶ (Cuadro N° V.5.2). Cabe hacer notar que la magnitud y profundidad de las evaluaciones realizadas se refieren a aspectos diferentes.

Cuadro N° V.5.2
Evaluaciones 1997 – 2007 (Número de Programas/Instituciones Evaluadas)

	Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)	Evaluaciones de Impacto (EI) N° de Programas	Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG) N° de instituciones	Total
1997-99	80			80
2000	20			20
2001	18	5		23
2002	14	4	8	26
2003	13	4	2	19
2004	13	14	4	31
2005	14	6	5	25
2006	13	1 (5)	2	21
2007	14 (*)	(10)	(4)	28
Total	199	49	25	273

() Evaluaciones en proceso.

(*) El programa presupuestario “Supervisión e Inspección de Establecimientos Educativos” corresponde a dos programas distintos, uno de supervisión técnico pedagógica y otro de inspección del cumplimiento de la normativa vigente, lo que hizo necesario evaluarlos en forma separada, aumentando de 13 a 14 las evaluaciones realizadas en 2007 en esta línea.

El resultado de las evaluaciones permite identificar la magnitud de los cambios que deben aplicarse a los programas. De este modo, considerando los resultados de las 152 evaluaciones de programas realizadas entre el año 2000 y 2007, un 23% de los programas fue calificado como que requiere de ajustes menores, un 37% requiere de modificaciones en el diseño y/o en sus procesos de gestión, un 26% requiere de un rediseño sustantivo, un 6% requiere ser reubicado

⁶⁶ Las cifras de evaluaciones de impacto consideran las 10 evaluaciones de impacto que se encuentran en desarrollo durante el 2007 y las 4 instituciones que están siendo evaluadas a través de la línea ECG en 2007.

institucionalmente, y un 8% requiere ser finalizado o reemplazado íntegramente.

Cuadro N° V.5.3
Recomendaciones-Implicancias
Programas Evaluados
Evaluación de Programas
Gubernamentales (EPG) –Impacto (EI).
Años 2000 a 2007

Categorías de Efectos	Porcentaje de Programas
1.- Ajustes Menores Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos de diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna.	23%
2.- Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna del Programa Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej.: revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales).	37%
3.- Rediseño Sustantivo del Programa Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.	26%
4.- Reubicación Institucional Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el Ministerio o Servicio responsable de la ejecución de la política pública a la que corresponde el programa.	6%
5.- Finalización o Reemplazo Íntegro del Programa Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo íntegro; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro período; o que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias.	8%
TOTAL PROGRAMAS (152)	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por ejemplo, el programa de Salud Bucal de JUNAEB, evaluado el año 2004, resultó clasificado en la categoría “Ajustes Menores”, lo que significa que sus principales procesos y sus resultados en la salud bucal de los beneficiarios fueron evaluados positivamente. En función de ello se recomendó un incremento en la cobertura y un reforzamiento de las acciones educativas, preventivas y curativas (Recuadro N° V.5.1).

El Programa Reforzamiento de la Salud Primaria (PRAPS) del MINSAL, evaluado en la línea de impacto el año 2004, fue clasificado en la categoría “Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión”, lo que significó iniciar un proceso de revisión de los criterios de focalización de varios de sus componentes⁶⁷ y el diseño e implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento de sus resultados.

El programa Bonificación Forestal de CONAF, evaluado el año 2005, resultó clasificado en la categoría “Rediseño Sustantivo” debido a que la evaluación detectó doble bonificación de algunas actividades subsidiadas por el programa, así como una sobredimensión de la superficie susceptible de acceder a la bonificación para forestar suelos degradados. Este hallazgo implicó estudiar y ajustar la tabla de costos que se utiliza como base para calcular los montos a bonificar y modificar el reglamento de aplicación del DL-701, cambiando la definición de suelos degradados que accede a bonificación (ver Recuadro N° V.5.1).

Entre los programas que han sido clasificados en la categoría “Reubicación Institucional”, se encuentran Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (CONAPRAN) y la Fundación de la Familia (FUNFA), cuyos programas fueron evaluados en 2002 y 2003, respectivamente. Dichos programas dependían del Ministerio del Interior y en función de los resultados de la evaluación se recomendó su reubicación institucional. Los recursos de

CONAPRAN fueron transferidos a Servicio Nacional del Adulto Mayor y los recursos de FUNFA al Servicio Nacional de la Mujer, a objeto de generar una mayor sinergia con las temáticas sectoriales y de ese modo ser más efectivo en el cumplimiento de sus objetivos.

El programa PRORURAL de la Subsecretaría de Agricultura fue clasificado en la categoría “Finalizado” en 2002, considerando sus resultados deficientes y que el objetivo del programa -gestionar articuladamente iniciativas e inversiones para el desarrollo de territorios rurales- sería mejor abordado desde los Gobiernos Regionales.

Respecto de los compromisos establecidos a partir de las recomendaciones realizadas por los evaluadores externos, durante 1999-2006 se han establecido más de 3.000 compromisos a 137 programas y 20 instituciones. El 80% de los compromisos establecidos se han cumplido, un 13% se encuentra parcialmente cumplido y un 7% no ha sido cumplido. De estos 137 programas, existen 59 que han cumplido la totalidad de los compromisos establecidos, egresando del seguimiento. En la misma situación se encuentran 3 instituciones de las 20 que poseen compromisos.

En relación a los efectos que se producen a partir de los resultados de las evaluaciones, especialmente a través del establecimiento de compromisos para abordar las recomendaciones, el Recuadro N° V.5.1 describe algunos ejemplos concretos.

⁶⁷ Los componentes que sufrieron mayores modificaciones como consecuencia de esta evaluación fueron los servicios Odontológico para Mujeres y Hombres de Escasos Recursos, el Apoyo Diagnóstico para la Resolución Ambulatoria de los Problemas Respiratorios de Niños y Adultos, y el Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU).

Cuadro N° V.5.4
Porcentaje de Cumplimiento de
Compromisos de las Evaluaciones de
Programas e Instituciones
Al 30 de junio de 2007, según año de
evaluación (1999-2006)

Año de Evaluación	Calificación			N° Programas	N° Instituciones	N° de Egresados de Seguimiento	
	Cumplido	Parcialmente Cumplido	No Cumplido			Programas	Instituciones
1999	100%	0%	0%	12	-	12	-
2000	98%	1%	1%	17	-	15	-
2001	90%	7%	3%	16	-	10	-
2002	96%	4%	0%	18	6	12	3
2003	92%	6%	2%	14	2	5	0
2004	80%	13%	7%	22	4	4	0
2005	56%	27%	17%	24	6	1	0
2006	48%	34%	18%	14	2	0	-
Total	80%	13%	7%	137	20	59	3

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Recuadro N° V.5.1: Ejemplos de programas evaluados con compromisos surgidos de las evaluaciones

Programa de Telecentros Comunitarios (TLCC) – SUBTEL (evaluación año 2003) – Rediseño Sustantivo.

El objetivo del programa es promover el acceso de los sectores más vulnerables a las Tecnologías de Información y Comunicación mediante la creación de una red de Telecentros Comunitarios (TLCC), otorgando subsidios a operadores privados y públicos sobre la base de una presentación competitiva de propuestas para instalar y administrar los TLCC durante un período de 5 años.

Resultados y Efectos

El programa ha contribuido a ampliar el acceso de la población a las TICs, representando el 22% del total de puntos de acceso público. Sin embargo, producto del aumento de su cobertura a 292 comunas el programa tuvo una pérdida de focalización. Por otra parte se detectó una duplicación de esfuerzos con otras dependencias gubernamentales y en relación a la modalidad de pago del subsidio (pago total al inicio) existía el riesgo potencial de un comportamiento oportunista por parte de los operadores.

Como resultado de la evaluación se estableció el compromiso de no aprobar nuevas

inversiones en Telecentros a partir del año 2005, reorientándose los recursos del programa a resolver el problema de calidad de conectividad y extensión de redes a las localidades pobres, rurales y aisladas.

Programa de Salud Bucal – JUNAEB (evaluación año 2004) – Ajustes Menores.

El programa atiende a estudiantes de enseñanza básica de escuelas subvencionadas vulnerables para mejorar su salud bucal mediante acciones clínicas y educativo-preventivas.

Resultados y Efectos

La cobertura de la Atención Odontológica Integral en el año 2003 alcanzó al 8% de la población objetivo. Un análisis más específico para la cohorte de 6 años de edad muestra que el sector público atiende al 69% de los niños de esta edad, de los cuales el 49% es atendido en los módulos del programa, lo que se evalúa positivamente. El índice COP-D (C: caries; O: Obturados y P: perdidos) muestra que las caries entre el ingreso y el alta de los escolares atendidos en el módulo dental en primer año básico disminuyen en 98% en el año 2003.

Como resultado de la evaluación, en el Presupuesto 2005 se consideró un incremento de cobertura del programa en relación a acciones educativas, preventivas y curativas de atención dental. Adicionalmente, a objeto de mejorar la focalización del programa se estableció el compromiso de revisar y modificar los criterios de focalización y selección de comunas.

Programa de Bonificación Forestal DL 701 – CONAF (evaluación año 2005) – Rediseño Sustantivo.

La Bonificación Forestal es un programa que subsidia a los pequeños productores forestales para que realicen actividades de forestación y manejo de bosques plantados en suelos de aptitud preferentemente forestal y por otra parte, subsidia a todo tipo de propietarios para que realicen actividades de forestación con recuperación de suelos y/o

estabilización de dunas en suelos frágiles, ñadis o en proceso de desertificación.

