

EXPOSICIÓN SOBRE EL ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA

**Presentación del Ministro de Hacienda
Andrés Velasco Brañes**

Octubre 2006

Exposición de la Hacienda Pública

Índice

I. INTRODUCCIÓN.....	7
II. LA MACROECONOMÍA EN 2006 Y 2007.....	18
II.1 EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ECONOMÍA CHILENA.....	18
II.1.1 <i>Escenario Internacional</i>	18
II.1.2 <i>Actividad</i>	21
II.1.3 <i>Demanda Agregada</i>	21
II.1.4 <i>Política Fiscal</i>	24
II.1.5 <i>Inflación</i>	25
II.1.6 <i>Mercado Laboral</i>	26
II.2 PERSPECTIVAS PARA 2006 Y 2007.....	28
III. POLÍTICA ECONÓMICA Y CRECIMIENTO.....	31
III.1 INTRODUCCIÓN.....	31
III.2 POLÍTICA MACROECONÓMICA Y CRECIMIENTO DE CORTO PLAZO.....	32
III.2.1 <i>Política Monetaria</i>	33
III.2.2 <i>Política Fiscal</i>	34
III.2.3 <i>Tipo de Cambio y la Vulnerabilidad Externa</i>	35
III.2.4 <i>Volatilidad Macroeconómica en Años Recientes</i>	35
III.3 CRECIMIENTO TENDENCIAL Y SUS DETERMINANTES.....	38
III.3.1 <i>Productividad y sus determinantes</i>	40
III.3.2 <i>Políticas Pro-Inversión en Capital Físico</i>	43
III.3.3 <i>Políticas pro-infraestructura</i>	46
III.3.4 <i>Políticas pro-inversión en capital humano</i>	46
III.3.5 <i>Políticas pro-participación en la fuerza laboral y pro-empleo</i>	49
III.4 CONCLUSIONES.....	51
IV. INNOVACIÓN, OPORTUNIDADES Y PROTECCIÓN SOCIAL.....	53
IV.1 INTRODUCCIÓN: UN CICLO VIRTUOSO.....	53
IV.2 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.....	54
IV.2.1 <i>Acceso a la Educación</i>	54
IV.2.2 <i>Acceso al crédito</i>	56
IV.2.3 <i>Acceso al mercado del trabajo</i>	58
IV.2.4 <i>Aislamiento geográfico</i>	59
IV.2.5 <i>Discriminación</i>	60
IV.3 PROTECCIÓN DE RIESGOS.....	62
IV.3.1 <i>Protección de Riesgos Colectivos</i>	63
IV.3.2 <i>Protección de Riesgos Individuales</i>	67
IV.4 CONCLUSIONES.....	75
V. POLÍTICA FISCAL Y LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL.....	76
V.1 INTRODUCCIÓN.....	76
V.2 LA REGLA DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL.....	77
V.2.1 <i>Metodología de Cálculo</i>	77
V.2.2 <i>Las virtudes de la Regla Fiscal</i>	78

V.2.3	<i>La meta de superávit estructural del 1%</i>	81
V.2.4	<i>La Ley de Responsabilidad Fiscal</i>	82
V.2.5	<i>Fondo de Reserva de Pensiones</i>	82
V.2.6	<i>Capitalización del Banco Central</i>	82
V.2.7	<i>Fondo de Estabilización Económica y Social</i>	83
V.2.8	<i>Inversión de los Recursos</i>	83
V.2.9	<i>Establecimiento de Bases de la Política Fiscal y Cálculo Anual del Balance Estructural</i>	84
V.2.10	<i>Programa de Contingencia contra el Desempleo</i>	84
V.2.11	<i>Pasivos contingentes</i>	84
V.2.12	<i>Gestión de activos y pasivos del sector público</i>	84
V.2.13	<i>Información de ejecución presupuestaria y de evaluación e identificación de proyectos de inversión</i>	84
VI.	PRIORIDADES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS PARA 2007	85
VI.1	INTRODUCCIÓN.....	85
VI.1.1	<i>Los frutos de la responsabilidad fiscal</i>	85
VI.1.2	<i>Las cuatro grandes transformaciones</i>	86
VI.2	UN CHILE QUE PROTEGE A SUS CIUDADANOS	86
VI.2.1	<i>Mejor salud y más equipamiento e infraestructura hospitalaria</i>	86
VI.2.2	<i>Una vejez digna y una juventud con oportunidades</i>	87
VI.2.3	<i>Mejores opciones de empleo</i>	88
VI.2.4	<i>Proteger a la familia e integrar a los pueblos originarios</i>	89
VI.3	EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODAS Y TODOS	90
VI.3.1	<i>Igualdad desde la cuna</i>	90
VI.3.2	<i>Más educación para la innovación, el emprendimiento y la competitividad</i>	91
VI.4	MEJORES VIVIENDAS EN CIUDADES AMABLES Y SEGURAS	92
VI.4.1	<i>Nueva política habitacional y urbana</i>	92
VI.4.2	<i>Barrios más seguros</i>	93
VI.5	INNOVACIÓN Y EMPRENDIMIENTO: ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA PARA EL CRECIMIENTO.....	94
VI.5.1	<i>Innovación para la Competitividad</i>	94
VI.5.2	<i>Capacidad Emprendedora de las PYMES</i>	95
VI.6	INVERSIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO	96
VI.6.1	<i>Inversiones en Obras Públicas</i>	96
VI.6.2	<i>Infraestructura para la Competitividad</i>	97

Recuadros

Recuadro N° II.1.1: Estabilización de Precios de Combustibles.....	25
Recuadro N° II.2.1: Producto Tendencial.....	30
Recuadro N° III.3.1: Plan Chile Compite	39
Recuadro N° IV.3.1: Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.....	74
Recuadro N° VI.2.1: Infancia: Invertir en el futuro de Chile.....	89
Recuadro N° VI.4.1: Mejor calidad de vida a través de la cultura y el deporte	93
Recuadro N° VI.5.1: Apoyo para la Agricultura Familiar Campesina y la Pesca Artesanal	95

Cuadros y Gráficos

Cuadro N° II.1.1.....	18
Proyecciones de Crecimiento Mundial, 2005–2006p.....	18
Gráfico N° II.1.1	19
Índice de Precios de <i>Commodities</i> Metales y Combustibles	19
Gráfico N° II.1.2	19
Precio del Petróleo, 1961–2006.....	19
Gráfico N° II.1.3	20
Precios Gasolina y Diesel, Enero 2001-Agosto 2006.....	20
Gráfico N° II.1.4	20
Tasa de Política monetaria Países Avanzados, Enero 2001-Agosto 2006.....	20
Gráfico N° II.1.5	20
Precio del Cobre, 1951–2006.....	20
Gráfico N° II.1.6	21
Términos de Intercambio, 2T1997- 2T2006.....	21
Cuadro N° II.1.2.....	21
Tasa de crecimiento por sectores económicos, 2000-2006 1S.....	21
Gráfico N° II.1.7	21
Contribución al Crecimiento, 2003T2–2006T2.....	21
Cuadro N° II.1.3.....	22
Tasa de crecimiento del Gasto, 2000-20061S.....	22
Gráfico N° II.1.8	22
Colocaciones de Consumo e Hipotecarias, Enero 2003–Julio 2006.....	22
Gráfico N° II.1.9	24
Balance Fiscal Devengado, 2005–2006S1.....	24
Gráfico N° II.1.10.....	24
Riesgo Soberano, Mayo 1999–Agosto 2006	24
Gráfico N° II.1.11	25
Tipo de Cambio Real en Chile y Promedio 1990-2005.....	25
Gráfico N° II.1.12.....	25
Activos Financieros del Tesoro.....	25
Gráfico N° II.1.13.....	26
Tasa de participación, comparación series originales y suavizadas, feb 1998-jul 2006	26
Gráfico N° II.1.14.....	26
Fuerza de Trabajo, comparación series originales y suavizadas, feb 1998-jul 2006,.....	26
Gráfico N° II.1.15.....	27
Empleo, comparación series originales y suavizadas, feb 1998-jul 2006.....	27
Gráfico N° II.1.16.....	27
Tasa de Desempleo, comparación series originales y suavizadas, feb 1998-jul 2006	27
Gráfico N° II.1.17.....	27
Creación de Empleo, Enero 2003–Julio 2006	27
Gráfico N° II.1.18.....	27
Tasa de Participación Femenina y Masculina, Enero 2003–Julio 2006	27
Gráfico N° II.1.19.....	28
Tasa de Desempleo, Enero 2000–Julio 2006.....	28
Cuadro N° II.2.1.....	28
Indicadores Chile 2004 y 2005	28
Gráfico N° III.2.1.....	34
Tasa de Política Monetaria, Inflación y Tipo de Cambio.....	34
Gráfico N° III.2.2.....	36
Tasa de Crecimiento del PIB.....	36

Gráfico N° III.2.3.....	36
Volatilidad del PIB y Promedios de Volatilidad.....	36
Gráfico N° III.2.4.....	36
Exportaciones y Tipo de Cambio.....	36
Cuadro N° III.2.1.....	37
Precio del Cobre y Tipo de Cambio Real.....	37
Gráfico N° III.2.5.....	37
Flujo de Capitales Excluyendo Reservas vs Precio del Cobre.....	37
Gráfico N° III.3.1.....	38
Evolución del PIB Tendencial y Brecha.....	38
Gráfico N° III.3.2.....	39
Evolución PIB Tendencial para año 2007.....	39
Gráfico N° III.3.3.....	41
Productividad Total de los Factores (PTF).....	41
Gráfico N° III.3.4.....	42
Distribución de Recursos de Fondo de Innovación para la Competitividad.....	42
Gráfico N° III.3.5.....	43
Formación Bruta de Capital Fijo 1990-2006 2T.....	43
Gráfico N° III.3.6.....	44
Desarrollo Financiero y Producto.....	44
Gráfico N° III.3.7.....	49
Participación laboral de la Mujer.....	49
Gráfico N° III.3.8.....	50
Tasa de Desempleo y Crecimiento del PIB.....	50
Cuadro N° IV.2.1.....	55
Cobertura por Tipo de Educación Según Nivel de Ingresos 1990 – 2003.....	55
Gráfico N° IV.2.1.....	57
Tasa de Interés Promedio en Pesos a 90 Días Según Monto del Crédito: 2000 – 2006.....	57
Cuadro N° IV.2.2.....	61
Principales Causas de Discriminación.....	61
Cuadro N° IV.3.1.....	66
Resultados Macroeconómicos: Crisis Externas y Política Fiscal.....	66
Gráfico N° IV.3.1.....	68
Principales riesgos para las familias chilenas.....	68
Gráfico N° IV.3.2.....	70
Afiliados al Seguro de Cesantía.....	70
Gráfico N° IV.3.3.....	71
Esperanza de Vida al Nacer según Ingreso Per Capita PPC.....	71
Gráfico N° V.1.1.....	76
Balance Gobierno Central 2001-2005.....	76
Gráfico N° V.2.1.....	77
Variabilidad del gasto fiscal contra variabilidad de términos de intercambio (1996-2000).....	77
Gráfico N° V.2.2.....	78
Crecimiento del PIB y Balance del Gobierno.....	78
Gráfico N° V.2.3.....	79
Cartera del fisco en activos denominados en pesos y dólares.....	79
Gráfico N° V.2.4.....	79
Tipo de Cambio Real y Promedio 1990-2005.....	79
Gráfico N° V.2.5.....	80
Spread Soberano, Sept. 1999-Sept. 2006.....	80
Gráfico N° V.2.6.....	80
Evolución Superávit Fiscal.....	80

Gráfico N° V.2.7	81
Evolución Crecimiento Gasto Gobierno General	81
Gráfico N° V.2.8	81
Deuda Bruta Sector Público	81
Gráfico N° V.2.9	81
Spread Soberano y Spread Corporativo.....	81

I. Introducción

En cumplimiento de las disposiciones vigentes, este documento examina el Estado de la Hacienda Pública en el año 2006 y el Proyecto de Presupuesto para el 2007.

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

La Macroeconomía en 2006 y 2007

El entorno internacional para la economía chilena se ha mantenido favorable, aunque con excepciones. Los términos de intercambio han aumentado significativamente en el presente año, liderados principalmente por el fuerte incremento en el precio internacional del cobre. No obstante, la sustancial alza en los precios internacionales de los combustibles ha repercutido de manera importante en la dinámica de la economía.

La demanda interna ha moderado su ritmo de expansión en la primera mitad de 2006, en línea con lo esperado y asociado con la política de normalización de tasas de interés aplicada por el Banco Central. A pesar de la reducción en su tasa de expansión en el primer semestre de este año, en comparación con el año 2005, la formación bruta de capital fijo ha continuado exhibiendo un nivel históricamente alto como porcentaje del PIB.

Las exportaciones han alcanzado elevadas tasas de expansión en términos de valor, explicado por los favorables precios de los principales bienes de exportación. Después de experimentar una fuerte apreciación en la segunda mitad del año pasado, el tipo de cambio real ha alcanzado actualmente el nivel promedio del período 1990-2005.

La tasa de desempleo desestacionalizada ha caído de manera sistemática en los últimos 24 meses, apoyada por un fuerte crecimiento del empleo asalariado.

Perspectivas para 2006 y 2007

Durante el presente año la economía chilena experimentaría un crecimiento ligeramente inferior a su potencial y al registrado en los dos años más recientes. Este desempeño

puede explicarse principalmente por el fuerte aumento en el costo de la energía y por situaciones puntuales que han afectado la producción agrícola y minera. Estos factores son de naturaleza transitoria, por lo que sus efectos debiesen verse restringidos al presente año. Con todo, la economía crecería el año 2006 en torno a 5%.

En cuanto a la política fiscal, se estima que el crecimiento del gasto público este año alcanzaría un 6,2%, con lo que el superávit fiscal sería de 7,6% del PIB. La política fiscal durante 2006 se enmarca en un escenario macro de menor cierre de brechas, por lo que ha contribuido a reforzar el tránsito de la economía a su nivel de plena utilización de recursos productivos.

En cuanto al escenario externo que enfrentará la economía chilena, se espera que la economía mundial mantenga un dinamismo similar al reciente. Es así como el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha pronosticado un crecimiento mundial para este año de 5,1% y de 4,9% para el año 2007. Sobre la base de las proyecciones del FMI, se espera un crecimiento de nuestros socios comerciales de 4,3%.

Hacia el futuro, las altas tasas de inversión del año 2005 y 2006 permiten ver con optimismo las perspectivas de crecimiento. El significativo aumento en la formación bruta de capital fijo asegura mayores tasas de crecimiento en el futuro, por cuanto la inversión aumenta la capacidad productiva de la economía.

Por su parte, el gasto público total crecerá 8,9% el próximo año en comparación con la Ley de Presupuestos del año 2006, esperándose un superávit fiscal de 4,4% en igual período. El crecimiento del gasto público para el próximo año es plenamente consistente con la mantención de los equilibrios macroeconómicos, como lo ha señalado el Banco Central recientemente.

Las buenas noticias recientes en el sector externo, el carácter transitorio y puntual de aquellos elementos que han reducido el ritmo de expansión de la economía en el presente año, sumados a la implementación de un conjunto de planes que apuntan a potenciar

el crecimiento de la economía, auguran positivas perspectivas. Se espera que el PIB crezca en torno a 5,7% el 2007, estimación consistente con el rango entre 5,25% y 6,25% proyectado por el Banco Central.

La economía chilena exhibirá en el bienio 2006-2007 un ritmo de crecimiento en torno a lo que ha sido el promedio de crecimiento de la economía en los últimos 15 años. Más aún, la economía completará cuatro años de crecimiento estable. Esta mayor estabilidad de la economía, un contexto externo favorable, las altas tasas de inversión, las buenas perspectivas de agentes privados – reflejadas en los precios de los activos bursátiles–, y el conjunto de medidas pro-competitividad que el Gobierno está implementando, permiten mirar los próximos años con optimismo.

Política Económica y Crecimiento

Sin crecimiento económico no puede haber bienestar generalizado o reducción sustantiva de la pobreza. La experiencia de Chile es clara. Fue durante los últimos años de elevado crecimiento económico que subió la expectativa de vida, subieron drásticamente los índices de consumo, aumentó la escolaridad y, en general, mejoraron muchas condiciones que inciden directamente en el bienestar humano. Y fue en parte de este mismo período que la pobreza se redujo a menos de la mitad, cayendo de 38,6% de la población en 1990 a 18,8% en 2003.

Como la tarea de estimular el crecimiento económico es vital, esa tarea debe partir del diagnóstico correcto, que permita seleccionar y diseñar las políticas adecuadas. En materia de crecimiento, la distinción entre desempeño de corto plazo y de mediano y largo plazo es crucial. En el corto plazo, la economía está expuesta a *shocks* de varios tipos; el papel de la política macroeconómica es estabilizar la actividad en torno a la tendencia. En el mediano y largo plazo, la economía crece a su tasa tendencial; el papel de la política económica es crear las condiciones para que este crecimiento tendencial sea todo lo alto que debe ser. Por lo tanto, los objetivos e instrumentos de la política macro y de la política de

competitividad y crecimiento son muy distintos, aunque obviamente complementarios.

La estabilización de corto plazo depende del marco de políticas fiscales, monetarias y cambiarias. En este plano Chile ha sido tremendamente exitoso, como lo reconocen múltiples estudios internacionales, logrando estabilizar el producto en un margen acotado en torno a sus niveles tendenciales. Otro aspecto de este logro ha sido suavizar el efecto doméstico de las fluctuaciones de los términos de intercambio o de las tasas internacionales de interés. Hoy el crecimiento está menos directamente ligado al precio del cobre y de otras exportaciones. Ello significa que cuando el precio del cobre sube, la actividad económica en Chile no tiene por qué subir en la misma proporción; y cuando el precio del cobre cae, la actividad no se ve obligada a caer en la misma proporción. Ese es un logro de la política macroeconómica de nuestro país. Bajo esta perspectiva debe interpretarse la relación entre términos de intercambio y crecimiento económico el año 2006.