Resultados y Efectos

La evaluación identificó una doble bonificación a actividades incluidas en la tabla de costos y se determinó que los montos de bonificación por forestación en suelos degradados para beneficiarios distintos a los pequeños propietarios estaban sobredimensionados, por lo cual se estableció el compromiso de analizar la tabla de costos que define los montos a bonificar por cada actividad desarrollada por los propietarios forestales, procediendo a su modificación.

Por otra parte, se detectaron problemas en la definición de la superficie potencial del programa, lo que se traducía en criterios muy amplios para definir los suelos degradados, por lo cual se modificó el Reglamento General redefiniendo la superficie potencial del componente de Forestación con Recuperación de Suelos Degradados.

El año 2004, como una de las evaluaciones comprometidas con el Congreso al momento de la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, se realizó la evaluación de impacto del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Esta evaluación fue desarrollada por el Banco Mundial.

Entre los resultados de dicho estudio, destaca que las evaluaciones encargadas por DIPRES, sus recomendaciones y compromisos institucionales contribuyen a orientar el presupuesto hacia resultados. Las evaluaciones alimentan sistemáticamente las decisiones presupuestarias, mientras que los compromisos propician el mejoramiento de gestión de los programas evaluados. Asimismo, se enfatiza que el Programa de Evaluación ha desarrollado procedimientos altamente regulados, que garantizan objetividad y fundamento a las evaluaciones, asegurando estándares de

cumplimiento de cantidad, calidad, costos y tiempos de ejecución para su incorporación oportuna en el proceso presupuestario⁶⁸.

Junto con lo anterior los resultados de la encuesta realizada a los representantes de las instituciones evaluadas por el programa de la DIPRES, muestran que el 84% de los responsables de los programas y el 73% de los coordinadores ministeriales⁶⁹ afirman que los resultados de la evaluación fueron difundidos y analizados con la mayoría o con todo el equipo a cargo del programa. Al respecto, el 92% de los Jefes de Dirección de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) o cargos similares en los Servicios y el 70% de los responsables de programas evaluados indican que la mayoría o todos los resultados fueron difundidos y analizados con el nivel directivo. Esto corrobora la importancia del instrumento como parte de la socialización organizacional y apropiación de los compromisos.

Por otra parte, el 49% de los responsables de programas evaluados, el 47% de los coordinadores ministeriales y el 60% de los Jefes de DIPLAP de los Ministerios señalan que la información sirvió para analizar la asignación de recursos.

⁶⁸ Rojas, F., Mackay, K., Matsuda, Y., Shepherd, G., Del Villar, A., Zaltsman, A., y Krause, P. (2005). "Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público". Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Diciembre 2005.

⁶⁹ El coordinador ministerial es nombrado por cada Ministerio y tiene como función hacer de nexo entre la institución evaluada y la instancia ministerial, facilitar la comunicación y coordinación entre DIPRES y las instituciones y comentar, en conjunto con la institución responsable del Programa, los informes de avance y final de las evaluaciones. Asimismo debe colaborar en la definición y posterior seguimiento de los compromisos institucionales surgidos a partir de los resultados de la evaluación.

Finalmente, en relación a la calificación realizada por las contrapartes institucionales, el 73% de los encuestados calificó que la calidad de los panelistas que realizan las evaluaciones es “buena” o “muy buena”. Destaca especialmente el factor calidad técnica, donde el 82% de las contrapartes califica como “bueno” o “muy bueno” al panel de evaluadores.

V.5.3 Programas de Mejoramiento de la Gestión

Existen 178 servicios que anualmente adquieren compromisos de gestión a través del PMG. Adicionalmente, existen 8 servicios que no estando afectos a la Ley 19.553, pero teniendo otra regulación respecto de incentivos de remuneraciones institucional, decidieron acogerse al PMG como mecanismo para comprometer objetivos de gestión a partir del año 2001⁷⁰. De estos 186 servicios, 77 se encuentran en preparación para la certificación ISO de 2 o más sistemas, 22 certificaron 2 sistemas el año 2006 y 50 se encuentran certificando 2 sistemas en 2007.

Asimismo, los sistemas de gestión del PMG han mostrado avances significativos en su implementación en el período 2000-2006. El sistema de capacitación ha permitido el desarrollo de planes anuales de capacitación consistente con las prioridades y necesidades de las instituciones, lo que se ha traducido en una mejor asignación y

un aumento de 66% del gasto en capacitación en este período⁷¹.

Por su parte, la auditoría interna en los servicios se ha instalado y perfeccionado en base a las definiciones establecidas por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), realizándose la identificación y análisis de riesgos relevantes, tanto para los procesos de negocios como para los de soporte. Es así como en 2006 el 100% de las instituciones que formularon PMG elaboraron el Plan Anual de Auditoría en base a análisis de riesgos, el 98% de las instituciones ejecutaron todas las actividades de los Planes Anuales de Auditoría en el año y el 94% de las instituciones formularon su plan de seguimiento en base a riesgos.

En cuanto a compras públicas, Chile ha transformado más de 1.200.000 adquisiciones, realizadas antiguamente (año 2000 y anteriores) por los distintos organismos públicos con métodos "tradicionales", en oportunidades de negocio abiertas a cualquier empresa y al escrutinio de la ciudadanía, a través de Internet. Este proceso se ha potenciado y agilizado a través de la aplicación del PMG. El año 2006 se tranzaron US\$3.466 millones en el sistema ChileCompra, y dos de cada tres proveedores que participaron ofertando en www.chilecompra.cl lograron adjudicarse al menos una adquisición.

Por su parte, el sistema de atención de usuarios ha logrado implementar 2.115 Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS) atendiendo a 3,5 millones de usuarios.

En gobierno electrónico, el año 2006, 82 instituciones públicas se encontraban en etapa de implementación de proyectos en

⁷⁰ Estas instituciones son la Central Nacional de Abastecimiento, el Instituto de Salud Pública, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), la Subsecretaría de Salud Pública, la Subsecretaría de Redes Asistenciales, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la Comisión Chilena de Energía Nuclear y el Servicio Nacional de Aduanas.

⁷¹ Los gastos en cursos de capacitación el año 2000 fueron de M\$7.675.676 y el 2006 fueron de M\$12.743.479, ambos en pesos del año 2006.

esta materia. En particular, entre los años 2004 a 2006 las instituciones han propuesto 619 iniciativas orientadas a mejorar procesos que apoyan la entrega de los productos estratégicos de cada institución, de las cuales un 71% están siendo ejecutadas en el marco del Sistema de Gobierno Electrónico del PMG. Las mejoras se han orientado principalmente a reducir los tiempos asociados a los procesos mediante su automatización, ampliar la cobertura de sus sistemas, promover la realización de trámites en línea, gestionar y transparentar la asignación de fondos concursables, construcción de sistemas que apoyan la gestión de proyectos, y sistemas que apoyan la gestión territorial, entre otros.

El Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG ha permitido sistemáticamente contar con mayor número de mediciones objetivas del desempeño de las instituciones, aumentando también el número de instituciones en condiciones de proporcionar dicha información. También ha instalado procesos de planificación y de recolección de información en las instituciones y una cultura del control de gestión. Asimismo, ha contribuido a perfeccionar la elaboración de metas y los procesos de sistematización de información.

Por su parte, el proceso de certificación ISO 9001:2000 de los sistemas de gestión del PMG ha contribuido con un creciente compromiso de la alta dirección en los temas de gestión institucional, contribuyendo a la pertinencia y relevancia del proceso; ha logrado el ordenamiento y estandarización de los procesos en la institución y la participación de otros actores institucionales en el proceso de mejoramiento de gestión; también ha permitido incorporar metodologías de mejoramiento continuo, al detectar

desviaciones a los procesos y a la aplicación de mejoras mediante acciones correctivas⁷².

En el marco de una encuesta realizada el año 2005 sobre los efectos del PMG en las instituciones públicas, se obtuvieron resultados que muestran una calificación positiva de varios aspectos evaluados por parte de distintos actores participantes en el Programa⁷³.

Entre los resultados de esta encuesta destaca la opinión de los Jefes de Servicio, de los cuales un 93% estima que el PMG es un instrumento que ha contribuido a la modernización del Estado, un 72% señala que el desarrollo de los sistemas de gestión del PMG ha sido útil para mejorar la gestión de los Servicios, un 82% estima que la incorporación de cada uno de los sistemas del PMG ha favorecido un ordenamiento del desarrollo de las distintas áreas de gestión de los Servicios, y un 79% señala que la implementación de los distintos sistemas del PMG ha contribuido a aumentar la información de gestión al interior de las instituciones.

⁷² Fuente: Resultados “Taller Implementadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y las Normas ISO 9001:2000” realizado el 23 de agosto 2007 y Resultados “Taller de los 22 Servicios certificados ISO 9001:2000” realizado el 30 de agosto del 2007.

⁷³ La encuesta se realizó el mes de mayo de 2005. Estuvo dirigida a los jefes de servicio, encargados de PMG ministeriales y de los servicios, auditores ministeriales y encargados de los sistemas del PMG de cada servicio. La tasa de respuesta fue en promedio de un 50%, para un universo total de 2.211 personas.

V.6 LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN

Considerando la década de operación de la evaluación de programas públicos, de los PMG, de los indicadores de desempeño y del Balance de Gestión Integral, indudablemente surgen aprendizajes. A partir de nuestra experiencia, de los resultados y de la experiencia internacional podemos plantearnos nuevos desafíos. Algunos de ellos se destacan a continuación.

Vinculación con el proceso presupuestario

En primer lugar es relevante destacar la importancia que tiene el que el proceso de evaluación y control de gestión esté institucionalmente vinculado y se retroalimente con el proceso presupuestario.