En Chile, la aplicación de la regla de balance estructural ha permitido que la política fiscal se transforme en un elemento estabilizador del ciclo. Esta regla establece que el gasto público en cada período está determinado por los ingresos de mediano y largo plazo. De esta forma, se aísla el gasto público del ciclo económico, lo que a su vez actúa como elemento estabilizador de la demanda agregada y de esta forma, del producto.

El crecimiento económico de largo plazo está determinado por la evolución de los factores productivos, como la disponibilidad de capital físico, infraestructura, capital humano y fuerza laboral, y la productividad de éstos. A su vez, la evolución de los factores y de la productividad depende de manera crucial de las políticas públicas.

El aumento en la productividad de los factores destaca como uno de los principales componentes del crecimiento. En este escenario, las políticas públicas adoptadas por el Gobierno de la Presidenta Bachelet han sido orientadas consistentemente hacia el

aumento de dicha productividad. Una de las iniciativas que avanza en esa dirección corresponde al proyecto de ley que establece un crédito tributario para el fomento a la inversión privada en investigación y desarrollo. Adicionalmente, se está proponiendo al Congreso una reducción del impuesto adicional al software y las consultorías, aparte del fortalecimiento de las instituciones de defensa de la libre competencia.

Con el fin de acelerar la disponibilidad de capital físico, el Gobierno está impulsando una serie de iniciativas. Las modificaciones al FOGAPE permitirán facilitar el acceso al crédito a las PYMES, el proyecto de ley de simplificación tributaria permitirá la depreciación instantánea, la reforma al mercado de capitales MKII fomentará la participación de los distintos agentes en el mercado de capitales, y la modificación a la Ley de Timbres y Estampillas permitirá abaratar los costos de endeudamiento.

Además, se requiere incrementar la disponibilidad de obras de infraestructura. Para lograr esto, durante el mes de septiembre de 2006, el Ministerio de Obras Públicas presentó el Plan de Desarrollo de Infraestructura para la Competitividad, cuyo fin es reducir los costos de producción, facilitar la logística, mejorar el acceso a los puertos y promover terminales multimodales.

Otro factor clave para lograr elevadas tasas de crecimiento es la disponibilidad de capital humano educado y capacitado. Distintas mediciones, tanto nacionales como internacionales, demuestran que aún quedan desafíos pendientes en el ámbito de la calidad de la educación. Por ello, el Gobierno está impulsando diversas políticas para mejorar la calidad de la educación, como programas de perfeccionamiento de los docentes, la subvención preferencial, la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, la constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, entre otras.

El aumento en la participación laboral es otro factor que genera crecimiento. Éste es particularmente importante debido a su

efecto en el ingreso de las familias. Para aumentar las tasas de participación laboral, especialmente la de mujeres y jóvenes, el Gobierno ha implementando un Código de Buenas Prácticas en contra de la discriminación laboral e impulsará una serie de medidas para promover el trabajo en jornada parcial y bonificar los contratos de los jóvenes. Dichas medidas, junto a los aumentos en cobertura de cuidado infantil y de educación preescolar, facilitarán la inserción de la mujer y los jóvenes al mercado laboral.

Hoy están dadas las circunstancias para dar un gran salto adelante. Chile ha demostrado que es capaz de abordar problemas económicos pivotaes diseñando y aplicando políticas de gran calidad. Además, tal como se refleja en el presupuesto 2007, hoy contamos con mayores ingresos estructurales, los que serán usados para financiar ambiciosas políticas de inversión pública, acumulación de capital humano, incentivos a la inversión privada en capital físico, e innovación y productividad. Así el país podrá avanzar rápida y sostenidamente por la senda del crecimiento y el desarrollo.

Innovación, Oportunidades y Protección Social

La experiencia de los países pequeños y ricos en recursos naturales que han logrado crecer sostenidamente revela que para seguir creciendo, es preciso aumentar la productividad a través de la innovación. Ésta es también un componente central de la movilidad y la equidad social. Si las buenas ideas productivas encuentran financiamiento y se pueden llevar a la práctica; si la creatividad y la capacidad innovadora son recompensadas como corresponde; entonces avanzamos hacia una sociedad mucho más equitativa. Ello porque las capacidades y talentos que la innovación demanda — inteligencia, iniciativa, creatividad y esfuerzo— se distribuyen entre los ciudadanos de manera mucho más homogénea que el capital. Si el talento propio importa tanto o más que el capital heredado para surgir, podemos hablar de una sociedad verdaderamente meritocrática.

Para que Chile pueda aprovechar el esfuerzo, conocimiento y creatividad que pueden aportar todos sus ciudadanos, se requiere de políticas activas para igualar oportunidades. El país prosperará y al mismo tiempo se volverá más justo en la medida que todas las personas puedan acceder a una educación de calidad, al financiamiento y a las oportunidades de trabajo en igualdad de condiciones, independiente de su nivel socioeconómico, género, etnia o lugar de residencia.

La igualdad de oportunidades es una condición necesaria para ello, pero no suficiente. Para que las personas estén dispuestas a innovar, necesitan un sistema adecuado de protección social que los apoye frente a los riesgos. De otro modo, las personas con capacidad no podrán o no se atreverán a emprender proyectos innovadores.

Hay, entonces, un ciclo virtuoso que vincula innovación y crecimiento por una parte, y oportunidades y protección social, por la otra. La política que promueve el crecimiento económico y la política de protección social no son alternativas excluyentes, como a veces se afirma, sino complementos.

Igualdad de Oportunidades

A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de la Concertación, las oportunidades de la economía del conocimiento todavía no están disponibles para todos los sectores de la población. Eso se traduce en desventajas para las personas y costos para el país, que no está aprovechando ese potencial. El gobierno de la Presidenta Bachelet continuará avanzando decididamente en el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a igualar efectivamente las oportunidades, en especial en los ámbitos de educación, acceso al crédito, empleo, aislamiento geográfico y discriminación.

Acceso a la Educación

El acceso a una educación de calidad es tal vez el factor más importante para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mundo de hoy. Pese a los grandes

progresos en cobertura logrados desde 1990 a la fecha, todavía existen significativos espacios para seguir avanzando, en especial en el acceso a educación durante las primeras etapas del desarrollo formativo. Para ello, y materializando planteamientos formulados por el Consejo Asesor en Políticas de la Infancia, se implementará a partir del próximo año un sistema que iguale las posibilidades de desarrollo durante los primeros diez años de vida. Entre las medidas que ya se encuentran en desarrollo destaca el envío de un proyecto de ley que asigna una subvención preferencial para los niños entre pre-kinder y 8° básico que pertenezcan al 40% de los hogares más pobres del país, el acceso de 70.000 niños adicionales a sala cuna al 2010 y la entrega de 200.000 nuevas raciones alimenticias a alumnos de educación básica y media.

Acceso al crédito

El acceso a financiamiento permite aprovechar las oportunidades que brinda la economía moderna. Ello es aún más importante para las empresas de menor tamaño, que enfrentan dificultades significativas para financiar sus proyectos de inversión. Para aumentar la competencia en el mercado financiero y mejorar el acceso al financiamiento, el Gobierno impulsa varias medidas. Entre ellas destacan la disminución del Impuesto de Timbres y Estampillas y la exención del mismo en el caso de refinanciamiento de créditos, el aumento y perfeccionamiento del FOGAPE, la creación de Sociedades de Garantía Recíproca y el fomento al capital de riesgo y semilla.

Acceso al mercado del trabajo

El acceso al trabajo es fundamental para la subsistencia, el desarrollo individual y la acumulación de capital humano. Las probabilidades de empleo siguen siendo relativamente más esquivas para las mujeres, los jóvenes y quienes poseen menor educación. El Gobierno trabaja decididamente para incrementar la participación laboral femenina y juvenil, y procurar un mejoramiento en la calidad de los empleos. Para ello, se garantizará que un porcentaje determinado de cupos de los

planes especiales de empleo beneficien a mujeres, se propondrá una agenda que incluye el tele-trabajo y la jornada laboral parcial, además de mejoramientos en las condiciones de seguridad social femenina. Respecto de la inserción laboral juvenil, se ampliarán los programas que bonifican la contratación y capacitación, junto a incentivos a la cotización y formalización.

Aislamiento geográfico

Durante los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para equiparar las condiciones que enfrentan las regiones respecto a la capital. Se han establecido leyes especiales que abordan ciertas particularidades económicas de las zonas extremas y se han adoptado medidas para descentralizar la asignación de recursos y las decisiones. Entre éstas destacan el aumento en el porcentaje de inversión pública que se decide en la región, la creación de Agencias de Desarrollo Regional y la ejecución por las regiones de parte importante de los recursos del Fondo para la Innovación y la Competitividad.

Discriminación

La discriminación atenta contra la igualdad de oportunidades y la eficiente asignación del capital humano, ya que en muchos casos implica desperdiciar el talento y las capacidades de las personas excluidas. Junto con una educación que promueve la tolerancia y la igualdad, el Gobierno está avanzado hacia una mayor integración, tanto mediante la creación del Código de Buenas Prácticas Laborales y no Discriminación, como a través del plan de acción para la integración social de las personas con discapacidad y la protección y el fomento productivo entre los pueblos indígenas.

Protección de Riesgos

Para que más personas estén dispuestas a emprender proyectos innovadores, deben percibir que el riesgo que enfrentan es acotado o que existen mecanismos de protección que los apoyen ante contingencias inesperadas. Ello exige desarrollar una institucionalidad y políticas comprehensivas de protección de riesgo. Chile está

enfrentando desafíos pendientes en este ámbito simultáneamente en dos niveles. Un primer nivel de riesgo es el colectivo, que abarca tanto la situación macroeconómica como al marco jurídico-institucional. El segundo se refiere a los riesgos individuales, específicamente aquellos asociados a la pérdida de empleo, a la enfermedad y a la disminución en la capacidad de generar ingresos como consecuencia de la vejez.

Protección de Riesgos Colectivos

El manejo de los riesgos macroeconómicos del país ha sido ejemplar. Un componente fundamental de este éxito ha sido la implementación de la regla fiscal consistente en un superávit estructural del 1% del PIB, que ha entregado una clara señal de responsabilidad al mercado mediante un manejo prudente de activos y pasivos. Nuevos avances en este ámbito lo constituyen la Ley de Responsabilidad Fiscal, el desarrollo del mercado financiero local y su integración a los mercados internacionales, la política de acumulación de reservas por parte del Banco Central y la política de flotación cambiaria. Todo ello se ha traducido en la disminución de la vulnerabilidad de la economía ante *shocks* externos y en una positiva percepción en los inversionistas internacionales sobre su desempeño. El próximo desafío es una mayor diversificación de los riesgos, para lo cual el Gobierno impulsa la internacionalización del peso y un proyecto mercado de capitales reformulado.

Un marco jurídico-institucional claro y estable es la base para incentivar las inversiones en el sector productivo, en actividades innovadoras y en capital humano. Algunos logros recientes en este ámbito son la Ley sobre Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública, la Ley sobre Límite y Control del Gasto Electoral, la creación de ChileCompra y la instauración de una completa reforma al sistema penal. Todo ello será complementado por iniciativas como la modernización del sector público y de la institucionalidad de libre competencia, las reformas al sistema judicial y la regulación del sistema de auxiliares de la administración de justicia.

Protección de Riesgos Individuales

El trabajo es la principal fuente de ingresos de las personas, por lo que su pérdida constituye una de las principales fuentes de riesgo. Frente a las dificultades que enfrentan los individuos como consecuencia del desempleo, surge la necesidad de contar con políticas públicas de mitigación. Éstas se han enfocado principalmente en programas de creación de empleos con apoyo público y la creación del seguro de cesantía.

Las enfermedades, en especial graves, son otro factor de riesgo significativo, debido a los costos directos de tratamiento y a la pérdida de ingresos asociada a la incapacidad de trabajar. La reforma integral a la salud, iniciada el año 2002, se ha traducido en un aumento efectivo de la protección en este ámbito para todas las personas, junto con una mayor eficiencia técnica y asignativa del sistema. Este Gobierno se ha propuesto consolidar los cambios institucionales establecidos en la reforma, aumentar la cobertura del AUGE a 80 patologías al 2010, ampliar la infraestructura pública de salud, capacitar al personal y reforzar la capacidad de negociación de contratos por parte de Fonasa con el sector privado. También se fortalecerá la atención primaria municipal, para lo cual se están construyendo nuevos consultorios y se han habilitado 60 centros comunitarios de salud familiar.

Un tercer factor de riesgo se desencadena con la vejez, etapa de la vida en que la mayor fragilidad física propicia el alejamiento del mundo laboral, con la consiguiente pérdida de ingresos. Abordar los desafíos del sistema previsional, en especial en lo referente a cobertura, competencia y protección efectiva para todos, es una de las prioridades del Gobierno de la Presidenta Bachelet. Para ello se convocó una comisión asesora del más alto nivel, que entregó propuestas que constituirán la base de la reforma integral que se planteará al país. Ésta incluirá el establecimiento de un pilar solidario, medidas para enfrentar inequidades de género y la actual distinción entre trabajadores dependientes e independientes, además de un aumento de la competencia al interior del sistema. Algunos avances recientes en este

ámbito son el acceso automático a las pensiones asistenciales para todos los adultos mayores de menores ingresos y personas discapacitadas, el reajuste en 10% de los valores de las pensiones mínimas y asistenciales y la creación del Fondo de Reserva de Pensiones.

Política Fiscal y la Ley de Responsabilidad Fiscal

El manejo transparente y responsable de la política fiscal es una de las principales fortalezas de la economía chilena. Esa fortaleza explica de manera significativa los importantes logros en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza y desarrollo social. Este manejo responsable de las finanzas públicas es el resultado de un amplio consenso político y social, construido a partir de nuestra experiencia pasada y también de la de muchos países que han sufrido los devastadores efectos de las crisis fiscales y financieras.

Desde el año 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por una regla de balance estructural. Dicha regla establece que el nivel de gasto público en cada período es igual a los ingresos estructurales o permanentes del Fisco. De esta forma se busca aislar las decisiones de gasto público –en particular en materia de gasto e inversión social– de los vaivenes del ciclo económico y del precio del cobre.

La regla de balance estructural ha sido aplicada de forma tal de alcanzar un superávit estructural del Gobierno Central equivalente a 1% del PIB. La meta de superávit estructural de 1% se justifica en la existencia de un déficit estructural del Banco Central; la existencia de pasivos contingentes relacionados con la garantía estatal de pensiones mínimas y asistenciales; y a la existencia de vulnerabilidades externas asociadas a descalces cambiarios y potenciales limitaciones al endeudamiento externo en moneda nacional.

Por las razones antes expuestas, y tal como lo ha planteado el gobierno, la meta de superávit estructural permanecerá en 1%

mientras se mantengan las condiciones que dieron origen a la meta.

La aplicación de la regla de política fiscal genera una serie de ventajas para el país. Primero, permite efectuar una política contra-cíclica, lo que le permite atenuar tanto los altos como los bajos de la economía. Segundo, la regla asegura la sustentabilidad del financiamiento de las políticas públicas y la planificación de largo plazo en los programas sociales. Tercero, la regla permite resguardar la competitividad del sector exportador. En cuarto lugar, la regla aumenta la credibilidad del Fisco como emisor de deuda internacional, reduciendo el premio soberano que debe pagar al emitir y mejorando el acceso al financiamiento externo en períodos de *shocks* externos negativos. Finalmente, al estimular el ahorro público, la regla reduce la necesidad de la economía de contar con financiamiento externo, cuyo comportamiento ha sido históricamente muy volátil, reduciendo en último término la volatilidad de la economía en su conjunto.

La Ley de Responsabilidad Fiscal constituye una segunda gran etapa en la modernización e institucionalización de la política fiscal de Chile. La regla de balance estructural aplicada desde 2001 regula los flujos (ingresos, gastos, superávit) fiscales. La Ley de Responsabilidad Fiscal, entre otras cosas, crea reglas e instituciones para administrar los activos fiscales que resultan de la aplicación de la regla de balance estructural y de su meta de superávit estructural de 1%:

- **Fondo de Reserva de Pensiones:** Se crea este Fondo para responder al compromiso del gobierno de garantizar pensiones mínimas y asistenciales en el futuro, las cuales se prevén aumentarán significativamente dentro de una década. Para ello se establece un aporte al Fondo, equivalente al superávit efectivo del año anterior, con un tope del 0,5% del PIB del año y un mínimo del 0,2% del PIB independientemente del superávit efectivo.
- **Capitalización del Banco Central:** Se faculta al Ejecutivo para que pueda

invertir hasta 0,5% del PIB cada año (por un período de cinco años) en re-capitalizar el Banco Central de Chile, si el superávit efectivo es mayor a 0,5% del PIB.

- **Fondo de Estabilización Económica y Social:** Se crea este Fondo que permite aislar el gasto público de situaciones de bonanza o recesión económica. Este último acumulará los superávits efectivos que subsistan después de aportar al Fondo de Reserva de Pensiones y de re-capitalizar el Banco Central de Chile.
- **Inversión de los Recursos:** En esta ley también se introducen una serie de normas relacionadas con la administración y reporte de la inversión de los recursos. Establece que los fondos serán administrados mediante contratos de administración de cartera. Sin perjuicio de lo anterior, las inversiones podrán ser realizadas por el Servicio de Tesorerías por instrucción del Ministro de Hacienda, o bien encomendadas al Banco Central de Chile, el que podrá realizar las inversiones directamente o a través de terceros, previa licitación.
- **Establecimiento de Bases de la Política Fiscal:** Se establece la formalización del cálculo de balance estructural y el requerimiento de establecer bases de la política fiscal al inicio de un nuevo gobierno. De esta manera se incorpora el cálculo del Balance Estructural del sector público como parte de su programa financiero.
- **Programa de Contingencia contra el Desempleo:** Se otorga el carácter permanente a la glosa del programa de contingencia contra el desempleo de la ley de presupuestos, dotándola de un objeto, requisitos y financiamiento. Lo anterior provee a nuestra economía una herramienta adicional para reducir los efectos de ciclos económicos adversos.