Esto genera no sólo efectos positivos sobre el trabajo de formulación y ejecución del presupuesto de cada institución, sino que también permite que los resultados de las evaluaciones y el cumplimiento de las metas de los indicadores tengan efecto en la asignación de los recursos. Asimismo, refuerza el compromiso de las instituciones evaluadas y las incentiva a que las recomendaciones surgidas de dicho proceso sean implementadas.

Enfoques complementarios de las distintas evaluaciones

Otro de los aprendizajes que destacan es que es necesario que existan distintas metodologías de evaluación, que se complementen entre sí y que permitan responder adecuadamente a las

necesidades de información de las autoridades del Congreso Nacional y de los Ministerios de Hacienda, SEGPRES, MIDEPLAN y otros.

En este sentido, las evaluaciones realizadas en la línea EPG, entregan información oportuna al ciclo presupuestario, permitiendo la incorporación de sus resultados en la formulación del presupuesto correspondiente.

Mientras que, por ejemplo, las evaluaciones de impacto -que son técnicamente más complejas y de mayor duración- aportan información relativa a los beneficios efectivos del programa sobre la población objetivo y sobre las causas de eventuales problemas, lo que contribuye a un mejor diseño de programas y políticas públicas.

La línea base debe establecerse en cada programa a priori

A través de las evaluaciones realizadas, ha quedado en evidencia la necesidad de mejorar los sistemas de información de los programas e instituciones. En este sentido, es fundamental contar con registros de datos que sirvan para el seguimiento y evaluaciones posteriores.

Lo anterior requiere de la realización de un análisis previo a la implementación del programa sobre ciertos elementos del diseño, especialmente en lo relacionado con la determinación del grupo objetivo y el impacto deseado y la situación inicial de la población objetivo respecto de estos resultados (línea base). Además, se debe definir al inicio del programa cómo se van medir las variables de resultado y diseñar los mecanismos de recolección de esta información.

Para reforzar el análisis ex-ante de los programas nuevos y de ampliaciones de programas, se ha creado un grupo de

apoyo y asistencia técnica a los Servicios Públicos. Esto permitirá mejorar el diseño de estos programas y contar con más información para hacer seguimiento y evaluación posterior.

Las evaluaciones deben considerar la transversalidad de las políticas públicas

Muchas veces el resultado de las políticas públicas depende de la acción de varios programas que actúan de manera simultánea y sinérgica sobre la población objetivo. Esto ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar hacia metodologías de evaluación más integrales, que permitan captar el efecto conjunto de varios programas -a veces provenientes de Ministerios sectoriales distintos- sobre un determinado resultado de política.

La Dirección de Presupuestos ha dado un primer paso en este sentido, por ejemplo, al solicitar la evaluación del impacto de todos los programas de becas escolares, de todos los programas de becas de postgrado y, próximamente todos los programas relacionados al microemprendimiento. El objetivo es evaluar el resultado de estas políticas integralmente y tomar decisiones que vayan en pos de una integración de criterios en su ejecución.

Los incentivos aportan al cumplimiento de objetivos estratégicos

Los distintos tipos de incentivo remuneracional existentes –institucional y colectivo– permiten reforzar la necesidad de un trabajo cooperativo a nivel de la organización, alinear la estrategia institucional y enfatizar la motivación entre pares. Estos instrumentos se complementan, permitiendo fijar el foco de la institución en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

Ello ha redundado en que nuevos organismos del gobierno central se incorporen voluntariamente a este tipo de mecanismos como son las Superintendencias, el Poder Judicial y el Ministerio Público⁷⁴.

Por tanto, Chile, al igual que en los países de la OCDE, ha avanzado en la implementación de mecanismos de incentivo colectivo respecto de incentivos individuales para sus funcionarios públicos⁷⁵.

Continuar aumentando las evaluaciones

Debido a la información que entregan, por el tipo de medidas objetivas que proponen y por su impacto en la gestión de las políticas públicas, resulta fundamental seguir ampliando la cobertura de los distintos instrumentos del sistema de evaluación y control de gestión, y en especial el de evaluaciones de programas e instituciones.

Se ha establecido como meta que durante esta administración se evalúe el 50% de los programas incorporados en el presupuesto. Esto significa evaluar aproximadamente 35 programas e instituciones al año.

⁷⁴ La Ley N° 20.212 promulgada el 27 de agosto de 2007 establece metas de eficiencia institucional para 15 servicios públicos, entre los que se cuentan las Superintendencias y las Subsecretarías del Ministerio de Defensa. En el caso del Poder Judicial y Ministerio Público, actualmente los proyectos de ley que establecen incentivos remuneracionales se encuentran en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados y en primer trámite constitucional en el Senado, respectivamente.

⁷⁵ Fuente: Performance-Related Pay Policies for Government Employees. Main Trends in OECD Member Countries, 2004.

Incluir a más actores en el proceso de mejoramiento continuo

Para permitir que más actores especializados aporten a la gestión pública, en el proyecto de Ley de Presupuestos 2008 se incluye la creación del Fondo de Modernización de la Gestión Pública.

Este fondo tiene por objetivo financiar propuestas provenientes del mundo privado, académico y de instituciones públicas que aporten en el mejoramiento continuo de la calidad del servicio. Éstas se focalizarán en aquellos aspectos que permitan eliminar trámites superfluos, burocracia repetida o cuellos de botella que entorpezcan la aplicación de las normas y reglas de la administración pública.

Para estos efectos, este Fondo, a través de concursos dirimidos por un comité pluralista de expertos, financiará dos tipos de iniciativas:

- Proyectos de investigación que generen propuestas concretas para mejorar la gestión y calidad del servicio de organismos públicos específicos. Podrán participar instituciones académicas, empresas consultoras y centros de estudios;
- Propuestas de mejoramiento de gestión que surjan de las propias instituciones públicas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y provisión de bienes públicos.

Las propuestas que surjan como una solución a un problema detectado por los instrumentos de evaluación y control de gestión tendrán mayor prioridad en su evaluación.

Seguir integrando instrumentos de los sistemas de evaluación y simplificar su aplicación

Continuar simplificando e integrando las herramientas e instrumentos que han probado tener impacto. Esta es una de las metas que ha estado presente en estos años y que se continuará desarrollando. En especial, integrar los instrumentos de evaluación y control de gestión como el cumplimiento de los objetivos de gestión establecidos en los PMG con mecanismos de gestión e incentivos como son los convenios que establecen los Jefes de Servicios en el Sistema de Alta Dirección Pública⁷⁶.

En materia de los Programas de Mejoramiento de Gestión el mayor desafío será avanzar desde la certificación ISO 9001:2000 de los sistemas de gestión, a la implementación de un sistema de gestión de calidad en los servicios públicos, certificando los procesos asociados a la provisión de bienes y servicios, mejorando la calidad de los mismos y la satisfacción de los ciudadanos.

Ampliar el uso de tecnologías de información en la gestión pública

Adicionalmente, se requiere continuar avanzando en el uso de TICs en la implementación de los sistemas de gestión al interior de los servicios públicos. Esto permitirá mejorar la transparencia y uso de la información generada.

⁷⁶ Para los altos directivos públicos es factible y recomendable establecer convenios de desempeño basados en incentivos de remuneraciones de tipo individual. En este caso es importante velar por la consistencia de los objetivos y resultados esperados por el desempeño del directivo y los objetivos y resultados esperados a nivel institucional, los cuales son parte de los mecanismos de incentivo institucional y colectivo.

Asimismo, se requiere avanzar en los proyectos denominados transversales, los cuales tienen características particulares debido a que involucran a más de una institución. Este tipo de proyectos permitirá la interoperabilidad de los sistemas de información de las instituciones públicas, facilitando aún más la entrega de los servicios a la ciudadanía y los tiempos de respuesta.

VI. REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD: LOGROS Y DESAFÍOS

VI.1 INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas han mostrado logros notables en la reducción de la pobreza y la indigencia desde 1990 a la fecha. Los desafíos que aún persisten en la materia y los relacionados con mejorar la distribución del ingreso y la igualdad de oportunidades son innegables. También lo es la voluntad de enfrentarlos por parte del gobierno de la Presidenta de la República Michelle Bachelet.

Para hacerlo con éxito, es importante identificar lo que se ha hecho bien en cuanto a políticas de desarrollo y de protección social, y lo que se debe enmendar y profundizar de ahora en adelante.

Los resultados obtenidos han sido producto de una buena combinación de crecimiento económico y activas políticas de inversión social. En ambas materias el Estado ha jugado un rol relevante y debe seguir jugándolo. El reto es hacerlo de manera eficiente, lo que se vuelve más difícil a medida que se ha avanza, por cuanto quedan por resolver los núcleos más duros de los problemas de pobreza.

En este contexto, el presente capítulo destaca el rol irremplazable de las políticas públicas para reducir la pobreza y lograr mayor equidad. Esto se consigue, ya sea a través de políticas pro crecimiento y pro empleo, o a través de políticas que contribuyen a construir una red de protección para los más vulnerables. En particular, se resaltan los logros alcanzados por nuestro país en disminución de la pobreza e indigencia y en materia de mayor equidad entre 1990 y

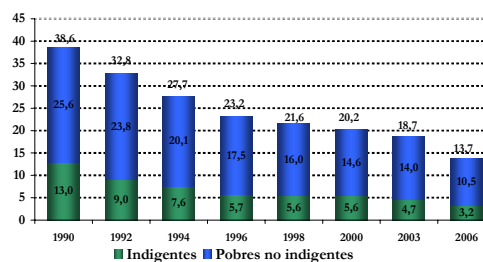
2006. Se identifican las políticas públicas que respaldan estos resultados y se plantean líneas de acción necesarias para el futuro.