Prioridades del Proyecto de Presupuesto para 2007

El presupuesto del sector público es uno de los instrumentos más relevantes para orientar y enmarcar la actividad del Estado. En este sentido, el Proyecto de Presupuesto para 2007 cobra especial importancia no sólo por ser el primero elaborado durante el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, sino por diseñarse dentro de un contexto de alza de precios del cobre, que pone a prueba el rigor y responsabilidad de la política fiscal chilena.

Tal como fue comprometido por la Presidenta, el Proyecto de Presupuesto para 2007 ha sido formulado siguiendo de manera estricta la regla fiscal consistente en un superávit estructural de 1% del PIB. Asimismo, el Proyecto de Presupuesto para 2007 cosecha los frutos de la responsabilidad fiscal que ha caracterizado a los gobiernos de la Concertación. La combinación de haber sido fiscalmente prudentes en el pasado y de ser responsables en el presente, nos permite llevar a cabo una expansión considerable y al mismo tiempo prudente y sostenible del gasto público.

El Proyecto de Presupuesto para 2007 contempla un incremento del gasto de 8,9% respecto a la Ley de Presupuestos de 2006. Ello permitirá responder en forma adecuada a las principales necesidades de las chilenas y chilenos, a la vez que permitirá realizar transformaciones e inversiones que potencien un mayor crecimiento futuro.

El Proyecto de Presupuesto para 2007 contempla un crecimiento de 11,2% del gasto social respecto de 2006 (15,1% si se excluye previsión). De esta manera, más del 68% del gasto se destina a fines sociales, lo que implica que dos de cada tres pesos del presupuesto son gasto social. El presupuesto también contempla un crecimiento de la inversión pública en torno al 10%, lo que representa uno de los incrementos más altos de la última década.

Esta iniciativa legal pone el énfasis en la materialización de las cuatro grandes transformaciones comprometidas por el Gobierno. La primera consiste en crear un

sistema de protección social para todas las ciudadanas y ciudadanos, ya que asegurar derechos y pensiones dignas es un imperativo ético e histórico de nuestra sociedad. La segunda transformación busca garantizar una educación de calidad para las nuevas generaciones, que permita erradicar las desigualdades que se gestan desde la infancia, premiando el esfuerzo y el mérito y abriendo las puertas a la movilidad social. La tercera transformación implica brindar a las personas ciudades amables, con viviendas dignas y barrios más seguros. Y la cuarta transformación busca hacer de Chile un país innovador, altamente competitivo a nivel internacional, con los incentivos correctos para favorecer el emprendimiento y la generación de nuevas oportunidades de desarrollo asociadas a nuestras ventajas comparativas.

Un Chile que protege a sus ciudadanos

Mejor salud y más equipamiento e infraestructura hospitalaria

El Proyecto de Presupuesto para 2007 considera un crecimiento de los recursos de sector salud de 13% real respecto al año 2006. Se reforzará la atención primaria como puerta de entrada al sistema de salud, mediante un incremento de recursos en un 16%. Estos recursos se destinarán fundamentalmente a cubrir enfermedades del Plan AUGE. La inversión pública en infraestructura y equipamiento para la atención hospitalaria y primaria en salud será histórica, con un aumento de un 109% real respecto a 2006.

Una vejez digna y una juventud con oportunidades

El Proyecto de Presupuesto 2007 considera incrementar en 12,1% los recursos destinados al pago de Pensiones Asistenciales (PASIS) en relación al año 2006. Estos recursos incluyen el efecto de año completo del reajuste de 10% otorgado a comienzos del actual gobierno, beneficiando a 464.743 personas.

También se contempla financiamiento para promover mayores oportunidades de capacitación y alternativas de empleabilidad a los jóvenes, así como más espacios para el

deporte y la recreación. En este contexto destacan el Programa de Capacitación Especial de Jóvenes, el Programa Nacional de Becas y las Becas de Capacitación para soldados conscriptos de las FF.AA., entre otros.

Mejores opciones de empleo

Durante 2007 se intensificará el esfuerzo para proteger a las familias afectadas por el desempleo, mediante programas públicos que financien un promedio en torno a 100 mil empleos mensuales, considerando tanto iniciativas directas, indirectas y la inversión pública. También se mantendrá el Programa de Contingencia contra el Desempleo, que se activará de acuerdo al incremento en los índices de desocupación. Así, en los meses de invierno la cobertura de empleos con apoyo fiscal podría alcanzar a los 130 mil empleos mensuales.

Proteger a la familia e integrar a los pueblos originarios

Durante 2007 se reforzará la implementación de los Tribunales de Familia y el Sistema Nacional de Mediación, con recursos que aseguren el adecuado funcionamiento de 60 Tribunales, que operarán con un total de 258 jueces. De modo complementario, se ampliarán las iniciativas de apoyo al desarrollo de las mujeres, especialmente las más carentes, con un incremento de 17,5% en los recursos del Servicio Nacional de la Mujer. Y considerando que la integración es fundamental para el país más tolerante y equitativo que estamos construyendo, se destinan recursos que crecen en un 24% respecto a 2006 para programas que benefician a los pueblos originarios.

Infancia: invertir en el futuro de Chile

El Proyecto de Presupuesto 2007 contempla la creación del Programa de Desarrollo Biosicosocial, el nuevo Fondo de Intervenciones de Apoyo Reforzado al Desarrollo Infantil, el nuevo Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia, las Ayudas Técnicas de FONADIS focalizadas en la población preescolar y 70 mil nuevos cupos del Subsidio Único Familiar (SUF).

Educación de calidad para todas y todos

El Proyecto de Presupuesto para 2007 considera un crecimiento de la inversión en educación de 10,6% real en relación al año 2006. Parte importante de los recursos adicionales se destinan a la educación preescolar, aumentándose en 25 mil cupos la atención en salas cunas y jardines infantiles para las niñas y niños pertenecientes al 40% más pobre de la población. También se contempla universalizar la subvención y, con ello, la cobertura para el nivel pre-kinder, lo que permitiría atender en forma adicional a más de 45 mil niños. La nueva subvención preferencial, en actual trámite legislativo, beneficiará en régimen a 750 mil alumnos de hogares pobres al año, gracias a mayores recursos e incentivos para aumentar la calidad de la enseñanza.

Se mejora la calidad de la educación media técnico profesional, mediante un programa de capacitación, perfeccionamiento y certificación docente que cubrirá a los catorce mil profesores de este nivel de enseñanza de aquí al año 2010. También se financia la práctica profesional de 70 mil alumnos de este sector el próximo año.

Complementariamente, se contemplan recursos para asegurar que no quede ningún alumno sin rendir la PSU por problemas de financiamiento, lo que beneficiará a más de 150 mil jóvenes. Asimismo, los recursos destinados a becas se incrementan en 30%, beneficiando a cerca de 13 mil jóvenes. Ello incluye las nuevas becas destinadas al 5% de los mejores egresados de enseñanza media de los colegios subvencionados y a los puntajes nacionales de la PSU, que premian el mérito de 9.500 estudiantes. También se avanza en la consolidación del sistema de crédito con aval del Estado, lo que beneficiará a cerca de 20 mil jóvenes, aumentando en un 90% la cobertura de este sistema.

Mejores viviendas en ciudades amables y seguras

La magnitud de los desafíos de la nueva política habitacional y urbana para el próximo año implican un incremento de recursos del orden de 12,4% respecto a 2006, el aumento más alto en los últimos siete años. Ello

permitirá iniciar más de 135 mil soluciones habitacionales, de las cuales más del 90% corresponden a subsidios habitacionales. De este modo, los recursos para programas habitacionales tendrán un aumento histórico de 18,2% respecto del año anterior. Asimismo, el complemento en inversión habitacional (infraestructura sanitaria, saneamientos de títulos, asistencia técnica) crecerá un 50% real en relación a 2006.

Barrios más seguros

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2007 considera un incremento de 19,4% en los recursos para seguridad respecto al año en curso. De alta relevancia son los recursos que permiten la contratación de 1.500 nuevos carabineros, la ampliación del Plan Cuadrante a 78 comunas en todo el país y el fortalecimiento del área antinarcoóticos e investigación criminal especializada. Para enfrentar decididamente el problema de consumo y tráfico de drogas, se incrementan en 31,6% los recursos asignados al Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE).

Innovación y Emprendimiento: Alianza Público-Privada para el Crecimiento

El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ya ha impulsado iniciativas para incentivar la innovación y el emprendimiento, tales como el Fondo de Innovación para la Competitividad y el Plan Chile Compite. Consistentemente, el Proyecto de Presupuesto para 2007 propone una expansión de un 17,4% de los recursos del Fondo de Innovación para la Competitividad, junto con un aumento en 34,3% en los recursos destinados a CONICYT para apoyar el desarrollo científico y tecnológico. Asimismo, se incluyen recursos para apoyar la investigación e innovación tecnológica silvoagropecuaria.

Las Agencias de Desarrollo Regional, que incentivarán y articularán la expansión productiva local sobre la base de las ventajas competitivas de cada región, recibirán el financiamiento que asegure su pleno funcionamiento en todas las regiones en 2007.

Capacidad Emprendedora de las PYMES

Durante el año 2006 se han anunciado y comenzado a implementar significativas iniciativas de apoyo a la capacidad emprendedoras de las PYMES. Manteniendo este esfuerzo, el Proyecto de Presupuesto 2007 contempla la creación del Programa Nacional de Emprendimiento y el fortalecimiento de los Programas de Fomento a la Microempresa y Chile Emprende. De igual modo, se potenciará el apoyo a las PYMES del sector turismo, cuyo potencial debe desplegarse masivamente aprovechando las ventajas competitivas del país.

Inversión pública para la competitividad

El Proyecto de Presupuesto para 2007 considera un crecimiento significativo de los recursos para inversión pública, en especial a través de los ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Salud e Interior, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Así, en 2007 se materializarán inversiones por cerca de \$2.316.383 millones. Parte significativa de esta inversión la ejecutará el Ministerio de Obras Públicas, cuyos recursos experimentan un incremento real del 17,1% respecto a 2006. En este ámbito es clave el Programa de Infraestructura para la Competitividad 2007-2010, que identifica las potencialidades productivas de las distintas zonas del país y sus requerimientos en materia de infraestructura. Este programa contempla \$432.900 millones en 2007, recursos a los que se sumarán \$1.221.000 millones a ser ejecutados por el Sistema de Concesiones para el período 2007-2010. Paralelamente, en el marco del Plan Chile Compite, para el próximo año se espera una inversión del sector privado en caminos públicos cercana a los \$111.000 millones, gracias a la medida del Servicio de Impuestos Internos que permite el reconocimiento expedito como gasto de las inversiones privadas en obras viales de beneficio público.

Otra fuente de inversión pública que debe destacarse es aquella realizada por los Gobiernos Regionales, en especial aquella efectuada a través del Fondo Nacional de

Desarrollo Regional. En este sentido, el Proyecto de Presupuesto para 2007 contempla un aumento de 13,7% en sus recursos respecto a 2006.

II. La Macroeconomía en 2006 y 2007

II.1 Evolución reciente de la economía chilena

El entorno internacional para la economía chilena se ha mantenido favorable, aunque con excepciones. Los términos de intercambio han aumentado significativamente en el presente año, liderados principalmente por el fuerte incremento en el precio internacional del cobre. No obstante, la sustancial alza en los precios internacionales de los combustibles ha repercutido de manera importante en la dinámica de la economía en el presente año.

La demanda interna ha moderado su ritmo de expansión en la primera mitad de 2006, en línea con lo esperado y asociado con la política de normalización de tasas de interés aplicada por el Banco Central. A pesar de la reducción en su tasa de expansión en el primer semestre de este año en comparación con el año 2005, la formación bruta de capital fijo ha continuado exhibiendo un nivel históricamente alto como porcentaje del PIB. Por su parte, el consumo privado se ha mantenido dinámico, sobre la base de condiciones financieras favorables y buenas perspectivas futuras.

Las exportaciones han alcanzado elevadas tasas de expansión en términos de valor, lo que se explica por los favorables precios de los principales bienes de exportación. Después de experimentar una fuerte apreciación en la segunda mitad del año pasado, el tipo de cambio real se ha depreciado de manera significativa en lo que va corrido del presente año, alcanzando actualmente el nivel promedio del período 1990-2005.

La política fiscal, aplicada en el marco de la regla de superávit estructural, resultó en el primer semestre en un crecimiento del gasto público de 6%. En igual período, el superávit fiscal alcanzó un 4,2% del PIB, explicado principalmente por los altos precios efectivos del cobre.

La tasa de desempleo desestacionalizada ha caído de manera sistemática en los últimos 24 meses, apoyada por un fuerte crecimiento del empleo asalariado.

II.1.1 Escenario Internacional

La economía mundial ha continuado dinámica en el año 2006 (Cuadro N° II.1.1).

Cuadro N° II.1.1
Proyecciones de Crecimiento Mundial, 2005-2006p
(%)

	Hacienda Pública 2005		Hacienda Pública 2006		
	2005 p	2006 p	2005	2006 p	2007 p
Mundo (1)	4,3	4,4	4,9	5,1	4,9
Países Avanzados					
EE.UU.	3,6	3,3	3,2	3,4	2,9
Unión Europea	1,5	1,9	1,8	2,8	2,4
Japón	1,6	1,5	2,6	2,7	2,1
Economías Emergentes					
Asia industrializada (2)	3,8	4,4	4,5	4,9	4,4
Asia emergente (3)	8,4	7,7	9,0	8,7	8,6
China	9,1	8,1	10,2	10	10
Latinoamé-rica	4,2	3,7	4,3	4,8	4,2

p: proyecciones.

(1) Crecimiento ponderado por Paridad del Poder de Compra (PPC).

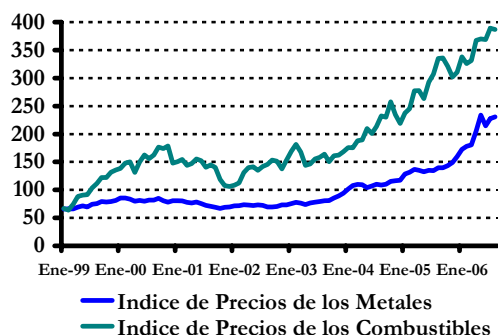
(2) Incluye Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán.

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

Fuente: FMI.

Para este año el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima un crecimiento de la economía mundial de 5,1%, lo que representa un significativo aumento en relación con el 4,4% esperado hace un año. Por otra parte, los precios del petróleo y de los metales han aumentado significativamente en los últimos 4 años (Gráfico N° II.1.1).

Gráfico N° II.1.1
Índice de Precios de *Commodities*
Metales y Combustibles
(1995=100)



Fuente: FMI.

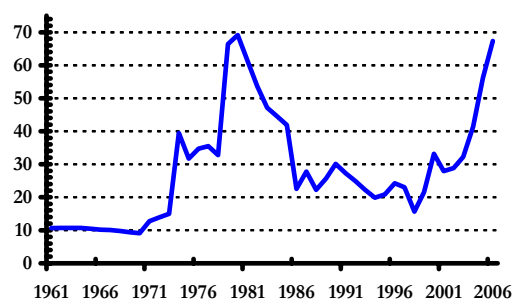
De acuerdo a las estimaciones del FMI, el crecimiento de Asia emergente continuaría por sobre el 8% el año 2006. Este crecimiento es liderado principalmente por China e India con tasas de expansión de 10% y 8,3% respectivamente. Pero el crecimiento de otros países emergentes, tales como los de la asociación de países del sudeste asiático (Indonesia, Tailandia, Filipinas y Malasia), ha comenzado a experimentar una reducción producto de los efectos de los altos precios del petróleo y de un endurecimiento en las condiciones monetarias como respuesta a presiones inflacionarias. Los países emergentes y en desarrollo cuyos ingresos por exportaciones provienen principalmente de productos primarios no petroleros, exhibirían este año un crecimiento menor que el observado entre los años 2004 y 2005.

Los países emergentes de Europa crecerían este año por debajo del promedio 2004-2005, destacándose el menor dinamismo esperado para Turquía y Hungría. En Latinoamérica, el panorama ha sido mixto, sobresaliendo las mejores perspectivas en relación con 2005 en el caso de Brasil y México y bajas esperadas en crecimiento en el caso de Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. No obstante el mayor crecimiento este año en relación con el año anterior, las expectativas de crecimiento para este año en Brasil han caído recientemente.

El precio del petróleo ha seguido en 2006 una trayectoria por sobre lo que esperaba el 2005 el consenso de los analistas. Una

demanda mayor a la anticipada y la importante incidencia de riesgos geopolíticos han redundado en un incremento de 27% en el precio del petróleo WTI en los 8 primeros meses de este año en comparación con igual período del año anterior. Lo anterior ha llevado a este producto a alcanzar valores históricamente altos en términos nominales y muy cercanos a máximos históricos en términos reales (Gráfico N° II.1.2).