VI.2 LOGROS EN DISMINUCIÓN DE LA POBREZA E INDIGENCIA 1990-2006

Chile exhibe algunos de los logros más notables en la evidencia internacional en materia de disminución de pobreza e indigencia en un período relativamente corto de tiempo. Es así como entre 1990 y 2006 el porcentaje de indigentes se redujo de un 13,0% de la población a sólo un 3,2%; mientras que el porcentaje de personas en situación de pobreza se redujo de un 38,6% de la población a un 13,7% (Gráfico N° VI.2.1). Esto equivale a que cerca de 2,8 millones de personas hayan superado la condición de pobreza.

Llama la atención además, el avance demostrado en 2006 respecto de 2003. Éste representa una aceleración respecto de lo observado en las mediciones inmediatamente anteriores, se retoma el ritmo de comienzos de la década de los noventa. Esto es especialmente notable si se considera que, empíricamente, a menor nivel de pobreza de un país, mayor la dificultad para reducirlo.

Gráfico N° VI.2.1
Logros en Disminución de la Pobreza y la Indigencia
(Evolución del %de población bajo línea de pobreza e indigencia, 1990 – 2006)



Fuente: Encuestas CASEN de los años respectivos.

Estos positivos resultados también se aprecian a través de un indicador complementario: la brecha de la pobreza. Este indicador evalúa la distancia que existe entre la línea de pobreza y el ingreso medio de la población bajo esa línea. Este indicador muestra una reducción significativa en la profundidad de la pobreza en los últimos 16 años, se pasa de 14,6 en 1990 a 4,4 en 2006⁷⁷. Esto muestra que el ingreso medio de los pobres se ha ido acercando a la línea de pobreza.

Para poner en contexto la magnitud de lo avanzado por Chile en reducción de la pobreza e indigencia, es útil contrastarlo con los logros de otros países de América Latina. Si se considera información comparable de la CEPAL, se observa que durante los últimos 15 años la región como un todo redujo la incidencia de la pobreza en 8,5 puntos porcentuales, mientras que en Chile se redujo la incidencia de la pobreza en cerca de 25 puntos porcentuales, tres veces el logro de la región (Cuadro N° VI.2.1). Esto ubica a Chile como el país de mayor progreso en materia de pobreza de la región. Chile se sitúa hoy como el país de menor porcentaje de población pobre de América Latina, mientras que en 1990 ocupaba el cuarto lugar.

Particularmente destacable es el hecho que entre 1990 y 2006 el grupo en el que más se redujo la incidencia de la pobreza es el de los menores de 18 años (Cuadro N° VI.2.2). El porcentaje de niños menores de tres años en condición de pobreza se redujo de 53% a 22%, y el de niños y jóvenes entre 4 y 17 años disminuyó de 50% a 20%. Esto equivale a que cerca de 1 millón 300 mil niños, niñas y jóvenes hayan superado la condición de pobreza. A pesar de este

avance para mejorar la igualdad de oportunidades desde una edad temprana, el segmento menor de 18 años sigue siendo el que presenta la mayor incidencia relativa de la pobreza., con un porcentaje cercano al doble que el observado para el resto de la población. En contraste, la población mayor de 45 años es la que presenta los menores niveles de pobreza relativa en el país. Esto debe tomarse en consideración al momento de priorizar las políticas públicas en la materia.

Otro aspecto relevante son los cambios que ha experimentado el perfil de la población pobre e indigente en el período 1990-2006, y su contraste con el perfil de la población no pobre (Cuadro N° VI.2.3).

Cuadro N° VI.2.1 Los Logros de Chile en Perspectiva (Evolución de la Pobreza en América Latina)

País	Período	Pobreza		Variación Acumulada	Variación Promedio Anual
		Medición Inicial	Medición Final		
Chile	1990-2006	38,6	13,7	-24,9	-1,6
Uruguay ^a	1990-2005	17,9	18,8	0,9	0,1
Costa Rica	1990-2005	26,3	21,1	-5,2	-0,3
Panamá	1991-2005	39,9	24,4	-15,5	-1,0
Argentina ^a	1994 -2005	16,1	26,0	9,9	0,6
México	1989-2005	47,7	35,5	-12,2	-0,8
Brasil	1990-2005	48,0	36,3	-11,7	-0,7
Venezuela	1990-2005	39,8	37,1	-2,7	-0,2
América Latina	1990-2005	48,3	39,8	-8,5	-0,5
Ecuador ^a	1990-2005	62,1	45,2	-16,9	-1,1
Colombia	1991-2003	56,1	46,8	-9,3	-0,6
Rep. Dominicana	2000-2005	46,9	47,5	0,6	0,0
El Salvador	1995-2004	54,2	47,5	-6,7	-0,4
Paraguay ^b	1990-2005	43,2	48,5	5,3	0,3
Perú	1997-2004	47,6	51,1	3,5	0,2
Guatemala	1989-2002	69,4	60,2	-9,2	-0,6
Bolivia	1989-2002	52,6	62,4	9,8	0,6
Nicaragua	1993-2001	73,6	69,3	-4,3	-0,3
Honduras	1990-2003	80,8	74,8	-6,0	-0,4

a Total Área Urbana

b Área Metropolitana

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y MIDEPLAN.

⁷⁷ O. Larrañaga y R. Herrera, “La Reducción de la Pobreza entre 1990 y 2006”, presentación en Ministerio de Planificación, septiembre de 2007.

Cuadro N° VI.2.2
Logros en Disminución de la Pobreza
por Grupo de Edad
(Porcentaje de población pobre respecto
del grupo etáreo respectivo, 1990 y 2006)

Tramo de Edad	1990	2006
0 a 3	53%	22%
4 a 17	50%	20%
18 a 29	36%	11%
30 a 44	38%	14%
45 a 59	27%	9%
60 y más	21%	8%
Total	38,6%	13,7%

Fuente: Encuestas CASEN 1990 y 2006.

Cuadro N° VI.2.3
Principales Características de los
Hogares según Condición de
Pobreza, 1990 y 2006

	Año	Hogares Indigentes	Hogares Pobres No Indigentes	Hogares No Pobres
Tamaño del Hogar (N° de miembros)	1990	4,9	4,6	3,7
	2006	4,4	4,6	3,6
Jefatura Femenina (%)	1990	22,4	18,7	20,3
	2006	44,4	34,7	28,8
Analfabetismo (%)	1990	8,0	6,2	4,4
	2006	6,9	6,0	3,6
Escolaridad (años de estudio)	1990	7,2	7,9	9,7
	2006	8,5	8,8	10,3
Ocupados por Hogar (N° de personas)	1990	0,8	1,2	1,5
	2006	0,7	1,1	1,6
Miembros del Hogar por Ocupado (N° de personas)	1990	4,8	3,8	2,6
	2006	4,3	4,0	2,4
Participación Laboral Femenina (%)	1990	19,0	22,5	36,8
	2006	31,2	30,1	44,7
Inactivos por hogar	1990	0,10	0,18	0,28
	2006	0,13	0,22	0,29
Menores de 18 años Por hogar	1990	2,53	1,94	1,04
	2006	2,04	1,97	0,97

Fuente: Encuestas CASEN 1990 y 2006.

Se encuentran diferencias significativas en el perfil ocupacional de cada segmento, con un aumento en la participación laboral femenina en todos los grupos. En 1990 la participación femenina en el mercado laboral bordeaba el 37% para la población no pobre, mientras que alcanzaba cerca del 20% para la población pobre. En contraste, en 2006 la tasa de participación llegó a cerca de 30% para la población pobre y a 45% para la

población no pobre. A pesar de los avances, esto implica que el menor acceso de la mujer al mercado del trabajo sigue siendo un elemento distintivo de la pobreza, aún en un contexto generalizado de baja participación según estándares internacionales.

Lo anterior se puede relacionar con las grandes diferencias observadas en el número de personas ocupadas por hogar según condición de pobreza, o, lo que es análogo, en el número de miembros del hogar por ocupado. Esta situación se ha mantenido relativamente estable entre 1990 y 2006. En la actualidad los hogares en condición de indigencia tienen en promedio 0,7 personas ocupadas por hogar, (4,3 personas por ocupado), mientras que en los hogares pobres no indigentes y no pobres, esta cifra llega a 1,1 (4,0) y a 1,6 (2,4) respectivamente. Es decir, en promedio existe un poco más del doble de ocupados por hogar no pobre en relación a los hogares indigentes. Esto, más allá de cualquier diferencia en salarios, limita dramáticamente la capacidad generadora de ingresos de los hogares más carentes.

En contraste a lo anterior, se observa un cambio significativo entre 1990 y 2006 en el tamaño y la composición de los hogares en condición de indigencia. En promedio su tamaño se ha reducido de 4,9 a 4,4 personas por hogar, y el número de menores de 18 años ha disminuido de 2,53 a 2,04. Sin embargo, estos hogares siguen siendo mayores en tamaño que los no pobres, que en 2006 constaban de 3,6 personas en promedio, de las cuales 0,97 eran menores de 18 años.

Entre la población indigente, también se observa un aumento en los hogares con jefatura femenina. En este segmento el porcentaje de hogares con jefe de hogar mujer se ha duplicado, se pasa de 22,4% en 1990 a 44,4% en 2006. Este cambio

también se ha manifestado en la población en situación de pobreza que aumenta desde 18,7% a 34,7% en el mismo período. Esta variación ha configurado un grupo de hogares de jefatura femenina en los cuales, en general, hay sólo una fuente de ingresos laborales, que además son precarios.

Finalmente, destaca la mejoría en el perfil educacional de todos los hogares en el período 1990 – 2006, donde la escolaridad promedio de la población indigente aumentó en mayor medida que la del resto. Aún así, persiste una brecha importante con los hogares no pobres. La escolaridad de la población indigente se incrementó en más de un año pero sigue siendo casi dos años inferior que la de los hogares no pobres (8,5 años versus 10,3 años).

En resumen, se observan importantes diferencias entre los hogares según situación socioeconómica. Los hogares no pobres tienen menos integrantes y cuentan con mayor número de personas que participan en el mercado del trabajo. Lo anterior se traduce en más fuentes de ingreso laboral, con más años de escolaridad, y por lo tanto, con acceso a mejores empleos.

VI.3 LOGROS EN EQUIDAD 1990-2006

Los importantes avances en la disminución de la pobreza e indigencia son reflejo de una mejora objetiva en las condiciones de vida de las personas de menores ingresos. Esto es un bien buscado por la sociedad al igual que mejorar la equidad, tanto en términos de igualdad de oportunidades como en términos de distribución del ingreso.

El ingreso total de las personas se compone de los recursos que puedan obtener en los mercados del capital y del

trabajo, y de las transferencias de recursos que reciban del Estado. De esta manera, el ingreso total de las familias corresponde a la suma de sus ingresos autónomos y de los subsidios recibidos. En este contexto, para analizar la equidad en la distribución del ingreso en una sociedad debe considerarse tanto el ingreso autónomo como el ingreso total, es decir, el ingreso resultante después del efecto de las políticas públicas.

La distribución del ingreso autónomo da relevantes señales acerca de la capacidad propia de las familias para generar ingresos, la que puede ser mejorada en el mediano plazo a través de políticas públicas, por ejemplo, de desarrollo de capital humano. Pero al mismo tiempo, el analizar la distribución del ingreso total da señales de lo que son capaces las políticas públicas en el corto plazo con el fin de compensar desigualdades en la capacidad generadora de ingresos de las familias. La evaluación de la política socioeconómica y su impacto en la equidad debe considerar todos estos elementos.

VI.3.1 Distribución del Ingreso Autónomo: Evolución 1990 – 2006

La distribución del ingreso autónomo - aquél que generan los hogares por sus propios medios en el mercado del trabajo, por la rentabilidad de los bienes de capital que poseen y por jubilaciones, pensiones y otros de origen privado- permaneció prácticamente inalterada entre 1990 y 2003, concentrándose cerca del 42% en los hogares del decil de mayores ingresos del país.

En el año 2006, se verificó por primera vez una mejoría significativa al respecto, con un aumento en las participaciones en el ingreso autónomo de los deciles dos al nueve y una disminución en la

participación del decil diez, el de mayores ingresos (Cuadro N° VI.3.1).

Cuadro N° VI.3.1
Mejoría en la Distribución del Ingreso Autónomo
(Distribución del ingreso autónomo por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990-2006)

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2
II	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,7	2,7	2,9
III	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,9
IV	4,5	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5	4,7	4,9
V	5,4	5,6	5,6	5,4	5,3	5,7	5,4	5,6
VI	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4	6,2	6,6	7,0
VII	7,7	8,1	8,1	8,2	8,3	7,9	8,2	8,7
VIII	10,4	10,5	10,6	11,1	11,0	10,4	10,7	11,1
IX	15,2	14,8	15,4	15,4	16,0	15,1	15,3	16,0
X	42,2	41,8	41,8	41,8	41,4	42,7	41,5	38,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas CASEN de los años respectivos.

La mayoría de los indicadores comúnmente utilizados para analizar la distribución del ingreso muestran una estabilidad entre 1990 y 2003 y una mejoría importante en 2006⁷⁸. Así lo muestra el índice 20/20 (relación entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre de la población), el índice 10/40 (relación entre los ingresos del 10% más rico y el 40% más pobre de la población), y el Coeficiente de Gini (toma valores entre 0 y 1; donde 0 refleja igualdad total, todos tienen el mismo nivel de ingresos; y 1 representa desigualdad total, sólo una persona tiene todo el ingreso) (Cuadro N° VI.3.2).

⁷⁸ En el caso del índice 10/10 (que muestra la relación entre los ingresos del 10% más rico y el 10% más pobre de la población) la situación es levemente distinta: mejora significativamente entre 2006 y 2003 (cae de casi 35 a 31), aunque en las mediciones previas no se observa una estabilidad sino que cierta fluctuación en el tiempo, con alzas y caídas.

Cuadro N° VI.3.2
Mejoría en Índices de Distribución del Ingreso Autónomo
(Evolución de los índices 10/10, 20/20, 10/40 y del Coeficiente de Gini calculados a partir del ingreso autónomo, 1990-2006)

Año	Índice 10/10	Índice 20/20	Índice 10/40	Coeficiente de Gini*
1990	30,1	14,0	3,2	0,6
1992	27,9	13,2	3,3	0,6
1994	29,9	14,0	3,5	0,6
1996	32,2	14,8	3,5	0,6
1998	34,5	15,6	3,5	0,6
2000	32,8	14,4	3,5	0,6
2003	34,6	14,5	3,4	0,6
2006	31,3	13,1	3,0	0,5

* Calculado a partir de personas.

Fuente: Encuestas CASEN de los años respectivos.

De esta manera, en el año 2006 el ingreso de los hogares pertenecientes al 20% de mayores recursos equivale a 13,1 veces el de los hogares pertenecientes al 20% de menores recursos. Esta relación no había sido tan baja en todo el período 1990-2006, y aunque fue sólo algo superior en 1992, en 1998 llegó incluso a 15,6 veces.

Por su parte, el índice 10/40 muestra que en el año 2006 el ingreso de los hogares pertenecientes al 10% de mayores recursos equivale a 3 veces el de los hogares pertenecientes al 40% de menores recursos, que también es la relación más baja del período. Ésta se mantiene en 3,5 en casi todas las mediciones. Finalmente, el coeficiente de Gini muestra en 2006 una disminución desde 0,57 a 0,54, primera caída significativa en todo el período. Antes de eso, había mostrado una relativa estabilidad, que fluctúa entre 0,56 y 0,58.

Otro elemento alentador respecto de mejorías en la distribución del ingreso autónomo son los resultados por grupo etáreo, que muestran que ésta es mejor para los trabajadores más jóvenes.

Sapelli⁷⁹, analiza la distribución del ingreso autónomo por cohortes de trabajadores en la ciudad de Santiago, nacidas entre 1902 y 1978, encuentra que para las generaciones nacidas a comienzos de los años 30 hay un deterioro en la distribución del ingreso que se hace extensivo a las generaciones nacidas en los años 50. La distribución es mejor para aquellos nacidos a comienzos de los años 50, especialmente para aquellos nacidos después de 1959. Esta diferencia es estadísticamente significativa y numéricamente importante: equivale a cerca de 9 puntos en el coeficiente de Gini.

En esta misma línea, Eberhard y Engel⁸⁰, analiza las tendencias en la desigualdad de los salarios para los hombres en la ciudad de Santiago en el período 1975 y 2004, concluyen que, una vez que se ajusta por componentes cíclicos, se produce un importante mejoramiento en la distribución del ingreso de este grupo a partir de 1996. Esto se debe a que los retornos de la educación superior han dejado de crecer y la desigualdad asociada al perfil etéreo disminuyó significativamente después de la recesión de 1982-1984.

Finalmente, el estudio de la composición del ingreso autónomo permite identificar si hay algún elemento en particular que incida en la persistencia de su distribución. Para todos los deciles y para los distintos momentos del tiempo, los ingresos del trabajo representan el componente de mayor peso relativo, con porcentajes que oscilan alrededor del 82% en 1990 y del 85% en 2006.

La importancia relativa del resto de los ingresos varía según deciles. Los

segundos en importancia son los provenientes de jubilaciones y asignaciones familiares para los deciles de menores ingresos, y los provenientes del capital y otros ingresos para los deciles de mayores ingresos (Cuadro N° VI.3.3).

Cuadro N° VI.3.3
Peso Relativo de los Ingresos del Trabajo
(Composición del ingreso autónomo por decil de ingreso autónomo por cápita del hogar, 1990 y 2006)

	Decil									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
AÑO 1990										
Ingreso autónomo total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Ingreso del trabajo	85%	86%	85%	85%	84%	83%	78%	78%	77%	81%
Jubilación y asignación familiar	16%	13%	14%	14%	14%	13%	16%	14%	12%	5%
Ingreso del capital y otros	2%	0%	1%	1%	3%	4%	6%	9%	11%	14%
AÑO 2006										
Ingreso autónomo total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Ingreso del trabajo	79%	84%	85%	85%	84%	84%	85%	86%	85%	88%
Jubilación y asignación familiar	10%	9%	9%	8%	9%	8%	7%	6%	6%	3%
Ingreso del capital y otros	11%	7%	6%	7%	7%	7%	7%	8%	9%	9%

Fuente: Encuestas CASEN 1990 y 2006.

En general, la distribución de los ingresos del trabajo es más desigual que la del resto de los componentes del ingreso autónomo (que incluyen los ingresos del capital) (Cuadro N° VI.3.4). Se verifica además, que la distribución por decil de los ingresos del trabajo y del resto de los ingresos que conforman el ingreso autónomo se ha mantenido relativamente estable entre 1990 y 2006 (Cuadro N° VI.3.5). La excepción es que el decil más rico disminuyó levemente su participación en los ingresos del trabajo en favor de los deciles séptimo al noveno, y disminuyó de manera importante su participación en el resto de los ingresos en favor del 60% más pobre de la población (en especial de los deciles cuarto al sexto).