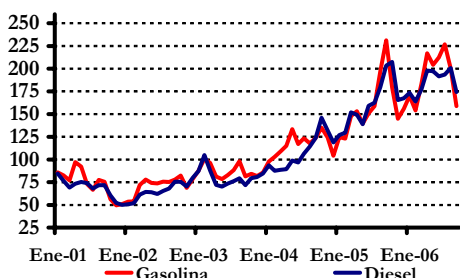
Gráfico N° II.1.2
Precio del Petróleo, 1961–2006
US\$2006 Brent



Fuente: Bloomberg y Banco Central.

Por su parte, los combustibles derivados del petróleo han evolucionado de manera similar al crudo, como consecuencia no sólo del encarecimiento de este último sino también de un incremento en los márgenes de refinación resultante de cambios en los requisitos de calidad de los mismos y problemas de refinación en algunas plantas de EE.UU. (Gráfico N° II.1.3).

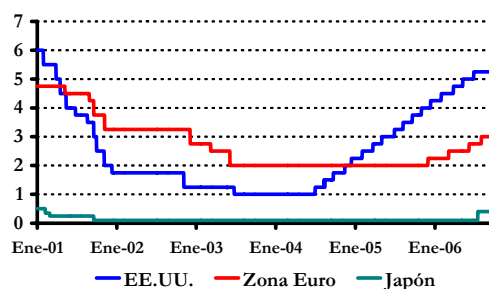
Gráfico N° II.1.3
Precios Gasolina y Diesel, Enero 2001-
Agosto 2006
USc\$/Galón USGC



Fuente: Bloomberg.

En el contexto de mayores precios del petróleo y de un mayor crecimiento mundial, que ha llevado a un cierre de holguras de capacidad más rápido de lo esperado en muchas economías desarrolladas, el aumento en las tasas de política monetaria en los principales países desarrollados ha estado ligeramente por sobre el esperado con anterioridad (Gráfico N° II.1.4). No obstante, las presiones por futuras alzas han disminuido significativamente en las últimas semanas, como resultado de señales positivas en materia inflacionaria.

Gráfico N° II.1.4
Tasa de Política monetaria Países
Avanzados, Enero 2001-Agosto 2006
%

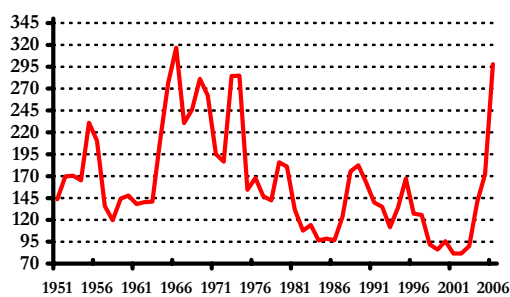


Fuente: Bloomberg.

El crecimiento económico mundial y una capacidad más limitada de respuesta de la oferta en el corto plazo han generado un importante incremento en el precio del cobre en los mercados mundiales. Este año el

precio del metal rojo se ha acercado incluso a valores cercanos a sus máximos históricos en términos reales. Es así como mientras en el año 2005 el precio promedio de este metal fue de US\$1,67 la libra, en la primera mitad del año en curso promedió US\$2,75 la libra (Gráfico N° II.1.5). Estos mayores precios han sido acompañados por una mayor incertidumbre en torno a su evolución futura. En efecto, en la primera parte de 2006 la volatilidad del precio del cobre fue 9 veces la observada en igual período del año anterior.

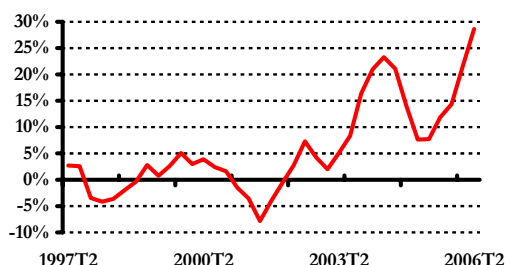
Gráfico N° II.1.5
Precio del Cobre, 1951-2006
USc\$2006/libra BML



Fuente: Cochilco y Banco Central.

Los precios de otros bienes de exportación de la economía chilena también han experimentado aumentos en los mercados internacionales. En particular, los precios de la celulosa y de la harina de pescado aumentaron 22% y 76%, respectivamente, entre Diciembre del 2005 y Agosto del 2006. Los términos de intercambio aumentaron el primer semestre de este año un 25% en relación con igual período del año anterior (Gráfico N° II.1.6).

Gráfico N° II.1.6
Términos de Intercambio, 2T1997-2T2006
 var. % anual



Fuente: Banco Central.

II.1.2 Actividad

El crecimiento del PIB el año 2005 alcanzó un 6,3% (Cuadro N° II.1.2). Por sectores, los de mayor dinamismo fueron Construcción, Comercio, Transporte y Comunicaciones y en menor medida los sectores Industrial y Agricultura. Destaca el crecimiento real de 9,8% experimentado por la Construcción, explicado por el fuerte dinamismo en la edificación y en las obras de ingeniería, y el crecimiento de 8,5% del sector Comercio, liderado por las ventas de bienes durables.

Cuadro N° II.1.2
Tasa de crecimiento por sectores económicos, 2000-2006 1S
 var. % anual

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 1S
PIB	4,5%	3,4%	2,2%	3,9%	6,2%	6,3%	4,9%
Agricultura	6,0%	6,1%	4,5%	6,0%	8,8%	5,7%	2,0%
Pesca	8,5%	12,3%	13,9%	-7,1%	11,9%	-2,0%	0,5%
Minería	3,2%	5,7%	-4,2%	5,5%	7,0%	0,2%	2,5%
Industria	4,9%	0,6%	1,9%	3,3%	7,2%	5,2%	4,2%
EGA	9,5%	1,5%	3,3%	4,3%	5,2%	6,8%	7,6%
Construcción	-0,7%	4,1%	2,5%	4,3%	4,2%	9,8%	5,7%
Comercio	4,4%	2,6%	0,9%	4,9%	6,7%	8,5%	5,5%
Transporte	5,7%	3,3%	3,9%	6,1%	5,1%	7,2%	4,2%
Comunic.	13,6%	14,1%	7,4%	5,4%	7,7%	9,9%	11,5%
Serv Fin	5,0%	3,6%	3,1%	3,2%	6,2%	6,6%	4,5%
Prop vvda	2,3%	2,1%	2,2%	2,1%	2,2%	2,4%	2,5%
Ss Pers.	3,5%	3,2%	2,7%	2,8%	3,7%	4,6%	4,3%
Adm Pública	1,5%	1,7%	1,9%	2,0%	2,1%	3,1%	3,6%

Fuente: Banco Central.

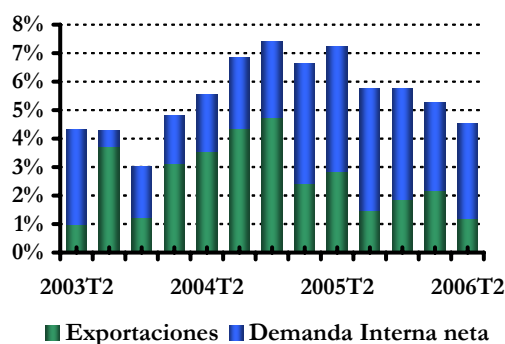
En la primera mitad del 2006, el crecimiento del PIB llegó a un 4,9%. No obstante una menor expansión de los sectores Comercio y

Construcción en relación con el año 2005, sus ritmos de crecimiento, 5,5% y 5,7% respectivamente, estuvieron por sobre el crecimiento del PIB. La Industria experimentó un crecimiento de 4,2% en el primer semestre, con una menor expansión de sectores que destinan su producción al sector externo y al consumo final. Tras un nulo crecimiento en el primer trimestre del año, producto principalmente de factores climáticos, el sector agropecuario-silvícola creció un 2,0% en el primer semestre. Por su parte, la minería experimentó un débil crecimiento en el primer semestre de este año, producto de una ley del mineral más baja y de fallas técnicas en empresas de la mediana minería.

II.1.3 Demanda Agregada

Gran parte del crecimiento del año 2005 estuvo dado por la demanda interna, a diferencia del 2004 cuando las exportaciones fueron el principal motor del crecimiento (Gráfico N° II.1.7). Es así como la demanda interna creció un 11,4% el 2005, destacándose el crecimiento de la inversión y en particular, del componente maquinaria y equipos.

Gráfico N° II.1.7
Contribución al Crecimiento, 2003T2-2006T2
 % anual



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

El primer semestre del 2006 la demanda interna moderó su expansión, mostrando un

aumento de 8,3%. Este crecimiento estuvo liderado principalmente por el consumo privado, con una desaceleración previsible en el ritmo de expansión de la inversión.

1. *Consumo*

El consumo privado creció un 8,2% el año 2005. Este alto crecimiento fue liderado por el consumo en bienes durables, el que se expandió en 27,4%. Destacó además el crecimiento del consumo en bienes no durables, el que creció a una tasa real de 7,5%, la tasa de crecimiento más alta desde 1997, fecha desde la cual existe registro oficial de este componente.

El consumo privado ha continuado expandiéndose con gran dinamismo en el presente año. Durante la primera mitad del 2006, este componente de la demanda interna creció a un ritmo de 7,7%. Este crecimiento ha sido liderado nuevamente por el consumo privado en bienes durables, el cual creció 20,7% en términos reales (Cuadro N° II.1.3). Por su parte, el consumo en bienes no durables mantiene tasas de crecimiento estables en torno a 7%.

Cuadro N° II.1.3
Tasa de crecimiento del Gasto, 2000-2006 1S
var. % anual

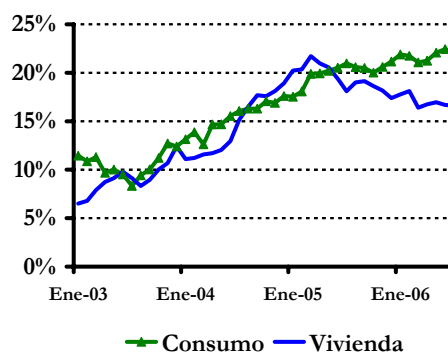
	2000	2001	2003	2003	2004	2005	2006 1S
PIB	4,5%	3,4%	2,2%	3,9%	6,2%	6,3%	4,9%
YN	4,4%	2,4%	2,8%	3,9%	8,6%	9,1%	3,7%
Demanda Interna	6,0%	2,4%	2,4%	4,9%	8,1%	11,4%	8,3%
Cons. Pers.							
Total	3,7%	2,9%	2,4%	4,2%	6,1%	8,2%	7,7%
Durables	7,1%	-2,7%	-0,4%	8,9%	14,1%	27,4%	20,7%
No durables	3,6%	2,5%	1,9%	4,5%	7,2%	7,5%	6,7%
Servicios	3,3%	4,0%	3,2%	3,3%	3,8%	6,0%	6,6%
Cons. Gob.	3,0%	2,9%	3,1%	2,4%	6,1%	4,5%	5,4%
FBCF							
Total	8,9%	4,3%	1,5%	5,7%	11,7%	24,7%	6,7%
Maq y Equip.	23,2%	4,1%	0,6%	5,3%	21,2%	43,6%	7,6%
Exportaciones	5,1%	7,2%	1,6%	6,5%	11,8%	6,1%	4,7%
Importaciones	10,1%	4,1%	2,3%	9,7%	18,0%	20,4%	13,9%

Fuente: Banco Central.

El buen desempeño del consumo privado es consistente con un escenario de buenas perspectivas de parte de los hogares y de buenas condiciones crediticias. En línea con lo anterior destaca el crecimiento de los

créditos de consumo e hipotecarios (Gráfico N° II.1.8).

Gráfico N° II.1.8
Colocaciones de Consumo e Hipotecarias, Enero 2003–Julio 2006
var % anual



Fuente: SBIF.

2. *Inversión*

La formación bruta de capital fijo se expandió a una tasa de 24,7% el año 2005. Las altas tasas de crecimiento de la formación bruta de capital fijo permitieron que la tasa de inversión fuese una de las más altas de la historia reciente, alcanzando un 29,2% del PIB. Este alto crecimiento fue liderado por la expansión en maquinaria y equipos, la que creció a una tasa real de 43,6%. Por su parte, el componente construcción y otras obras se expandió un 10,2%, la tasa de crecimiento más alta en 9 años.

La tasa de crecimiento de la inversión el 2005, la más alta desde el año 1989, se produjo tras varios años en que la inversión había mostrado un cierto rezago. Sólo después de 6 años, en un escenario financiero particularmente favorable y de buenas perspectivas futuras, la tasa de inversión en capital fijo recuperó los niveles observados con anterioridad a la crisis asiática. Lo anterior sugiere que gran parte del incremento de la inversión ese año correspondió a un ajuste discreto del nivel deseado del stock de capital.

El primer semestre de 2006 la inversión total ha presentado un comportamiento menos

dinámico que el registrado el año anterior, expandiéndose a un ritmo de 6,7%. Este menor dinamismo se explica por el fuerte incremento de la inversión ocurrido el año 2005, con su componente de ajuste discreto del stock de capital, y por un efecto netamente estadístico de mayor base de comparación. No obstante todo esto, la tasa de inversión en el primer semestre del año 2006 alcanzó un 28,5%, manteniéndose en niveles históricamente altos y augurando buenas perspectivas futuras.

3. *Sector Externo*

El 2005 las importaciones de bienes y servicios mostraron un crecimiento real de 20,4%. El mayor crecimiento de quantum fue el experimentado por las importaciones de bienes de capital, que tuvieron un crecimiento superior al 50%. Dentro de estas importaciones destacan la importante internación de buses de acuerdo al Plan Transantiago y la importación de vagones realizada por Metro S.A. y Ferrocarriles del Estado. Las importaciones de bienes de capital fueron seguidas por las de consumo con un aumento de 22,7%. Finalmente, las importaciones de bienes intermedios alcanzaron un crecimiento real de 12% el 2005. En términos de valor, las importaciones de bienes totalizaron US\$32.637 millones (valor CIF), lo que implica un incremento de 31% en relación con el año 2004 (ver Cuadro N° II.2.1 más adelante).

En el primer semestre del 2006 las importaciones de bienes y servicios crecieron un 13,9% en términos reales. Este incremento fue liderado por las importaciones de bienes de consumo, las que experimentaron un crecimiento en su volumen de 15%. Las importaciones de bienes de capital sufrieron una reducción en el crecimiento de sus volúmenes, consistente con la caída en el componente maquinaria y equipo de la inversión, alcanzando un crecimiento de 7%. Con todo, las importaciones totalizaron US\$18.358 en términos de valor en los seis primeros meses del año, lo que representa un incremento de

20,6% en relación con el primer semestre del año pasado.

El año 2005 las exportaciones de bienes y servicios alcanzaron un aumento real de 6,1%. En este resultado influyó positivamente la evolución de los volúmenes de exportaciones industriales, que marcaron un incremento de 11%. Este incremento fue a su vez liderado por los aumentos en los envíos de harina de pescado y de productos del sector hierro y acero. Destaca además el aumento en valor de las exportaciones mineras de 35,6%, totalizando US\$22.588 millones. Este incremento se descompone en aumentos en precios de 40% y caídas en los volúmenes de 3,1%. En valor, las exportaciones totalizaron US\$40.574 millones el año pasado.

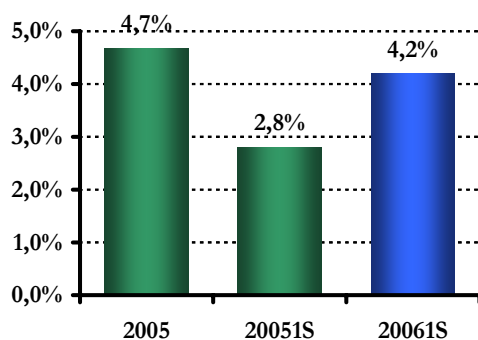
En los primeros 6 meses de este año, las exportaciones de bienes y servicios crecieron 4,7% en términos reales. Entre las exportaciones con mejor desempeño en términos de quantum se encuentran las exportaciones del sector agrícola, frutícola, silvícola y pesquero, con aumentos de 4,8%. Destaca también el aumento en los volúmenes de exportación del sector industrial con aumento en cantidad de 7,6%. En los primeros seis meses del año las exportaciones de bienes y servicios se incrementaron en valor un 43%, alcanzando US\$27.785 millones. Nuevamente, el significativo aumento en el valor de las exportaciones mineras explicó en gran medida este incremento. En el primer semestre del presente año, las exportaciones mineras experimentaron un incremento en volumen y precio de 0,6% y 64% respectivamente.

La cuenta corriente experimentó un saldo positivo de US\$703 en el año 2005, equivalente al 0,6% del PIB. Este resultado obedeció principalmente al superávit de la balanza comercial, que alcanzó US\$10.180 millones. Para el primer semestre del 2006 la balanza comercial acumuló un saldo de US\$10.636 millones y la cuenta corriente, un superávit equivalente al 3,4% del PIB.

II.1.4 Política Fiscal

El sector público finalizó el año 2005 con un aumento real del gasto de 6,6% y con un superávit efectivo de 4,7% del PIB (Gráfico N° II.1.9). En tanto, durante el primer semestre de 2006 el superávit fiscal alcanzó el 4,2% del PIB. Estos superávits fiscales han sido el resultado de la aplicación de la regla de balance estructural en un contexto de precios efectivos del cobre por sobre sus valores de largo plazo.¹ Esta política fiscal ha facilitado y ha sido consistente con el proceso de convergencia de la actividad económica hacia sus niveles de tendencia en un escenario de mantención de los equilibrios macroeconómicos.