⁷⁹ Sapelli, C. (2007) "A Cohort Analysis of the Income Distribution in Chile", Documento de Trabajo N° 290. Instituto de Economía, PUC.

⁸⁰ Mimeo, Yale University, 2007.

Cuadro N° VI.3.4
Índices de Distribución del Ingreso del Trabajo y el Resto del Ingreso Autónomo
 (Índices 10/10, 20/20, 10/40 para el ingreso del trabajo y el resto del ingreso autónomo, 2006)

	Ingreso del Trabajo	Resto del Ingreso Autónomo *
Índice 10/10	34,83	17,98
Índice 20/20	13,91	9,50
Índice 10/40	3,12	2,27

* Incluye ingresos del capital y otros.
 Fuente: Encuesta CASEN 2006.

Cuadro N° VI.3.5
Evolución de la Distribución del Ingreso del Trabajo y el Resto del Ingreso Autónomo
 (Distribución del ingreso del trabajo y el resto del ingreso autónomo, según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990 y 2006)

Decil	1990		2006	
	Ingreso del Trabajo	Resto de Ingreso Autónomo*	Ingreso del Trabajo	Resto de Ingreso Autónomo*
I	1%	1%	1%	2%
II	3%	2%	3%	3%
III	4%	3%	4%	4%
IV	5%	3%	5%	5%
V	6%	4%	6%	6%
VI	7%	6%	7%	8%
VII	8%	9%	9%	9%
VIII	10%	12%	11%	11%
IX	15%	18%	16%	17%
X	42%	42%	39%	34%
Total	100%	100%	100%	100%

* Incluye ingresos del capital y otros.
 Fuente: Encuestas CASEN 1990 y 2006.

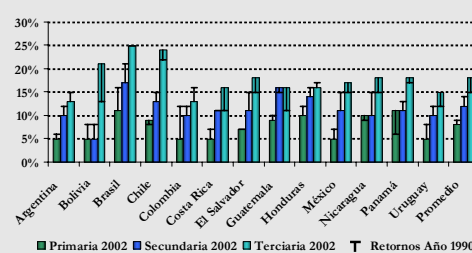
En consecuencia, los ingresos del trabajo son el componente principal del ingreso autónomo. Su distribución es más desigual que la del resto de los ingresos que lo componen (ingresos del capital y otros) y, además, esta distribución se ha mantenido estable en los últimos dieciséis años. Todo esto significa que el ingreso del trabajo es el que ha determinado mayormente la distribución del ingreso autónomo. Las diferencias en la distribución del ingreso del trabajo se

explican por las menores tasas de participación en el mercado laboral y los menores salarios a que acceden los grupos más vulnerables. Esto se asocia principalmente a su menor nivel educacional y al alto retorno exhibido por la educación superior en los últimos años (Recuadro N° VI.3.1).

Recuadro N° VI.3.1: Educación Superior: Una inversión con altos retornos.

El nivel educacional de la fuerza laboral es un determinante clave de los salarios que perciben los trabajadores. Existe evidencia de que el incremento del salario como retribución por año adicional de estudio, es decir, la tasa de retorno a la educación, es significativo. Además, la evidencia muestra que esta tasa de retorno aumenta sustantivamente con el nivel educacional alcanzado por los trabajadores, tal como se aprecia en el Gráfico N° VI.3.1 para una muestra de países de Latinoamérica.

Gráfico N° VI.3.1
Tasas de Retorno de la Educación en Latinoamérica, 1990 y 2002



Nota: La barra de color negro representa los retornos a la educación Primaria, Secundaria y Terciaria a inicios de los años 90.

Fuente: D. Contreras y S. Gallegos, "Descomponiendo la desigualdad salarial en América Latina: ¿Una década de cambios?" 2006, inédito.

La evidencia para Chile muestra que el retorno a la educación básica aumentó un punto porcentual entre 1990 y 2002 (de 8% a 9%). El de la educación media, en cambio, disminuyó dos puntos porcentuales (de 15% a 13%), fenómeno que se verifica en casi todos los países de la región, lo que puede

explicarse por las políticas de aumento de cobertura.

En cuanto a los retornos a la educación superior, Chile destaca por tener uno de los más altos de la región (24% en 2002, sólo superado por 25% en Brasil), el que además creció en dos puntos porcentuales desde 1990. Esto es particularmente destacable pues en paralelo se duplicó la cobertura de educación superior, lo que sugiere que hubo un importante incremento en la demanda por trabajadores con educación de este nivel.

Es improbable que este fenómeno se perpetúe en el tiempo. Desde 2002 a la fecha, el aumento de la matrícula de educación superior ha mantenido una tasa de crecimiento anual de más de 6%, acelerándose especialmente en el ámbito universitario, que concentra más del 70% de la matrícula. De conservarse este ritmo, el acceso a la educación superior se masificará y ganará importancia relativa la proporción de trabajadores con este nivel de educación en la fuerza laboral. Ello hace esperable una reducción del premio por contar con estudios superiores⁸¹.

VI.3.2 Distribución del Ingreso Total: Evolución 1990 – 2006

El Estado, como parte de sus políticas públicas, entrega subsidios a distintos segmentos de la población, tanto monetarios como equivalentes en prestaciones de salud y educación. Si se considera la información contenida en la Encuesta CASEN se puede construir dos medidas de ingreso complementarias al autónomo: el ingreso monetario (ingreso autónomo más los subsidios monetarios recibidos) y el ingreso total (ingreso monetario más prestaciones valoradas de salud y educación recibidas).

⁸¹ Para mayor análisis ver D. Contreras (1999) "Distribución del Ingreso en Chile: Nueve hechos y algunos mitos". Perspectivas Vol. 2, N°2.

Análisis similares y complementarios a los que se presentan en la sección 3.1 para el ingreso autónomo se pueden realizar para estas dos categorías adicionales de ingreso. Estas medidas representan en su conjunto una visión más integral de la distribución de ingresos en el país. En el Cuadro N° VI.3.6 se muestra la distribución por decil de cada una de las partidas del ingreso total para el año 2006, observándose una progresividad en la entrega de todos los subsidios, especialmente los monetarios y los de salud. Esto es consistente con la implementación de políticas sociales que intentan compensar las desigualdades de ingreso de la población más vulnerable. En el caso de los subsidios en educación, el sistema público atiende a cerca del 90% de la población escolar, lo que explicaría su menor focalización.

Cuadro N° VI.3.6
Progresividad en la Entrega de Subsidios y su Impacto en la Distribución del Ingreso (Distribución del ingreso autónomo, subsidios monetarios, subsidios en educación y en salud, por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2006)

	Decil										Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Ingreso autónomo	1,2	2,9	3,9	4,9	5,6	7,0	8,7	11,1	16,0	38,6	100
Subsidios Monetarios	30,1	17,8	14,2	11,4	7,9	6,9	5,0	3,6	2,4	0,8	100
Subsidios en Educación	16,3	16,7	14,2	12,1	9,8	9,1	8,0	6,4	4,8	2,6	100
Subsidios en Salud*	29,0	22,8	19,7	14,5	10,6	8,1	6,0	-0,7	-2,6	-7,3	100
Ingreso Total	3,0	4,3	4,9	5,5	6,0	7,1	8,6	10,5	14,9	35,2	100

* El signo (-) indica un subsidio negativo, es decir, que el decil respectivo obtiene prestaciones valoradas en menos que el aporte que hace para su financiamiento.

Fuente: Encuesta CASEN 2006.

La incorporación de los subsidios en el ingreso total establece una distribución del ingreso muy distinta a la del ingreso autónomo, gracias a su focalización adecuada. Al incorporar los subsidios al

ingreso autónomo, se observa que el primer decil aumenta su participación en el ingreso, y pasa de un 1,2% a un 3,0%. Asimismo, mejora la participación de todos los hogares pertenecientes al 60% de menores ingresos de la población.

Lo anterior se refleja en la mejora que experimentan los indicadores que miden desigualdad en la distribución del ingreso, si se consideran sus distintas medidas. Por ejemplo, al considerar el ingreso autónomo, se verifica que el 10% de los hogares de mayores recursos de la población obtiene un ingreso equivalente a 31,3 veces el que obtiene el 10% de los hogares de menores recursos de la población; al considerar el ingreso monetario esta relación disminuye a 23,1 veces; y, al considerar el ingreso total cae a 11,6 veces. Tendencias similares, aunque menos pronunciadas, se observan para los índices 20/20 (pasa de 13,1 a 11,2 y luego a 6,8) y 10/40 (pasa de 3,0 a 2,8 y luego a 2,0) (Cuadro N° VI.3.7).

Cuadro N° VI.3.7
Impacto de los Subsidios en los
Índices de Distribución del Ingreso
(Índices 10/10, 20/20 y 10/40 según tipo
de ingreso de los hogares, 2006)

	Índice 10/10	Índice 20/20	Índice 10/40
Ingreso Autónomo	31,3	13,1	3,0
Ingreso Monetario	23,1	11,2	2,8
Ingreso Total	11,6	6,8	2,0

Fuente: Encuesta CASEN 2006.

Un elemento clave en la efectividad de los subsidios es su nivel de focalización en los grupos de mayor vulnerabilidad, la cual ha mejorado sustancialmente en el período 1990-2006. Por ejemplo, mientras en 1990 menos del 34% de los subsidios monetarios estaba focalizado en el 20% más pobre de la población e incluso el 10,2% de los mismos era recibido por el 20% más rico de la

población, en 2006 estas cifras evolucionaron a 47,9% y 3,2%, respectivamente (Cuadro N° VI.3.8).

Cuadro N° VI.3.8
Mejorías en la Progresividad de los
Subsidios
(Distribución de los subsidios monetarios
según decil de ingreso autónomo per
cápita del hogar, 1990 – 2006)

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	19,4	20,8	22,2	20,4	28,2	19,9	28,9	30,1
II	14,3	15,7	16,5	15,8	18,1	17,2	17,8	17,8
III	12,0	13,7	14,4	15,0	15,2	14,5	14,2	14,2
IV	11,8	12,3	11,7	12,7	11,3	12,7	11,5	11,4
V	9,8	10,0	10,0	11,5	8,9	10,4	8,8	7,9
VI	8,7	7,7	7,3	8,9	7,1	9,0	6,9	6,9
VII	7,5	6,3	7,1	6,6	5,1	7,7	5,1	5,0
VIII	6,4	5,8	5,0	4,9	3,4	5,6	3,7	3,6
IX	5,5	4,1	4,0	2,7	2,1	2,2	1,9	2,4
X	4,7	3,3	1,8	1,4	0,8	0,7	1,3	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuestas CASEN de los años respectivos.

Lo anterior es consecuencia de los importantes y diversos esfuerzos que se han realizado en los últimos años en materia de focalización de las políticas sociales. Parte fundamental de este esfuerzo ha sido el constante perfeccionamiento de los instrumentos de focalización, hasta llegar a la recientemente aplicada Ficha de Protección Social. Esta herramienta permite identificar a las familias vulnerables bajo una concepción más dinámica de la pobreza, que considera la capacidad generadora de ingresos, las necesidades y los riesgos que enfrentan las familias.

Otros esfuerzos recientes a destacar en materia de focalización son la automaticidad de acceso a las Pensiones Asistenciales (PASIS) implementada en 2006, y al Subsidio Único Familiar (SUF), implementada este año. Ambas medidas terminan con el antiguo sistema de cupos regionales y comunales, que causaban inequidades territoriales.

Un esfuerzo adicional, que se espera implementar lo antes posible, corresponde a la Subvención Escolar Preferencial (SEP), actualmente en trámite legislativo. Esta subvención reconoce que es más costoso educar a los alumnos vulnerables que enfrentan inequidades de origen. Por esta razón, se les entrega un monto adicional a la subvención educacional base. Esto cambiará significativamente la focalización de los subsidios de educación.

VI.4 LOS DESAFÍOS A ENFRENTAR Y ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Al constatar los importantes logros que ha alcanzado nuestro país en materia de reducción de la indigencia y la pobreza y de mejora de la equidad, suele surgir en la opinión pública una discusión que plantea una dicotomía respecto de cuánto de ello se debe a crecimiento económico y cuánto se debe a mejoras en la distribución del ingreso.

Siguiendo la metodología de Datt-Ravallion para explicar la reducción en el porcentaje de pobreza, Larrañaga y Herrera⁸² encuentran que en el período 1990-2000 el mayor efecto correspondería al crecimiento económico, mientras que en el período 2000-2006 el mayor efecto correspondería a cambios en la distribución del ingreso. De esta manera, si se considera el período 1990-2006 como un todo, cerca del 72% de la reducción porcentual de la pobreza sería explicada por el crecimiento económico, mientras que aproximadamente un 23% sería explicada por cambios en la

distribución del ingreso (Cuadro N° VI.4.1).

Cuadro N° VI.4.1 Efectos del Crecimiento Económico y Cambios en la Distribución del Ingreso en la Reducción de la Pobreza (Metodología Datt-Ravallion aplicada a 1990 y 2006)

Período	Crecimiento Económico	Cambios en Distribución del Ingreso	Residuo
1990-2006	71,7%	22,9%	5,4%
1990-1996	95,0%	9,4%	-4,4%
1996-2000	82,6%	20,2%	-2,7%
2000-2006	21,9%	75,7%	2,4%

Fuente: O. Larrañaga y R. Herrera, “La Reducción de la Pobreza entre 1990 y 2006”, presentación en Ministerio de Planificación, septiembre de 2007.

Se debe considerar que estas cifras corresponden a un ejercicio contable, y no identifican lo que podría estar detrás de cada fuerza reductora de la pobreza. Más aún, la discusión sobre la importancia relativa del crecimiento económico y la distribución del ingreso suele ser más ideológica que práctica. Lo pertinente en este caso, es identificar las políticas públicas que pueden potenciar ambos.

Es un error asociar los efectos de la distribución del ingreso a las políticas públicas y los efectos del crecimiento económico al mercado, ya que las políticas públicas también son determinantes cruciales del crecimiento. Tanto las políticas fiscales, monetarias, comerciales y de fortalecimiento de las instituciones, como las políticas microeconómicas sectoriales, regulatorias, de desarrollo de capital humano y de fomento a la innovación, la inversión y el emprendimiento son fundamentales en las estrategias de crecimiento que sigue un país.

⁸² O. Larrañaga y R. Herrera, “La Reducción de la Pobreza entre 1990 y 2006”, presentación en Ministerio de Planificación, septiembre de 2007.

La distinción entre ambas fuentes de reducción de la pobreza y aumento de la equidad se hace aún más difusa dado que existen efectos cruzados entre las políticas de protección social y las políticas pro crecimiento y pro empleo. También existen interrelaciones entre el mismo crecimiento económico y la distribución del ingreso⁸³.

A modo de ejemplo se pueden considerar las políticas sociales focalizadas que incrementan el acceso a salas cuna y a la educación preescolar de los niños y niñas más vulnerables. Estas políticas, a su vez, facilitan la incorporación de las mujeres de menores recursos al mercado laboral. Este mayor acceso se verá reflejado en un aumento de sus ingresos provenientes del trabajo y en el mediano plazo también se debiera traducir en un mayor crecimiento. Bajo la lógica dicotómica antes mencionada, ¿cómo se puede calificar el origen de este aumento de ingresos en un grupo altamente vulnerable de la población? Tal vez contablemente la fuente sea un mayor crecimiento, pero conceptualmente no hay duda de que refleja políticas sociales exitosas.

Algo similar ocurre con las políticas de capacitación de jóvenes orientadas a aumentar su empleabilidad y productividad. Éstas aumentarán los ingresos provenientes del trabajo de quienes se capacitan y en el mediano plazo también debieran reflejar un mayor crecimiento de la economía. Ejemplos afines pueden encontrarse en las políticas de fomento al emprendimiento, de acceso a financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, de becas y créditos para educación superior, entre una vasta variedad.

⁸³ Para mayores antecedentes sobre esta discusión ver K. Cowan y J. De Gregorio (1996) "Distribución y Pobreza en Chile: ¿Estamos Mal? ¿Ha Habido Progresos? ¿Hemos Retrocedido?", Estudios Públicos N°64.

En definitiva, más que identificar si los logros alcanzados por nuestro país se deben a crecimiento económico o a cambios en la distribución del ingreso, lo importante es identificar las políticas públicas que están detrás, para seguir aplicando políticas integrales y transversales de calidad.

Bajo este enfoque, para continuar los avances en reducción de la pobreza y aumento de la equidad, es necesario diseñar políticas públicas eficientes que apunten tanto a aumentar el crecimiento y el empleo como a mejorar la distribución del ingreso.

Como punto de partida se debe destacar el manejo responsable de las políticas macroeconómicas, lo que Chile ha hecho en forma tan exitosa. Estas políticas han combinado las ganancias de eficiencia de una economía abierta y orientada al mercado con un Estado fuerte, corrector de fallas de mercado, proveedor de infraestructura y bienes públicos, y garante del funcionamiento de las instituciones.

Como complemento, se debe avanzar en las siguientes materias, listado prioritario aunque no exhaustivo, las cuales consistentemente son abordadas en el proyecto de Ley de Presupuestos 2008.

Profundizar políticas que generan igualdad desde la cuna

Como es sabido, los primeros años de vida son cruciales en el desarrollo de los niños y niñas. En este período se despliegan las habilidades sociales, cognitivas y de lenguaje, decisivas para el futuro. Por ello, en 2007 se estableció el Sistema Chile Crece Contigo⁸⁴. Este

⁸⁴ Este sistema nace a partir de las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, liderado por el economista Jaime Crispi, las cuales fueron analizadas por el Consejo de Ministros de Infancia. Este Consejo propuso luego a la

sistema de protección integral a la primera infancia, tiene como misión acompañar, proteger y apoyar a los niños y sus familias en su desarrollo desde la gestación y hasta los 4 años. Chile Crece Contigo considera el hecho de que el desarrollo infantil es multidimensional y que en él influyen aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales. Para el año 2008 se contempla un aumento de 268% real de los recursos destinados a este sistema. Esto permitirá extender los beneficios de 161 comunas en el año 2007 a todas las comunas del país. En este contexto, el Proyecto de Presupuesto 2008 contempla también un aumento significativo de cupos de salas cunas y jardín infantil, así como los recursos para implementar la universalización de la subvención escolar para pre-kinder y la entrega de una subvención adicional para los alumnos más vulnerables que asisten a las escuelas subvencionadas (desde pre-kinder a 4° básico), en el marco de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP).