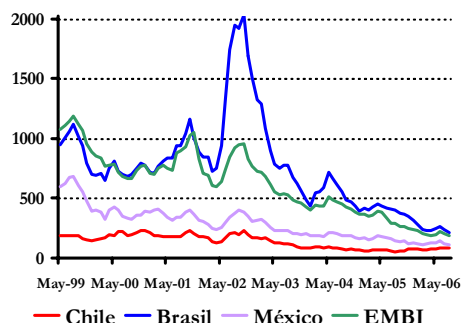
Gráfico N° II.1.9
Balance Fiscal Devengado, 2005–2006S1
 % del PIB anual



Fuente: Dirección de Presupuestos

Los beneficios de la implementación de la regla de balance estructural se han visto reflejados en la evolución del premio soberano de Chile. Respecto del riesgo soberano (Gráfico N° II.1.10), éste se ha mantenido en los niveles más bajos y estables de su historia, permitiendo a los nacionales conseguir uno de los financiamientos más bajos de la historia.

Gráfico N° II.1.10
Riesgo Soberano, Mayo 1999–Agosto 2006
 puntos base



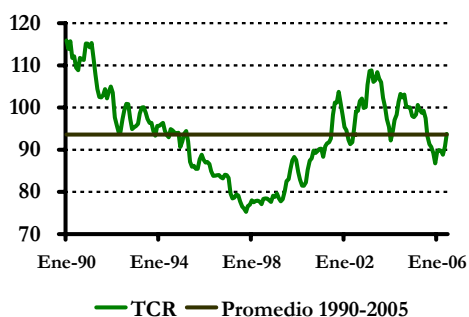
Fuente: Bloomberg y JP Morgan Chase.

La implementación de la regla de balance estructural le ha permitido a la economía absorber de manera adecuada los distintos *shocks* que ha enfrentado en los últimos años. Entre Mayo y Junio de este año, en medio de turbulencias financieras en los mercados internacionales asociados principalmente a incrementos en las expectativas inflacionarias de Estados Unidos los riesgos soberanos de Argentina, Brasil y México aumentaban en torno a 40 puntos. Durante ese episodio, el riesgo soberano de Chile no experimentó mayores variaciones.

Es importante destacar que en relación con otros ciclos de precios del cobre para la economía chilena, el actual ciclo ha estado acompañado de una apreciación cambiaria significativamente menor a la que se habría predicho en base a estándares históricos. En la actualidad, el TCR alcanza el mismo nivel que el promedio del período 1990-2005 (Gráfico N° II.1.11). Más aún, el TCR a Julio del presente año se había depreciado 8,1% en relación con Diciembre del año 2005.

¹ Un análisis más extendido de la regla de balance estructural se puede encontrar en el Capítulo V del presente informe.

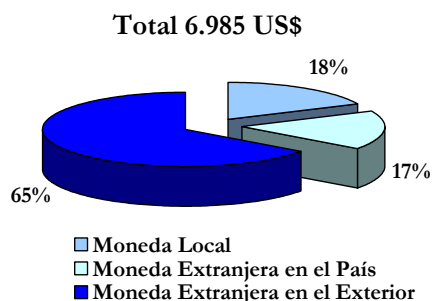
Gráfico N° II.1.11
Tipo de Cambio Real en Chile y
Promedio 1990-2005
1986=100



Fuente: Banco Central.

La política fiscal basada en la regla de balance estructural y un manejo de activos del sector público que ha significado la inversión de una fracción significativa de los excedentes en moneda extranjera han jugado un papel decisivo en resguardar la competitividad de la economía chilena. A Junio de 2006, los activos financieros del Tesoro alcanzaron los US\$6.985 millones. De éstos, un 82% se encontraba en instrumentos denominados en moneda extranjera y el 18% en instrumentos denominados en moneda local (Gráfico N° II.1.12). Adicionalmente, un 65% de los activos financieros acumulados por el Tesoro Público se encuentran en el exterior.

Gráfico N° II.1.12
Activos Financieros del Tesoro
millones de US\$



Fuente: Dirección de Presupuestos

II.1.5 Inflación

Los aumentos en el precio del petróleo han causado, al igual que el año 2005, que la inflación se sitúe en torno al techo del rango meta del Banco Central. La inflación subyacente (IPCX1) se ha mantenido controlada, bordeando gran parte del año el centro del rango meta, sin nunca superar el 3%. En el contexto del proceso de cierre gradual de brechas de capacidad y de potenciales presiones inflacionarias por el lado de mayores precios de los combustibles, el Banco Central continuó con el proceso de normalización de la tasa de política monetaria (TPM) iniciado en septiembre de 2004.

Recientemente, y a la luz de un cierre de brechas de capacidad más lento que el esperado, consistente con presiones inflacionarias muy acotadas e incluso por debajo de lo esperado, el Banco Central ha anunciado que incrementos adicionales en la TPM podrían dilatarse por un tiempo prolongado.

Recuadro N° II.1.1: Estabilización de Precios de Combustibles

La economía chilena ha enfrentado en el presente año un sustancial incremento en los precios de los combustibles en los mercados mundiales. El fuerte incremento en los precios tanto del petróleo como de sus derivados en los mercados internacionales, discutidos anteriormente, han repercutido domésticamente de manera importante, tanto por el lado de la oferta como de la demanda. La oferta de bienes se ha visto afectada por el incremento del precio de este insumo tan importante. La demanda agregada depende del ingreso disponible de hogares y empresas, que también se ha visto reducido por el mayor precio de los combustibles. Ambos factores han incidido en el desempeño de la economía en 2006.

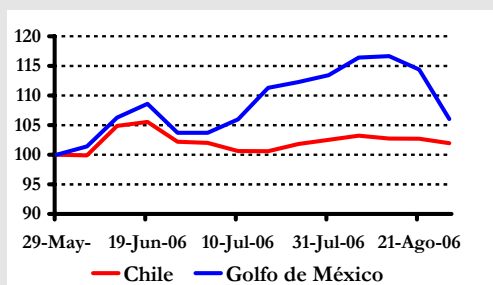
El Gobierno ha dispuesto una serie de medidas paliativas. En Mayo del presente año el Gobierno dispuso de la entrega de un bono por \$18.000 a las familias de menores ingresos con el propósito de mitigar los efectos de estos incrementos en los precios de los combustibles.

Adicionalmente, el Ejecutivo envió un proyecto de ley, prontamente despachado por el Congreso,

que establece un mecanismo de estabilización de precios de combustibles: el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC). La transmisión de los mayores precios internacionales de los combustibles a precios domésticos ha sido significativamente mitigada por la operatoria de este fondo. Durante el período Junio-Agosto 2006, los precios de las gasolinas en el mercado nacional han aumentado significativamente menos que en los mercados internacionales, siguiendo una trayectoria considerablemente más estable (Gráfico II.A).

Gráfico II.A

Precios de la gasolina en Chile y en los mercados internacionales
Semana 29/05/06=100



Fuente: Bloomberg y CNE

Lo anterior, producto de la entrega de un crédito promedio de \$29 por litro. Un panorama similar se ha materializado en relación con el precio del diesel, que ha experimentado domésticamente un aumento significativamente menor al experimentado en los mercados internacionales.

La operatoria del FEPC ha tenido al mismo tiempo un importante efecto estabilizador en el precio doméstico de los combustibles. En el período de operatoria del nuevo fondo, la volatilidad de los precios de la gasolina y del diesel ha sido un tercio y un medio, respectivamente, a la observada en los mercados internacionales.

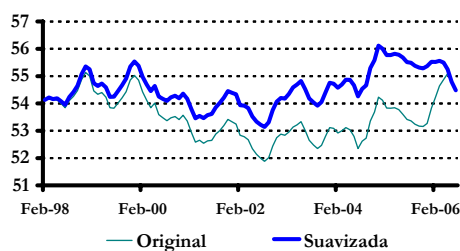
II.1.6 Mercado Laboral

Luego de la incorporación de un nuevo marco muestral a la Encuesta Nacional del Empleo (ENE) y de nuevas proyecciones de población desde enero de este año, el INE publicó en septiembre cifras suavizadas del mercado laboral. Estas nuevas cifras

permiten la comparación de las actuales con las que prevalecían antes del cambio metodológico. Este cambio tuvo como propósito actualizar la muestra de la encuesta nacional de empleo en base al Censo del año 2002 (la anterior estaba basada en el Censo del año 1992). Los resultados de estos cambios muestran un aumento en los niveles de la fuerza de trabajo, de empleo y en la tasa de desempleo en comparación con los estimados con el marco muestral anterior (Gráfico N° II.1.13 a II.1.16).

Gráfico N° II.1.13

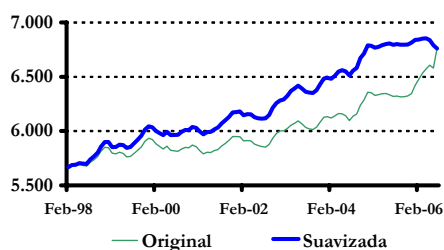
Tasa de participación, comparación series originales y suavizadas, feb 1998-jul 2006
% de la población en edad de trabajar



Fuente: INE.

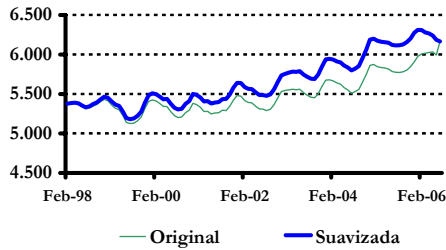
Gráfico N° II.1.14

Fuerza de Trabajo, comparación series originales y suavizadas, feb 1998-jul 2006, miles de personas



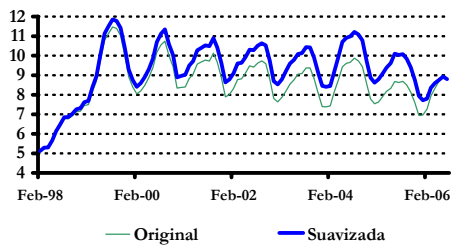
Fuente: INE.

Gráfico N° II.1.15
Empleo, comparación series originales y suavizadas, feb 1998-jul 2006
 miles de personas



Fuente: INE.

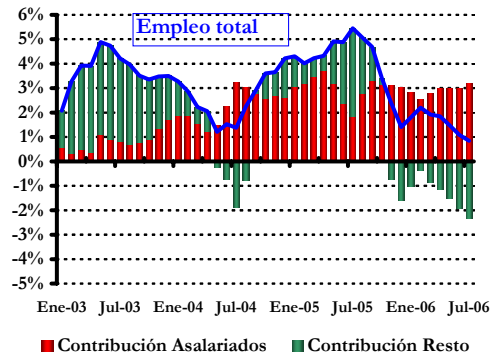
Gráfico N° II.1.16
Tasa de Desempleo, comparación series originales y suavizadas, feb 1998-jul 2006
 % de la fuerza de trabajo



Fuente: INE.

Durante el año 2005 el empleo creció fuertemente, alcanzando un promedio de crecimiento en 12 meses de 3,8% (Gráfico N° II.1.17). Se destacó el fuerte crecimiento del empleo asalariado por sobre el por cuenta propia, con un crecimiento de 4,8% versus 1,9% respectivamente. Esta situación se repite en el primer semestre de 2006, en que se observa una fuerte expansión del empleo asalariado, que crece 4,5%, junto con una caída del empleo por cuenta propia de 2,7%. Con todo el primer semestre de este año, el empleo total creció a una tasa promedio de 1,5%.

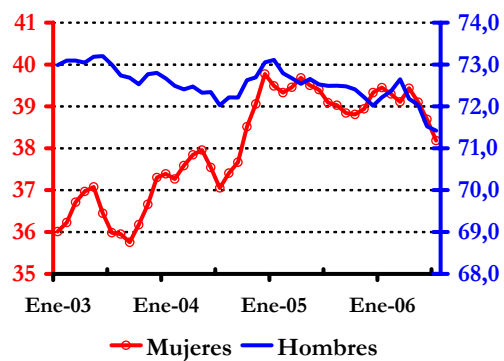
Gráfico N° II.1.17
Creación de Empleo, Enero 2003–Julio 2006
 var. % anual



Fuente: INE.

El 2005 se caracterizó por el aumento en la tasa de participación femenina, la que superó el 39%. En igual período la tasa de participación masculina presentó una leve caída, manteniéndose en torno a 72%. Durante la primera parte del 2006, ambas tasas han mostrado una caída (Gráfico N° II.1.18).

Gráfico N° II.1.18
Tasa de Participación Femenina y Masculina, Enero 2003–Julio 2006
 % de la población en edad de trabajar



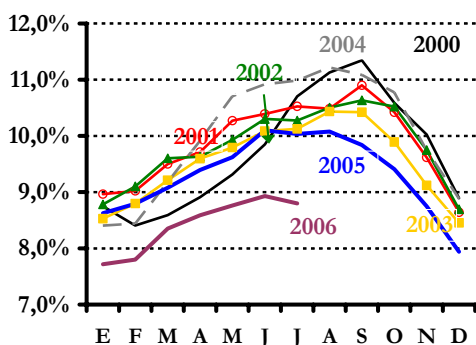
Fuente: INE.

A pesar de ello, la fuerza de trabajo sigue creciendo, aunque a tasas menores que durante la segunda mitad del 2005. En particular, el crecimiento de la fuerza de

trabajo femenina presenta una disminución. Luego de crecer el primer semestre de 2005 a una tasa de 7,2%, el segundo semestre se expandió a un 2,9%. El primer semestre de 2006 alcanzó un crecimiento de sólo 0,3%. El caso de la fuerza de trabajo masculina es similar, aunque la desaceleración es menos pronunciada, pasando desde una expansión de 2,3% el primer semestre de 2005 a un crecimiento de 0,6% en el primer semestre del presente año.

En este contexto, la tasa de desempleo ha continuado su proceso de reducción gradual (Gráfico N° II.1.19). En efecto, el 2005 llegó a su menor nivel en 7 años, alcanzando un promedio de 9,2%. En los primeros 6 meses de 2006 la tendencia se ha fortalecido, ya que la tasa de desempleo ha sido, en todos los trimestres móviles, menor a la tasa registrada en igual período en los años anteriores, promediando 8,6% el primer semestre en comparación con 9,6% en igual período del año anterior.

Gráfico N° II.1.19
Tasa de Desempleo, Enero 2000–Julio 2006
% de la fuerza de trabajo



Fuente: INE.

II.2 Perspectivas para 2006 y 2007

Durante el presente año la economía chilena podría experimentar un crecimiento ligeramente inferior a su potencial y al registrado en los dos años más recientes. (Cuadro N° II.2.1). Este desempeño puede

explicarse en parte significativa por el fuerte aumento en el costo de la energía y por situaciones puntuales que han afectado la producción agrícola y minera. Estos factores son de naturaleza transitoria, por lo que sus efectos debiesen verse restringidos al presente año. Con todo, la economía crecería este año en torno a 5%.

Cuadro N° II.2.1
Indicadores Chile 2004 y 2005

	2004	2005
Actividad		
PIB, var. % anual	6,2	6,3
Demanda interna, var. % anual	8,1	11,4
Formación Bruta Capital Fijo		
var. % anual	11,7	24,7
% PIB real	24,9	29,2
Exportaciones, var. % anual	11,8	6,1
Importaciones, var. % anual	18,0	20,4
PIB por habitante, US\$	5.903	7.089
Balanza de Pagos		
Cuenta Corriente, Mill. US\$	1.586	703
Exportaciones	32.215	40.574
Importaciones (FOB)	23.020	30.394
Importaciones (CIF)	24.918	32.637
Cuenta Corriente, % PIB	1,7	0,6
Precios		
Inflación, % anual dic. a dic.	2,4	3,7
Inflación, % promedio anual	1,1	3,1
Cobre, cUS\$/lb	130,0	166,9
Petróleo, WTI US\$/Barril	41,4	56,5
Términos de Intercambio, var. % anual	19,7	10,5
Tipo de Cambio Nominal, promedio	610	560
Cifras Fiscales		
Balance efectivo, % PIB	2,1	4,7
Balance estructural, % PIB	1,0	1,0
Gasto total, var. % a.	6,1	6,6

Fuente: Banco Central, Cochilco y Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la política fiscal, se estima que el crecimiento del gasto público este año alcanzaría un 6,2%, con lo que el superávit fiscal sería de 7,6% del PIB. Este incremento del gasto público, algo mayor que el inicialmente presupuestado, se ha dado en el contexto de los anuncios hechos por la Presidenta Bachelet en su cuenta anual del 21

de mayo. Estos aumentos han sido consistentes con un escenario macro de menor cierre de brechas, por lo que han contribuido a reforzar el tránsito de la economía a su nivel de plena utilización de recursos productivos.

En cuanto al escenario externo que enfrentará la economía chilena, se espera que la economía mundial mantenga un dinamismo similar al reciente. Es así como el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha pronosticado un crecimiento mundial para este año de 5,1% y para el año 2007 de 4,9%. Sobre la base de las proyecciones del FMI se espera un crecimiento de los socios comerciales de nuestro país de 4,3%, en línea con lo estimado por el Banco Central.

Uno de los riesgos que han acechado a la economía mundial recientemente es un alza adicional en los precios del petróleo. El FMI lo señala como uno de los principales factores de riesgo para el crecimiento mundial. La evolución reciente del precio del petróleo ha reducido significativamente la probabilidad de este escenario de riesgo. En las últimas 8 semanas, el precio del petróleo WTI ha caído significativamente.

Otra fuente de riesgo externo tiene que ver con el crecimiento mundial. Persiste la posibilidad de una desaceleración pronunciada en el crecimiento de EE.UU. producto de un ajuste abrupto del mercado inmobiliario. En todo caso, las mejores perspectivas en materia inflacionaria en ese país dan más espacio para el accionar contracíclico de la política monetaria en caso de que este riesgo se materializase.

Hacia el futuro, las altas tasas de inversión del año 2005 y 2006 permiten ver con optimismo las perspectivas de crecimiento. El significativo aumento en la formación bruta de capital fijo asegura mayores tasas de crecimiento en el futuro, por cuanto la inversión aumenta la capacidad productiva de la economía. Este hecho se reflejó en el aumento del producto tendencial de la economía, que el Comité de Expertos

convocado por el Ministerio de Hacienda fijó en 5,3% para 2007.²

En esta misma línea, el Plan de Infraestructura para la Competitividad anunciado por el Gobierno recientemente, no sólo constituye en sí mismo un fuerte estímulo a la inversión sino que principalmente apunta a potenciar importantes áreas de desarrollo productivo lo que abre la puerta a nuevos proyectos e inversiones privadas.

La construcción del presupuesto para el año 2007 considera un precio de referencia del cobre de US\$1,21 la libra, un precio del molibdeno de US\$11,6 la libra y un crecimiento del PIB tendencial de 5,3%. En este contexto, el gasto público total crecerá 8,9% el próximo año en comparación con la ley de presupuestos del año 2006, esperándose un superávit fiscal de 4,4% en igual período. El crecimiento del gasto público para el próximo año es plenamente consistente con la mantención de los equilibrios macroeconómicos.

En materia financiera, la economía nacional estaría evidenciando una significativa caída en su tasa neutral, la tasa de interés consistente con el crecimiento de largo plazo de la economía o compatible con el pleno uso de los recursos productivos. Tal como lo ha señalado el Banco Central recientemente, la tasa neutral de la economía chilena sería significativamente menor a las que se desprenden de los promedios históricos. Lo anterior refuerza las perspectivas de crecimiento de la economía toda vez que la TPM estaría cercana a su nivel neutral.

Tal como fue discutido con anterioridad, los eventos recientes en el mercado del petróleo reafirman la hipótesis de que el *shock* negativo de precios de combustibles no debiese propagarse hacia el próximo año. Más aun, de consolidarse la reciente caída en su precio, debería jugar un papel estimulador el próximo año. Por otra parte, los eventos negativos que han afectado la minería en el transcurso del presente año, debiesen

² Ver Recuadro N° II.2.1 para un análisis más detallado de este cambio.

extenderse hasta el tercer trimestre de este año.

Las buenas noticias recientes en el sector externo; el carácter transitorio y puntual de aquellos elementos que han reducido el ritmo de crecimiento en el presente año; y la implementación de un conjunto de planes que apuntan a potenciar el crecimiento de la economía, auguran positivas perspectivas de crecimiento. Se espera que el PIB crezca en torno a 5,7% el 2007, estimación consistente con el rango entre 5,25% y 6,25% proyectado por el Banco Central.

Las perspectivas para la demanda agregada se vislumbran positivas. Debería verificarse un mayor ritmo de crecimiento de la inversión en comparación con este año, producto de buenas condiciones de financiamiento y de perspectivas de crecimiento favorables. Así lo indica la evolución reciente de los mercados bursátiles, los que han experimentado un alto crecimiento en el curso del 2006. Lo anterior es señal de perspectivas favorables en términos de las utilidades de las empresas y de la economía. En este contexto, la tasa de inversión como porcentaje del PIB se mantendría en niveles históricamente altos.

En un contexto de caída sostenida del desempleo y de buenas condiciones crediticias para los hogares, el consumo privado seguiría dinámico. Los volúmenes de exportaciones debiesen retomar tasas de expansión más elevadas que las observadas este año, producto de un aumento en los envíos mineros y de un escenario externo favorable.

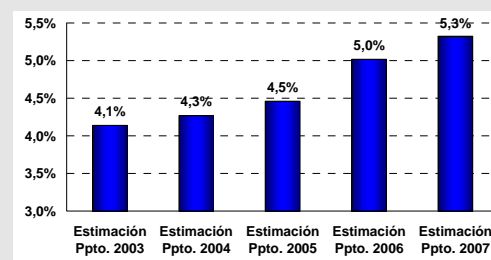
La economía chilena exhibirá en el bienio 2006-2007 un ritmo de crecimiento en torno a lo que ha sido el promedio de crecimiento de la economía en los últimos 15 años. Más aun, la economía completará cuatro años de crecimiento estable. Esta mayor estabilidad de la economía, un contexto externo favorable, las altas tasas de inversión, las buenas perspectivas de agentes privados – reflejadas en los precios de los activos bursátiles–, las oportunidades que abren los nuevos tratados de libre comercio y el conjunto de medidas pro-competitividad que

el Gobierno está implementando permiten mirar los próximos años con optimismo.

Recuadro N° II.2.1: Producto Tendencial

En julio pasado, como lo ha venido haciendo desde el 2002, se reunió nuevamente el comité consultivo del PIB tendencial. Este año, se obtuvo como resultado un favorable aumento del producto tendencial de la economía. Es así como el producto tendencial para el año 2007 arroja una tasa de crecimiento de 5,3%, esto es 1,2% superior al estimado 4 años atrás cuando se estimaba en 4,1% el crecimiento de tendencia para el 2007 (Gráfico II.B).

Gráfico II.B
Evolución PIB Tendencial Para Año 2007
var % anual



Fuente: Ministerio de Hacienda

Este incremento en el PIB tendencial es el resultado de un conjunto de factores, entre los que destaca el aumento del stock de capital, cabe recordar que el último año la tasa de inversión ha alcanzado máximos históricos, bordeando el 30% del PIB. A esto se suma el aumento en la productividad alcanzado durante los últimos años.

Estas estimaciones además arrojan que no sólo la tasa de crecimiento del PIB tendencial es mayor sino que también existe una brecha productiva de 1,2% para el año 2005, por lo que todavía es posible que la economía crezca por sobre el potencial para cerrar la brecha de capacidad.

III. Política Económica y Crecimiento

III.1 Introducción

Sin crecimiento económico no puede haber bienestar generalizado o reducción sustantiva de la pobreza. La experiencia de Chile es clara. Entre 1930 y 1985, el crecimiento per cápita promedio fue de apenas 1,3 %. En los últimos 20 años esta tasa se triplicó y algo más, alcanzando 4,3 %. Fue precisamente en este último período en que subió la expectativa de vida, disminuyó la mortalidad infantil, subieron drásticamente los índices de consumo, aumentó la escolaridad y, en general, mejoraron muchas condiciones que inciden directamente en el bienestar humano. Y fue en parte este mismo período que la pobreza se redujo a menos de la mitad, cayendo de 38,6% de la población en 1990 a 18,7% en 2003.³

Por todo ello, el crecimiento económico es condición fundamental y necesaria para el desarrollo de un país. Así, el crecimiento ha sido prioridad central de los anteriores gobiernos de la Concertación, y es prioridad central del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

Como la tarea de estimular el crecimiento económico es vital, esa tarea debe partir del diagnóstico correcto, que permita seleccionar y diseñar las políticas adecuadas. En materia de crecimiento, la distinción entre desempeño de corto plazo y de mediano y largo plazo es crucial. En el corto plazo, la economía está expuesta a *shocks* de varios tipos; el papel de la política macroeconómica es estabilizar la actividad en torno a la tendencia. En el mediano y largo plazo, la economía crece a su tasa tendencial; el papel de la política económica es crear las condiciones para que este crecimiento tendencial sea todo lo alto que debe ser. Por lo tanto, los objetivos e instrumentos de la política macro y de la política de competitividad y crecimiento son muy

distintos, aunque obviamente complementarios.

Este capítulo pasa revista a las políticas, desempeño y perspectivas de Chile en estos dos ámbitos. La estabilización de corto plazo depende del marco de políticas fiscales, monetarias y cambiarias. En este plano Chile ha sido tremendamente exitoso, como lo reconocen múltiples estudios internacionales, logrando estabilizar recientemente el producto en un margen acotado en torno a sus niveles tendenciales. Otro aspecto de este logro ha sido suavizar el efecto doméstico de las fluctuaciones de los términos de intercambio o las tasas internacionales de interés. Hoy el crecimiento está menos directamente ligado al precio del cobre y de otras exportaciones. Ello significa que cuando el precio del cobre sube, la actividad económica en Chile no tiene por qué subir en la misma proporción; y cuando el precio del cobre cae, la actividad no se ve obligada a caer en la misma proporción. Ese es un logro de la política macroeconómica de nuestro país. Bajo esta perspectiva debe interpretarse la relación entre términos de intercambio y crecimiento económico el año 2006.

El crecimiento de mediano y largo plazo —o, dicho de otro modo, la trayectoria tendencial de la actividad económica— depende de otro conjunto de factores. Entre ellos destacan los incrementos de productividad, la acumulación de capital físico y humano, la disponibilidad de infraestructura productiva y la oferta de trabajo. A su vez, estos factores dependen de un amplio conjunto de dotaciones de factores, características institucionales, y políticas de competitividad.

En muchos de estos planos Chile ha alcanzado significativos logros, que se discuten en este capítulo. La tasa de crecimiento tendencial ha subido de 3,9% en 2002 a 5,3% en 2006, según el grupo de expertos independientes convocados por el Ministerio de Hacienda. También hemos avanzado como país alcanzando los niveles de productividad más elevados de las últimas décadas, aumentando la inversión a niveles históricos del 29% del PIB durante el 2005, y logrando niveles de escolaridad promedio cercanos a los 10 años, entre otros. Aún así

³ Encuesta CASEN 1990 y 2003

tenemos grandes desafíos pendientes, que requieren mejorar ciertas políticas. Las prioridades de políticas, y las acciones que está llevando a cabo el Gobierno de la Presidenta Bachelet en este plano, también se analizan en detalle en este capítulo.

Chile ha sido muy exitoso en la tarea de estabilizar el crecimiento en torno a la tendencia. La gran tarea ahora es incrementar esta tendencia, con reformas ambiciosas que son tarea de todos.

III.2 Política macroeconómica y crecimiento de corto plazo

En todas las economías existen espacios de tiempo en los cuales la actividad económica experimenta períodos recesivos o de crecimiento bajo, seguidos de recuperaciones o períodos de alto crecimiento. Lo anterior constituye el ciclo económico. En el largo plazo el nivel de producto de la economía no puede diferir de su nivel de tendencia. Por lo tanto, períodos en los cuales el nivel de actividad es mayor a su nivel de tendencia son seguidos de períodos de menor crecimiento. Estas fluctuaciones en la actividad tienen un fuerte impacto en el consumo, la inversión y el empleo, y por lo tanto en el nivel de bienestar de las personas.

El nivel de producto de tendencia corresponde al que se obtendría si todos los recursos productivos fueran utilizados a tasas sostenibles en el tiempo. En períodos de auge económico asociados a aumentos en la demanda agregada de la economía, el producto se expande por sobre el producto de tendencia. La mayor demanda por los distintos factores productivos que se produce en este caso genera aumentos en los costos de éstos, los que a su vez se traspasan paulatinamente a mayores precios finales.

En el proceso de traspaso desde mayores costos a precios finales, el nivel de producto comienza a caer mientras las tasas de utilización vuelven a niveles sostenibles en el tiempo. Al final del proceso, la economía termina con un mayor nivel de precios y un nivel de producto idéntico al de largo plazo. En consecuencia: en el corto plazo el nivel de

actividad y la tasa de crecimiento de una economía pueden diferir de sus valores de tendencia, pero en el largo plazo la economía no puede expandirse más allá de su nivel de tendencia.

Las fuentes detrás de estas fluctuaciones económicas son de diversa naturaleza. En el caso de una economía abierta y pequeña como la chilena, *shocks* externos tales como ajustes en los términos de intercambio, cambios en las condiciones financieras internacionales y variaciones en el crecimiento mundial son las principales fuentes de fluctuaciones cíclicas. Por ejemplo, aumentos en los términos de intercambio incrementan el ingreso de los agentes económicos de un país y por lo tanto la demanda por bienes y servicios. La mayor demanda agregada asociada gatilla el inicio de una expansión económica.

Como las fluctuaciones de corto plazo tienen costos que reducen el bienestar de las personas, el papel de las políticas macroeconómicas es reducir estas fluctuaciones y acotar la amplitud del ciclo económico. El propósito de las políticas macro no es alterar la tendencia de largo plazo de la economía.⁴ Ese objetivo, también muy importante, le corresponde a las políticas de crecimiento, competitividad y productividad.

Una mayor y más eficaz estabilización del ciclo económico mantiene a la economía más cerca de su nivel de tendencia. De esta forma se evitan períodos de crecimiento insostenible que terminan revirtiéndose y devolviendo a la economía a su potencial con drásticas caídas en el nivel de producto y aumentos significativos en el desempleo.

Diferentes marcos y reacciones de política económica tienen un importante efecto en la

⁴ Recientemente, la evidencia empírica internacional ha tendido a sustentar la hipótesis de que las economías con menor volatilidad en su nivel de actividad exhiben tasas de crecimiento de tendencia mayores. En este caso, la menor incertidumbre económica potenciaría la inversión y a través de ésta, el crecimiento de la actividad económica. Este es un canal indirecto por medio del cual el manejo macroeconómico afecta la trayectoria de mediano y largo plazo.

amplificación o disminución de las consecuencias de estos *shocks*. En el caso de Chile, el esquema de política económica incluye un régimen de metas de inflación flexible, libre flotación cambiaria y una política fiscal enmarcada en la regla de balance estructural. Todos estos elementos interactúan entre sí y se potencian, por lo que su aplicación conjunta permite obtener el mejor resultado en términos de estabilización. Ello ha redundado en una notoria reducción de la volatilidad del crecimiento. Así, Chile suele ser identificado como un modelo en el campo de políticas macroeconómicas.⁵

III.2.1 Política Monetaria

El mecanismo a través del cual la política monetaria permite estabilizar el ciclo económico viene dado por el manejo de la tasa de interés de corto plazo. A modo de ejemplo, frente a un *shock* negativo de términos de intercambio, que reduce la demanda agregada, la autoridad monetaria puede reducir la tasa de interés. La reducción en las tasas de interés estimula el consumo y la inversión y por esta vía, la demanda agregada y finalmente el producto.

Adicionalmente, la reducción en las tasas de interés deprecia el tipo de cambio al generar una salida de capitales. La depreciación del tipo de cambio estimula la competitividad de los productores nacionales en los mercados internacionales. Esta mayor competitividad externa estimula a su vez el crecimiento de

las exportaciones y a través de éstas, el nivel de producto de la economía.

Desde el año 2000 el Banco Central ha venido implementando un régimen de metas de inflación *flexible*. La implementación de este esquema fue el resultado de la convergencia de la inflación a niveles de largo plazo y de la credibilidad ganada por el Banco Central en materia inflacionaria a lo largo de los años noventa.

El régimen de metas de inflación flexible dota a las políticas macroeconómicas de una importante herramienta estabilizadora del ciclo económico. La credibilidad de la meta de inflación ancla las expectativas inflacionarias en torno a ésta, permitiéndole a la autoridad monetaria responder de manera flexible frente a *shocks* externos.

A modo de ejemplo, frente a una caída en los términos de intercambio, el Banco Central disminuye las tasas de interés, lo que deprecia el tipo de cambio. Dado que dentro de los bienes que se considera para determinar la tasa de inflación están los bienes transables, una depreciación cambiaria aumentará el precio de estos bienes y por lo tanto, la inflación. Si este aumento en la inflación se traspaasa hacia el futuro, el Banco Central se ve limitado en su capacidad de depreciar el tipo de cambio y de esta forma estimular las exportaciones. Por el contrario, si la meta de inflación es creíble, el aumento en inflación producto de la devaluación es sólo transitorio, lo que le permite al Banco Central utilizar el tipo de cambio para estabilizar a la economía.

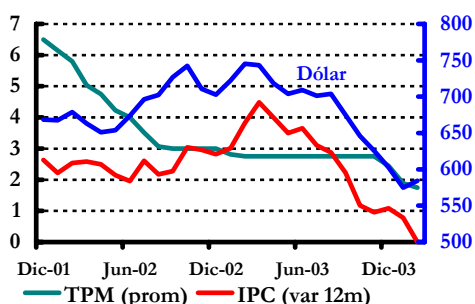
En el marco de política monetaria imperante en Chile, desviaciones de la inflación con respecto a su meta no conllevan ajustes en la tasa de política monetaria si las expectativas de inflación en un horizonte de 12 a 24 meses permanecen ancladas en torno al 3%.

La experiencia reciente ilustra esta situación. Entre Diciembre de 2001 y Febrero de 2004, el Banco Central redujo agresivamente la tasa de interés frente a la crisis de incertidumbre mundial del año 2001. A pesar de la fuerte devaluación del peso y del aumento en la inflación que ésta generó, las expectativas de inflación permanecieron bien ancladas en

⁵ Recientemente, el World Economic Forum consideró que el “extremadamente competente” manejo macroeconómico de Chile ha sido un elemento clave en crear las condiciones para alcanzar un rápido crecimiento y para reducir la pobreza. De manera similar, el FMI elogió a las autoridades chilenas por su ejemplar implementación de la política macroeconómica, basada en instituciones fuertes y bien establecidas. Destacaron además que la combinación de la regla de superávit estructural, el marco de metas de inflación, el aumento de la integración comercial y el robusto sistema financiero ha producido sustanciales beneficios, que incluyen baja inflación, crecimiento económico sostenido y una significativa reducción de la pobreza, junto con un fortalecimiento de la confianza de los inversionistas y un menor grado de vulnerabilidad frente a perturbaciones externas.

torno al 3% (Gráfico N° III.2.1). Esta experiencia contrasta con la de episodios anteriores donde frente a escenarios externos negativos, el Banco Central tuvo que subir las tasas de interés para evitar presiones inflacionarias asociadas a la devaluación del tipo de cambio.⁶

Gráfico N° III.2.1
Tasa de Política Monetaria, Inflación y
Tipo de Cambio
 %, var. 12 meses y \$/US\$



Fuente: Banco Central.