Aumentar la calidad de la educación

Reconocidos son los logros del sistema educacional chileno en cuanto a cobertura de educación básica y media, como reconocidas son también las tareas pendientes en materia de resultados educativos. Ciertamente no basta con que los niños y jóvenes asistan a la educación formal, de igual importancia es el conocimiento y las habilidades que efectivamente obtienen de ella. Para lograr este aumento de calidad es necesario crear los incentivos para que los actores del sistema educativo se orienten al objetivo deseado, invertir los recursos que se requieran y velar por el uso adecuado de los mismos. Para

avanzar en lo primero, entre otros proyectos, se está creando la Superintendencia de Educación. Para lo segundo, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla un aumento histórico de los recursos destinados a subvención por \$2.180.231 millones, un crecimiento de 18,8% real con relación a 2007. Estos recursos financiarán el funcionamiento de más de 10 mil establecimientos a los que asiste alrededor del 90% de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar. Estos recursos contemplan el aumento extraordinario de la subvención general en un 15% real y el incremento de la subvención rural en un 10% real por encima del reajuste general. Se consideran también los recursos necesarios para implementar la Subvención Escolar Preferencial (SEP) desde pre-kinder a 4° básico, elemento sustancial que reconoce que es más costoso brindar una educación de calidad a un alumno con desigualdades de origen.

Incrementar las oportunidades de acceso a la educación técnica y universitaria

Durante los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para aumentar la cobertura en educación superior. La matrícula ha aumentado de 245 mil jóvenes en 1990 a 650 mil en 2006 (2,6 veces más). Esto significa que actualmente cerca del 38% de los jóvenes entre 18 y 24 años cursan estudios en una institución de educación superior. Más aún, hoy en día, siete de cada diez jóvenes son la primera generación de su familia en llegar a la educación superior. Para seguir avanzando en esta senda, el Proyecto de Presupuestos 2008 plantea aumentar la cobertura de becas y créditos para la educación superior, para lo cual considera un incremento de recursos de 22,3% real respecto de 2007. Además, se plantea un crecimiento de 15% de los

Presidenta un conjunto de acciones de Gobierno para la implementación del Sistema Chile Crece Contigo.

sistemas de crédito para educación superior (Fondo Solidario y Crédito con Aval del Estado), alcanzando una cobertura de 121.397 estudiantes.

Facilitar la inserción de las mujeres al mercado del trabajo

Como muestra la Encuesta CASEN 2006, una mayor inserción laboral de las mujeres se asocia a mayores posibilidades de superar la pobreza, ya que permite incrementar el número de personas ocupadas por hogar. De esta forma se pueden aumentar los ingresos del mismo. La posibilidad de incrementar la inserción laboral de las mujeres también está asociada a la disponibilidad de oferta de cuidado infantil. Consistentemente, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla aumentar el número de salas cunas, lo que permitirá incrementar la atención de niños y niñas de entre 0 y 2 años en 18 mil nuevos cupos, paso fundamental para cumplir con el compromiso presidencial de cubrir a 200 mil niños y niñas de entre 0 y 4 años en 2010. Otro elemento que afecta la empleabilidad de las mujeres son sus competencias laborales. Para ello, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla aumentar los recursos destinados para programas de capacitación de mujeres en un 4,7% real respecto de 2007.

Incrementar la productividad de la fuerza laboral

La productividad de los trabajadores es fundamental para optar a mejores salarios. Con este objeto, el Proyecto de Presupuestos 2008 destina \$36.430 millones para programas de capacitación, lo que constituye un aumento de 6,3% real en relación a 2007. También se considera un aumento de 42% en la subvención para educación de adultos.

Esto es particularmente relevante para los cerca de 3 millones de personas de entre 15 y 40 años que tienen estudios incompletos. Además, se contemplan los recursos necesarios para la implementación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, en actual trámite legislativo. Este sistema pretende generar los mecanismos para identificar y establecer las competencias laborales y de empleabilidad de mayor relevancia para el mundo del trabajo y así evaluar y certificar las competencias de los trabajadores.

Reducir aún más el desempleo e incentivar el empleo

La Encuesta CASEN 2006 muestra la alta incidencia que la cantidad de personas ocupadas en el hogar tiene sobre el nivel de ingresos del mismo. Mientras los hogares en condición de indigencia tienen en promedio sólo 0,7 personas ocupadas, los hogares no pobres tienen en promedio 1,6, lo que corresponde a más del doble. Políticas macroeconómicas que incentiven el crecimiento, la inversión y el empleo y que se complementen con políticas sectoriales que mejoren la empleabilidad de la población más vulnerable y con menor nivel educacional, son decisivas para mantener una tasa de desempleo en niveles acotados. Esto es lo que de hecho ha ocurrido en el último año, en el cual, más de doscientos mil chilenos han encontrado empleo. El Proyecto de Presupuestos 2008 hace su aporte para profundizar en esta senda.

Reforzar el fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento

La inversión, la innovación y el emprendimiento son motores fundamentales para el desarrollo sostenible. Consistentemente, el Proyecto

de Presupuestos 2008 contempla un crecimiento sustantivo de la inversión pública, que aumenta en un 12,3% real respecto de 2007. Se espera que esta inversión pública tenga un efecto multiplicador en la economía. Al mismo tiempo, el Proyecto de Presupuestos para 2008 destina \$80.907 millones para el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), lo que significa una expansión de un 47,2% real respecto de 2007; \$135.333 millones para otros programas de ciencia y tecnología; y un aumento de 10,3% real en el conjunto de programas de fomento y 166,5% en financiamiento de las PYMEs. Se pueden destacar los programas: Chile Emprende, con un aumento de más de 30%, el Programa de Promoción de Inversiones Tecnológicas y Regionales, con un aumento mayor a 60% y los programas de apoyo a las PYMEs agrícolas, con un crecimiento de 6,6%.

Facilitar la participación de los grupos vulnerables

Actualmente sabemos que la pobreza es un fenómeno multidimensional que no puede ser abordado con políticas aisladas. En este sentido, es clave facilitar la participación de los grupos vulnerables, su acceso a los beneficios de la modernidad y su capacidad para hacer valer sus derechos. Para ello, el Proyecto de Presupuestos para 2008 considera inversiones en infraestructura y transportes que mejorarán la conectividad de distintas zonas del país, un impulso histórico para el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, y recursos para cerrar la brecha digital a través de la red Enlaces del Ministerio de Educación y del Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital de Chile del Ministerio de Economía. Se refuerza también el sistema de protección social Chile Solidario, dirigido a las familias y

personas en situación de extrema pobreza para promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida. A través de este sistema se garantiza el cumplimiento de 53 prestaciones sociales en siete ámbitos de derecho: salud, educación, vivienda, trabajo, ciudadanía y cultura. Consistentemente, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera \$81.868 millones para su operación, lo que implica una cobertura adicional de 45 mil familias.

Mejorar la focalización y el enfoque de garantías para los grupos más vulnerables

La mejora en la focalización de las políticas públicas ha tenido un impacto directo en beneficiar a la población de menores recursos, por lo que el Proyecto de Presupuestos 2008 profundiza aquellos programas bien focalizados. Así, se consideran recursos por \$90.290 millones para el Subsidio Único Familiar (SUF), los que permitirán implementar la automaticidad de acceso a este beneficio; los recursos requeridos para cubrir el total de las garantías asociadas a las 56 patologías de salud vigentes en el Plan AUGE y para el desarrollo de un programa piloto que incorpora 7 nuevas patologías; \$468.289 millones para inversión habitacional, lo que implica que el próximo año 134.349 nuevas familias tengan solución a sus problemas de vivienda; y los recursos necesarios para implementar el Sistema de Pensiones Solidarias cuyo principal beneficio será la Pensión Básica Solidaria (PBS), en actual trámite legislativo.

En síntesis, Chile puede exhibir con orgullo logros prácticamente inéditos a nivel internacional en materia de reducción de la pobreza y la indigencia y mejoras de equidad en un período

relativamente corto de tiempo. En un lapso de dieciséis años el porcentaje de indigentes se redujo desde un 13,0% de la población a sólo un 3,2%; mientras que el porcentaje de personas en situación de pobreza se redujo desde un 38,6% de la población a un 13,7%, lo que equivale a que cerca de 2,8 millones de personas hayan superado la condición de pobreza en el período.

Al mismo tiempo, Chile debe reconocer y enfrentar con decisión los desafíos que persisten. No seremos el país desarrollado que anhelamos mientras existan grupos importantes de la población que se encuentren rezagados, ya sea en materia de ingresos, de acceso a bienes básicos o de oportunidades.

Para enfrentar estos desafíos con éxito, a la hora de diseñar e implementar políticas públicas se deben evitar las trampas ideológicas. Por el contrario, se debe ser pragmático en reconocer lo que se ha hecho bien en cuanto a políticas de desarrollo y de protección social, e identificar lo que se debe enmendar, profundizar o dónde se debe innovar. Es innegable que los resultados obtenidos han sido producto de una combinación virtuosa de crecimiento económico con activas políticas de inversión social. En ambas líneas de acción el Estado ha jugado un rol fundamental.

Hoy en día, el desafío del Estado es seguir jugando un rol activo y coordinado en materias diversas, que van desde reforzar el manejo responsable de las políticas macroeconómicas a aspectos microeconómicos relacionados con profundizar las políticas que generan igualdad desde la cuna. Estos aspectos abarcan temas como aumentar la calidad de la educación, incrementar las oportunidades de acceso a educación superior, facilitar la inserción de las mujeres al mercado del trabajo,

incrementar la productividad de la fuerza laboral, reforzar el fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento, facilitar la participación de los grupos vulnerables y mejorar la focalización y potenciar el enfoque de garantías para estos grupos.

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008 ha sido elaborado para hacerse cargo de estas tareas, en línea con la carta de navegación del gobierno de la Presidenta de la República Michelle Bachelet.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA



ESTADO DE LA **HACIENDA PÚBLICA** 2007

Presentación del Ministro de Hacienda Andrés Velasco