III.2.2 Política Fiscal

Una política fiscal sostenible y creíble permite aislar el gasto público de las fluctuaciones de los ingresos fiscales, contribuyendo a través de su efecto en la demanda agregada, a estabilizar el producto. En tiempos de bonanza, un mayor ahorro fiscal reduce las presiones de demanda agregada y contribuye a la estabilización del producto y del tipo de cambio. En épocas de menor dinamismo económico, el mayor gasto público, posible gracias a los ahorros de los buenos tiempos o por el acceso al endeudamiento, permite estimular la demanda agregada y de esta forma, el producto.

En una significativa fracción de países en desarrollo, la política fiscal, en vez de actuar como estabilizadora del ciclo, lo ha

exacerbado. En períodos de auge económico los ingresos fiscales son mayores, lo que lleva a una expansión en el gasto público.⁷ Más aún, la evidencia internacional muestra que el gasto público sube en una proporción mayor que los ingresos efectivos como resultado de un mayor endeudamiento público. Este mayor endeudamiento es posible dado el mayor acceso al financiamiento que generalmente ocurre en tiempos buenos. Una vez que el *shock* positivo que generó el período expansivo se revierte se produce un ajuste fiscal, necesario para asegurar la solvencia intertemporal del gasto público. La contracción del gasto público, precisamente en el momento en que la demanda agregada comienza a caer, exagera la caída en el producto y en el empleo.

En Chile, la aplicación de la regla de balance estructural le ha permitido a la política fiscal transformarse en un elemento estabilizador del ciclo.⁸ Esta regla determina que el gasto público en cada período viene dado por los ingresos de mediano y largo plazo. De esta forma, se aísla el gasto público del ciclo económico lo que a su vez actúa como elemento estabilizador de la demanda agregada y de esta forma del producto.

Adicionalmente, una dimensión de gran relevancia para medir la efectividad de la política fiscal es su efecto en el tipo de cambio real. Una política fiscal procíclica genera presiones adicionales sobre la demanda agregada que terminan generando una mayor inflación y por esta vía, una mayor apreciación del tipo de cambio real en tiempos de auge. Esto, a su vez, genera una apreciación del tipo de cambio real que es exacerbada por el potencial aumento en tasas de interés necesario para mantener la inflación bajo control. La implementación de una política fiscal que reduzca los efectos sobre el tipo de cambio real y de esta forma, sobre la competitividad de la economía, es crucial.

⁶ Ver Céspedes, Goldfajn, Lowe y Valdés, 2006, "Policy Responses to External Shocks: The Experiences of Australia, Brazil, and Chile", en *External Vulnerability and Preventive Policies*, editado por Caballero, Calderón y Céspedes.

⁷ Ver Alesina y Tabellini, 2005, "Why is Fiscal Policy Often Procyclical", Documento de Trabajo N° 11600, National Bureau of Economic Research.

⁸ Para más detalles de la regla de balance estructural ver capítulo V.

III.2.3 Tipo de Cambio y la Vulnerabilidad Externa

En el caso de una economía abierta, sujeta a importantes fluctuaciones en el precio de sus exportaciones y a eventuales deterioros en las condiciones financieras que enfrenta, la implementación de un tipo de cambio flexible es clave para reducir el costo del ciclo económico. Tal como fue discutido con anterioridad, frente a una caída en los términos de intercambio, una depreciación del tipo de cambio real permite estimular las exportaciones y a través de éstas, el producto.

La posibilidad de implementar un régimen cambiario flexible depende crucialmente de dos elementos. En primer lugar, depende de la credibilidad de la meta de inflación antes discutida, por cuanto permite reducir los efectos inflacionarios de las devaluaciones en los horizontes de política relevantes.

En segundo lugar, depende de la robustez financiera del país. En un país con altos niveles de endeudamiento y con descalces cambiarios significativos, una devaluación, en vez de tener un efecto estimulador de las exportaciones puede tener un efecto contractivo significativo. La devaluación aumenta el costo del servicio de la deuda, denominada generalmente en moneda extranjera, y reduce de esta forma la capacidad de endeudamiento del país, aminorando a su vez la inversión, el gasto de gobierno y el consumo privado.⁹ Los ejemplos de crisis económicas con estas características son innumerables. Basta recordar la crisis financiera en Chile el año 1982 y más recientemente la crisis asiática.

Una forma de reducir o eliminar esta vulnerabilidad es reducir de manera significativa los niveles de endeudamiento de la economía. Para reducir el nivel de endeudamiento y de esta forma, la vulnerabilidad de la economía, la política fiscal debe generar superávit fiscales. El objetivo de una meta de superávit estructural apunta en parte a atacar este tipo de

vulnerabilidad, permitiendo, entre otros beneficios, que el tipo de cambio juegue un efectivo papel estabilizador.

Es importante destacar que un tipo de cambio flexible ofrece además los incentivos correctos para cubrirse contra el riesgo cambiario. La existencia de dicho riesgo genera un incremento en el deseo de los agentes de reducir su exposición a movimientos del tipo de cambio en el corto plazo. De esta forma se evita una sobre exposición de éstos al tipo de cambio.

La flexibilidad cambiaria no conlleva necesariamente a una mayor volatilidad del tipo de cambio en horizontes de mediano y largo plazo. Más aun, la evidencia apunta a sostener que la aplicación de un régimen de flotación libre reduce de manera significativa desequilibrios cambiarios que terminan generando costosas crisis cambiarias y grandes ajustes en el tipo de cambio. En este caso la flotación cambiaria reduce la volatilidad del tipo de cambio en horizontes de tiempo más prolongados.

Un elemento clave de la mayor flexibilidad cambiaria es el desarrollo de mercados de coberturas cambiarias. En el caso de nuestro país, éstos se han desarrollado rápidamente desde comienzos de esta década. Un mayor desarrollo de estos mercados es un objetivo central del gobierno. Así ha quedado plasmado en el impulso de una serie de medidas contenidas en el Plan Chile Compite al alero de la Reforma del Mercado de Capitales II y de la agenda de internacionalización del peso.

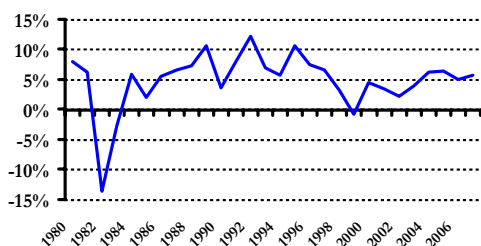
III.2.4 Volatilidad Macroeconómica en Años Recientes

La experiencia chilena reciente muestra que la volatilidad macroeconómica ha caído de manera significativa. Desde el año 2003, la economía ha transitado en una senda de crecimiento estable (Gráfico N° III.2.2). Aún cuando ha enfrentado condiciones externas muy volátiles, la economía chilena ha reducido gradualmente su volatilidad. En efecto, la diferencia absoluta entre el crecimiento del PIB efectivo y el crecimiento del PIB potencial ha caído significativamente

⁹ Ver Céspedes, Chang y Velasco, 2004, "Balance Sheets and Exchange Rate Policy", *American Economic Review*.

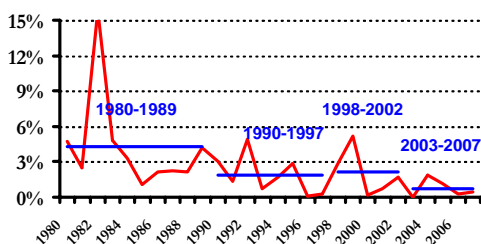
en los últimos 27 años desde niveles cercanos al 5% a niveles ligeramente por debajo de 1%. (Gráfico N° III.2.3).

Gráfico N° III.2.2
Tasa de Crecimiento del PIB
var. % anual



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central.

Gráfico N° III.2.3
Volatilidad del PIB y Promedios de Volatilidad
var. % anual



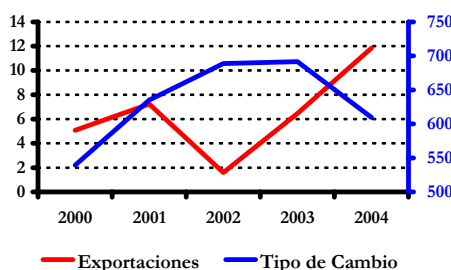
La volatilidad del producto se calculó como la diferencia entre la tasa de crecimiento del PIB efectivo y el PIB tendencial, en valor absoluto
Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central.

Tal como ha sido discutido anteriormente, esta fuerte caída en la volatilidad de la economía ha tenido significativos efectos positivos en el bienestar de las personas. Una economía menos volátil reduce la incertidumbre que enfrentan las personas en materia de empleo y consumo, estimulando al mismo tiempo la inversión, al proveer a los inversionistas de un ambiente más estable y predecible.

Es importante destacar la reducción de la volatilidad del PIB que ha ocurrido desde la plena implementación del marco de políticas económicas descrito anteriormente. En particular, las acciones de política en respuesta a estos *shocks* difieren de manera

significativa. En 1998 el Banco Central implementó una política monetaria contractiva con el fin de evitar presiones inflacionarias en una economía que se expandía muy por sobre el potencial y para evitar una devaluación que podría haber tenido efectos muy negativos sobre la inversión y el producto, dada la política cambiaria de la época. Enfrentado al *shock* del año 2001 el Banco Central redujo las tasas de interés, dejando que el tipo de cambio se depreciara, lo que le permitió a la economía enfrentar este *shock* sobre la base de un mayor dinamismo en el sector externo (Gráfico N° III.2.4).

Gráfico N° III.2.4
Exportaciones y Tipo de Cambio
var. % anual y \$/US\$



Fuente: Banco Central.

Entre otras, dos razones han hecho posible que nuestra política macroeconómica responda de mejor manera a los *shocks* que afectan a la economía, y de esta forma establezca de forma más efectiva que en el pasado el ciclo económico: la reducción gradual de la deuda pública, producto de una política fiscal seria y responsable, y la alta credibilidad de la política monetaria.

La menor respuesta de la economía a *shocks* externos, como un cambio en el precio del cobre, es el resultado de la exitosa aplicación de una política macroeconómica estabilizadora. A diferencia del pasado, cuando un *shock* como el del cobre hubiese puesto a la economía en una senda de crecimiento insostenible, hoy la economía ha absorbido este *shock* de manera ordenada. Parte significativa del aumento transitorio en el precio del cobre es ahorrada, lo que permite reducir la volatilidad de la economía

y finalmente, la vulnerabilidad de la economía a cambios en las condiciones externas.

La implementación de la regla de balance estructural ha jugado un papel muy significativo en la dirección de preservar la competitividad de la economía chilena. Es así como la correlación entre el tipo de cambio real y los términos de intercambio ha disminuido fuertemente en los últimos años. Comenzando el año 1994 es posible distinguir tres períodos en los cuales el precio del cobre ha estado por sobre (1994-1997 y 2004-2006) o por debajo (1998-2003) de su valor promedio para el período 1990-2005. Hasta el año 2003, un mayor (menor) precio del cobre estuvo asociado a una fuerte apreciación (depreciación) del tipo de cambio real (Cuadro N° III.2.1). A partir de esa fecha se observa una fuerte reducción en la correlación entre el precio del cobre y el tipo de cambio real. Parte importante de este efecto viene dado por la aplicación de una política fiscal que ahorra una proporción significativa de los recursos que se generan de este incremento por sobre los niveles de largo plazo del cobre.¹⁰

Cuadro N° III.2.1
Precio del Cobre y Tipo de Cambio Real
US\$/libra y var. %

	Precio Cobre Promedio	Variación % TCR
Ciclo 1994-1997	111,3	-8,4%
Ciclo 1998-2003	75,3	18,7%
Ciclo 2004-2006	173,9	-1,8%

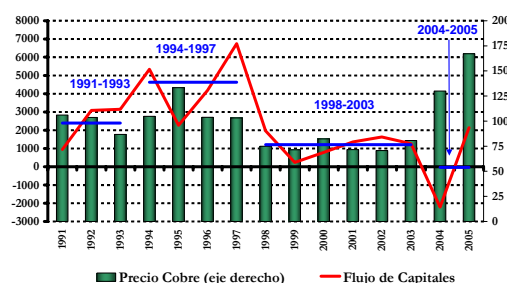
Variación % TCR corresponde al promedio del TCR del período con respecto al TCR del inicio del ciclo de precios.

Fuente: Cochilco y Banco Central

Adicionalmente, un tipo de cambio flexible permite reducir de manera significativa la volatilidad de los flujos de capitales. Éste ha sido el caso en el período de implementación del régimen cambiario flexible en Chile. En ciclos anteriores cuando el precio de cobre subía se producía una entrada de capitales,

producto de las mayores expectativas de apreciación cambiaria debido al lento ajuste del tipo de cambio, lo que amplificaba la volatilidad de la economía. En la actual coyuntura, no obstante el significativo aumento en los precios del cobre, los flujos de capitales no han aumentado mayormente, lo que ha tendido a estabilizar el ciclo económico (Gráfico N° III.2.5).

Gráfico N° III.2.5
Flujo de Capitales Excluyendo Reservas vs Precio del Cobre
Millones de US\$ y US\$/libra



Los flujos de capitales corresponden al saldo de la cuenta financiera de la balanza de pagos excluyendo reservas

Fuente: Banco Central de Chile

La política macroeconómica chilena ha sido muy exitosa en estabilizar el crecimiento de corto plazo en torno a la tendencia. La historia muestra que la implementación de políticas macroeconómicas que tratan de ubicar al producto en una senda de crecimiento mayor al potencial terminan generando sólo más inflación y dolorosos ajustes en términos de producto, consumo, inversión y empleo.

El hecho de que el aumento del precio del cobre del último tiempo no haya llevado a la economía a exhibir un crecimiento muy por sobre sus valores de largo plazo es coherente con el marco de políticas vigente. Tal como se ha discutido en esta sección, aumentos sobre el potencial de la economía sólo generan ajustes traumáticos que reducen significativamente el bienestar de las personas. La implementación de políticas macroeconómicas que buscan reducir la volatilidad del ciclo económico redundan en

¹⁰ Ver Capítulo V para más detalles.

importantes beneficios en el bienestar del país.

Así como buenas políticas macroeconómicas son un requisito básico para poder crecer en torno al crecimiento potencial, existe un conjunto de políticas microeconómicas que apuntan a estimular el crecimiento tendencial de la economía. En la segunda mitad de este capítulo se discute en detalle los principales canales a través de los cuales estimular el crecimiento de largo plazo de la economía y las medidas implementadas por el Gobierno en esta dirección.

III.3 Crecimiento tendencial y sus determinantes

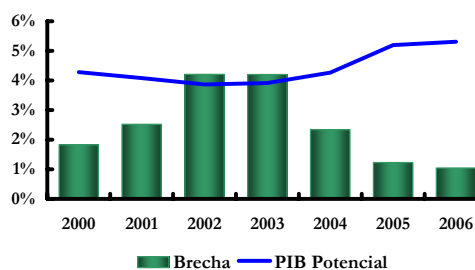
Tal como se explicó en la sección anterior, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) tendencial corresponde a la evolución de la actividad económica del país calculada a partir del supuesto de un uso “normal” de los factores productivos, aislando los efectos cíclicos que intervienen en el desempeño de la economía durante un determinado período. La evolución del PIB tendencial se diferencia de la del PIB efectivo en el sentido que este último incorpora las variaciones cíclicas o coyunturales que afectan a la economía.

El cálculo del PIB tendencial es de gran importancia en Chile, pues se utiliza en la definición de la política fiscal. Esto porque la Regla de Balance Estructural que se ha venido aplicando en Chile desde el año 2001 y se explica en mayor detalle en el capítulo V, establece que los ingresos estructurales del Gobierno Central, calculados asumiendo que la actividad económica se encuentra en su nivel tendencial y que el precio del cobre está en su nivel de largo plazo, deben superar sus gastos efectivos en el equivalente a un 1% del PIB. Sólo el crecimiento de los ingresos estructurales permite aumentar el gasto público, lo que le da sustentabilidad a la política fiscal.

Para que la regla opere y no sea sólo un formalismo, se requiere contar con una estimación confiable, objetiva e independiente del crecimiento del producto

de tendencia. Por ello, el Ministerio de Hacienda convoca anualmente a quince expertos para conformar el Comité Consultivo del PIB Tendencial. En su última reunión, en julio de 2006, el Comité estimó que el crecimiento del PIB tendencial para 2007 será un 5,3%, la tasa más alta de los últimos años.¹¹ En el Gráfico N° III.3.1 puede apreciarse la tasa de crecimiento del PIB tendencial y la brecha entre éste y el PIB efectivo (calculado como porcentaje del PIB efectivo) desde el año 2000 a la fecha.

Gráfico N° III.3.1
Evolución del PIB Tendencial y Brecha var. % anual y % del PIB



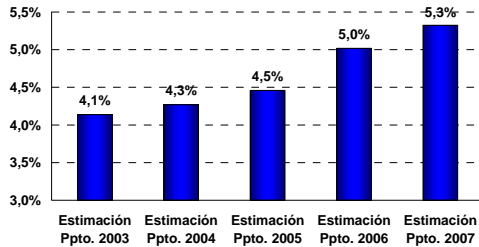
La brecha está calculada como la diferencia entre el PIB tendencial y el PIB efectivo, como porcentaje del PIB efectivo.

Fuente: Ministerio de Hacienda

En todo caso, no sólo el PIB tendencial ha venido creciendo durante los últimos años sino que las estimaciones realizadas los años anteriores para el 2007 también han venido creciendo. El Gráfico N° III.3.2 muestra que la estimación de la tasa de crecimiento del PIB tendencial para el 2006 realizada el 2002 era un 4,1%, y dicha estimación fue corrigiéndose año a año al alza hasta alcanzar el valor de 5,3%.

¹¹ Para mayor información ver el recuadro II.1 y el Acta del Comité Consultivo de agosto del 2006 en http://www.dipres.cl/novedades/Acta_ago06%20final.html

Gráfico N° III.3.2
Evolución PIB Tendencial para año 2007
 var. % anual



Fuente: Ministerio de Hacienda

La siguiente función de producción¹² permite un análisis formal del PIB tendencial y de sus determinantes:

$$Y = AK^{\alpha} I^{\beta} H^{\gamma} L^{(1-\alpha-\beta-\gamma)}$$

donde Y es el PIB, A corresponde a la productividad total de los factores (PTF), K el capital físico existente, I la infraestructura productiva instalada, H el capital humano y L la fuerza laboral.

Mediante una transformación matemática, la fórmula mencionada anteriormente puede reescribirse de la siguiente forma,

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta A}{A} + \alpha \frac{\Delta K}{K} + \beta \frac{\Delta I}{I} + \gamma \frac{\Delta H}{H} + (1 - \alpha - \beta - \gamma) \frac{\Delta L}{L}$$

De acuerdo a ésta, el crecimiento porcentual del PIB tendencial corresponde a la suma ponderada de los aumentos porcentuales de cada uno de los factores productivos.

Al igual como se ha hecho desde el retorno a la democracia, el Gobierno de la Presidenta Bachelet ha puesto un énfasis especial en el fortalecimiento de los factores productivos que inciden en el crecimiento de la economía. Por esta razón las políticas públicas se han orientado consistentemente hacia esta dirección.

Una iniciativa central para estimular el crecimiento es el Plan Chile Compite, compuesto por quince medidas tendientes a estimular la competitividad y el crecimiento de nuestra economía. Las medidas están agrupadas en cuatro áreas principales:

¹² Se supone, como es habitual en estos ejercicios, una función de producción tipo Cobb-Douglas.

emprendimiento, adopción y desarrollo de tecnologías, desarrollo del mercado de capitales e institucionalidad para el crecimiento. Las medidas del Plan Chile Compite se detallan en el Recuadro N° III.3.1.

También se ha decidido destinar una parte sustantiva de los mayores recursos fiscales que estarán disponibles en el presupuesto 2007 para financiar ambiciosas iniciativas orientadas al crecimiento. Entre tales iniciativas destacan los recursos destinados al financiamiento del Fondo de Innovación para la Competitividad, el Plan de Desarrollo de Infraestructura para la Competitividad y la subvención preferencial, cuyos objetivos y diseños se presentan más adelante en este mismo capítulo.

Recuadro N° III.3.1: Plan Chile Compite

EMPRENDIMIENTO

1. *Facilidades para el cumplimiento tributario*

Dictaremos la resolución que facilita el pago de deudas tributarias, facultando a Tesorería a reducir hasta en un 80% las multas e intereses a quienes salden sus compromisos.

2. *Perfeccionamiento y reducción del Impuesto de Timbres y Estampillas*

Ingresaremos al Congreso el proyecto de ley que evita el pago de este impuesto a las reprogramaciones y reduce gradualmente la tasa hasta un 1,2% para las nuevas operaciones.

3. *Fortalecimiento del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)*

Ingresaremos al Congreso un proyecto que perfecciona su operación y aumenta su patrimonio, permitiendo un incremento de 46% en las operaciones.

4. *Simplificación tributaria para micro y pequeños contribuyentes*

Calificaremos con Urgencia Simple esta iniciativa, que reduce los costos asociados al cumplimiento tributario para este sector.

5. *Reconocimiento expedito del financiamiento de obras viales de uso público.*

El SII dictará una norma de carácter general que permitirá de manera expedita el reconocimiento

como gasto para fines del impuesto a la renta a los aportes efectuados por empresas para financiar infraestructura vial de beneficio público.

TECNOLOGÍA Y COMPETITIVIDAD

1. *Incentivo a la adopción de nuevas tecnologías*

Enviaremos al Congreso el proyecto de ley que uniforma en 15% el impuesto a la importación de software, patentes y asesorías tecnológicas.

2. *Subsidio a inversión privada en I+D*

Enviaremos al Congreso el proyecto de ley que subsidia en 35% la inversión en I+D realizada por empresas en conjunto con universidades y centros de investigación acreditados.

3. *Institucionalidad para la innovación*

Calificaremos con Urgencia Simple el proyecto de ley que crea el Fondo y el Consejo Nacional de Innovación.

MERCADO DE CAPITALES

1. *Reformas al mercado de capitales*

Reactivaremos el trámite legislativo del proyecto MKII, centrado en tres áreas: financiamiento de nuevos proyectos, seguridad en el mercado de valores y desarrollo del mercado de capitales.

2. *Internacionalización del peso*

Implementaremos normas que permiten a extranjeros emitir bonos en pesos en Chile con el objetivo de desarrollar un mercado internacional para instrumentos financieros en pesos.

3. *Integración financiera*

Impulsaremos iniciativas que profundizan el mercado de derivados y que permiten a extranjeros transar sus valores en Chile.

4. *Comité de mercado de capitales*

Renovaremos el trabajo de la instancia integrada por SVS-SBIF-SAFP-Banco Central y Hacienda, para diseñar políticas de desarrollo de mercados financieros y llevar a cabo consultas con el sector privado sobre estas materias.

INSTITUCIONALIDAD PARA EL CRECIMIENTO

1. *Responsabilidad fiscal*

La aprobación del proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal permitirá la puesta en marcha de los nuevos Fondos de Estabilización Económica y Social y de Reserva de Pensiones.

2. *Libre competencia*

Calificaremos con Urgencia Simple el proyecto de ley que fortalece el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Fiscalía Nacional Económica.

3. *Tribunales tributarios*

Reactivaremos el trámite legislativo del proyecto de ley que crea Tribunales Tributarios, con indicaciones que garanticen tanto la defensa de los derechos de los consumidores como la recaudación fiscal.

III.3.1 Productividad y sus determinantes

La productividad total de los factores ha sido el mayor motor de crecimiento desde 1990 a la fecha y representa el principal factor del crecimiento económico de largo plazo. Si bien las economías pueden crecer en la medida que aumenta la cantidad de capital (físico o humano) y de trabajo, la importancia de la PTF radica en que ésta permite el crecimiento económico aún cuando el resto de los factores productivos no aumenten. Incrementos de la PTF equivalen a un uso más eficiente de los factores productivos.

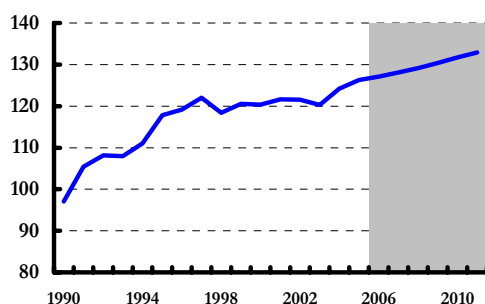
De acuerdo a datos del Ministerio de Hacienda, y como se puede observar en el Gráfico N° III.3.3, la evolución histórica de la PTF ha mostrado un aumento significativo desde 1990.¹³ Según Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel (2004)¹⁴, el crecimiento de la economía chilena entre 1960 y 1963 puede explicarse principalmente por aumentos significativos en la disponibilidad de capital, entre 1974 y 1989, por incrementos en la contribución del trabajo y de 1990 en adelante, principalmente por la contribución de la PTF.

¹³ El carácter procíclico de la PTF presenta inconvenientes a la hora de observar la evolución de esta variable como determinante de la evolución del PIB.

¹⁴ Fuentes, L., Larraín, M. y Schmidt-Hebbel, K. (2004). *Fuentes del Crecimiento y Comportamiento de la Productividad Total de los Factores en Chile*. Documento de Trabajo N°287, Banco Central de Chile, Diciembre 2004.

Sin embargo, a partir de la denominada Crisis Asiática (1997) este índice de productividad decayó bruscamente. Es así como Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel (2004) encuentran que, ajustando tanto por la utilización del capital como por las horas trabajadas y los salarios remunerados, entre 1990 y 1997 el crecimiento en la PTF logra explicar un 62% del crecimiento del PIB, mientras que en los años 1998 y 2003 el crecimiento de la PTF explica solamente un 21% del crecimiento del producto.

Gráfico N° III.3.3
Productividad Total de los Factores
(PTF)
1960=100



Fuente: Ministerio de Hacienda

Tal como se observa en el Gráfico N° III.3.3, la PTF logra alcanzar niveles similares a los del año 1997 recién el 2004. Para los próximos años, las proyecciones del Comité Consultivo del PIB Tendencial señalan que la productividad seguirá creciendo a la tasa del 5,3% anual.

Aún cuando la PTF ha recuperado su tendencia al alza y las proyecciones apuntan a que ésta seguirá creciendo en el futuro, para cerrar las brechas que nos separan de los países más desarrollados es fundamental que se implementen políticas pro-crecimiento.

Las políticas públicas juegan un rol clave en el crecimiento de la economía, ya que inciden directamente en la productividad de los factores. Por ejemplo, para que las personas y las empresas estén dispuestas a innovar, se requiere que exista, en primer lugar, un régimen institucional claro, coherente y estable. Además se requiere una dotación

abundante de capital humano de calidad, lo que sólo puede obtenerse con un conjunto de políticas públicas orientadas a aumentar la cobertura en todos los niveles de educación y a brindar una educación de excelencia. Finalmente, es preciso contar con sistemas de incentivos específicos para hacer frente a las fallas de mercado propias del fenómeno innovativo como, por ejemplo, la insuficiente apropiabilidad de los beneficios.

Las políticas de competencia también inciden fuertemente en la productividad y la innovación. Existe abundante evidencia de que así como el conejo que enfrenta a una tortuga se queda dormido en medio de la carrera, las empresas que descansan sobre su poder monopolístico y no enfrentan competencia, no tienen incentivos para desarrollar nuevos productos ni para mejorar los procesos de producción.

Un último ejemplo de política pública requerida para aumentar la competitividad de la economía es la política de infraestructura. La disponibilidad de una adecuada red de infraestructura de información y comunicaciones es, hoy en día, una condición necesaria para hacer cualquier negocio y para acceder al conocimiento que se está generando en el resto del mundo. Además, en el mundo competitivo en el que vivimos, parte importante del precio que obtenemos por nuestros productos depende de la confianza que nos tienen nuestros clientes respecto al cumplimiento de los plazos y demás condiciones comprometidas. Para lograrlo, se deben superar múltiples desafíos de logística, los cuales son imposibles de resolver adecuadamente sin una oferta de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria de calidad.

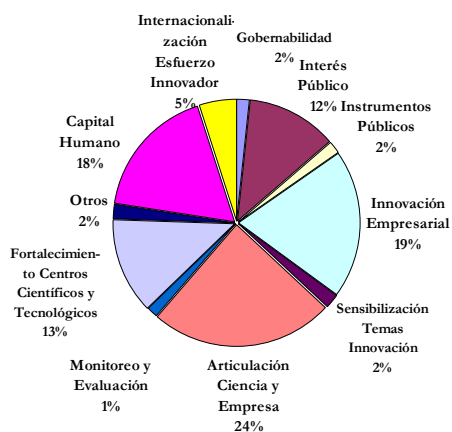
El Gobierno ha puesto en marcha una serie de medidas orientadas a aumentar la productividad. Entre ellas destacan el Fondo de Innovación, las modificaciones tributarias para incentivar la innovación y la adopción de tecnologías del resto del mundo, y el fortalecimiento de la institucionalidad de Libre Competencia.

1. Fondo de Innovación para la Competitividad

Al establecer el Impuesto Específico a la Minería, el Gobierno se comprometió a que los recursos resultantes se destinarían a incrementar el esfuerzo que realiza el país en el área de la innovación y la competitividad. Para canalizar los nuevos recursos y para proponer una estrategia de innovación de largo plazo que oriente los esfuerzos del país, se creó el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. El presupuesto del 2007 incluye inversiones recomendadas por el Consejo por un monto aproximado de noventa millones de dólares.¹⁵

Las inversiones que se financiarán con el Fondo de Innovación para la Competitividad el próximo año pueden agruparse en diez líneas de acción (ver Gráfico N° III.3.4). Un 28,2% del total de recursos se destina a regiones y un 37,2% se invierte en el desarrollo y fortalecimiento de clusters.

Gráfico N° III.3.4
Distribución de Recursos de Fondo de Innovación para la Competitividad
 % del Total



Fuente: Consejo Nacional de Innovación

2. Crédito Tributario para el Fomento de la Inversión en I+D Privada

Como parte del Plan Chile Compite, se ingresó al Congreso un proyecto de ley que crea un subsidio tributario a la inversión en

investigación y desarrollo (I+D) que las empresas contraten en centros de investigación debidamente acreditados. El objetivo de este nuevo instrumento es doble. Por un lado, apunta a cerrar la gran brecha que existe entre el monto invertido en I + D por las empresas chilenas y el que invierten las empresas en los países pequeños y ricos en recursos naturales que han logrado desarrollarse. Adicionalmente, el subsidio apunta al fortalecimiento del vínculo entre el mundo productivo y los centros de investigación.

El beneficio tributario propuesto en el proyecto de ley consiste en un crédito contra el impuesto de primera categoría por el 35% del monto invertido y el reconocimiento del 65% restante como gasto necesario para producir la renta.

3. Reducción del Impuesto Adicional al Software y Consultorías.

También en el contexto del Plan Chile Compite, fue ingresado al Congreso el proyecto de ley reduce a un 15% las tasas del Impuesto Adicional que grava distintas formas de importación de conocimiento, como por ejemplo las patentes de invención, modelos de utilidad, dibujos y diseños industriales, esquemas de trazado o topografías de circuitos integrados, variedades vegetales y programas computacionales. También se reduce al 15% la tasa de impuesto que grava las remesas de fondos efectuadas para remunerar servicios prestados en Chile o en el extranjero por conceptos de trabajos de ingeniería y otras asesorías técnicas. Mediante esta medida se facilita el acceso a procesos tecnológicos de punta provenientes del exterior, incrementando la adopción y adaptación de nuevos productos y procedimientos. Además, esta medida contribuye a impulsar el desarrollo de nuestra industria de software.

4. Fortalecimiento de la Libre Competencia

Una legislación pro-competencia es un requisito básico para el buen desempeño de la economía. En esta lógica, el año 2004 se reformó la legislación encargada de velar por la competencia, creándose el Tribunal de

¹⁵ Ver Sección VI.5

Defensa de la Libre Competencia (FDLC). Junto a ello se retipificaron las conductas ilícitas y se modernizaron los procedimientos. Durante los dos primeros años de funcionamiento del nuevo sistema, se detectaron algunos aspectos que es necesario mejorar. Por ello, dentro de las 36 medidas implementadas en los primeros 100 días del Gobierno de la Presidenta Bachelet se incrementaron los recursos destinados a la fiscalización de los delitos a la libre competencia. Asimismo, se envió al Congreso un proyecto de ley que, entre otras iniciativas, aumenta las penas por dichos delitos, incrementa la independencia de los miembros del Tribunal de Libre Competencia, introduce la figura de delación compensada y aumenta las facultades del Fiscal Nacional Económico. Una descripción más detallada de esta medida se presenta en la Sección IV.3.1 de este informe.

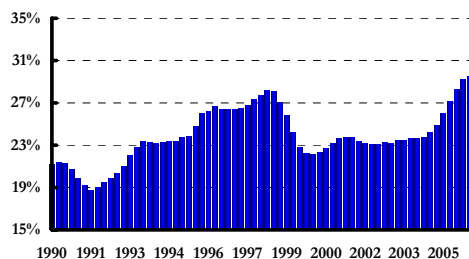
III.3.2 Políticas Pro-Inversión en Capital Físico

Luego de que la capacidad productiva del país se incrementara fuertemente desde inicios de los noventa hasta el año 1998, la inversión sufrió una estrepitosa caída como resultado de la crisis asiática. Tal como se puede apreciar en el Gráfico N° III.3.5, la inversión llegó a un 22,0% del PIB en el año 1999 para luego estabilizarse en un 23% durante el periodo 2000-03. Finalmente, a partir del año 2004 la inversión empezó a repuntar, alcanzando el año 2005 un nivel record de 29,2% del PIB.¹⁶

¹⁶ Se utiliza inversión y PIB a precios constantes porque se desea reflejar el cambio real en la *capacidad* productiva de la economía entre año y año, y no el *esfuerzo* realizado para financiar dicha capacidad, el cual debiese estimarse utilizando los valores nominales de inversión y producto.

Gráfico N° III.3.5 Formación Bruta de Capital Fijo 1990-2006 2T

% del PIB en pesos de 1996 año móvil



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central

Como se analizó en el Capítulo II, para el año 2006 se espera que la inversión como porcentaje del PIB se mantenga en niveles similares a los del año pasado, a pesar de observarse una caída en su tasa de crecimiento debida principalmente a la elevada base de comparación.¹⁷

Los niveles históricos de inversión son el resultado de políticas tendientes a crear un ambiente propicio para que las empresas estén dispuestas a asumir el desafío que implica invertir. Un primer elemento en esta dirección es el manejo macroeconómico responsable que brinda la estabilidad básica requerida por los inversionistas en variables fundamentales como son la inflación, la tasa de interés, el tipo de cambio y el nivel de actividad. En el Informe de Competitividad Global 2006-2007 del Foro Económico Mundial, nuestro país se ubica en una posición de privilegio a nivel mundial en materia de manejo macroeconómico. Sólo lo superan seis países en el mundo, de los cuales cinco son exportadores de petróleo y mejoraron su posición fiscal fuertemente con el alza de su precio.

Un segundo elemento, de igual o mayor importancia que la estabilidad macro, es la existencia de un régimen institucional claro, coherente y estable para que existan incentivos a invertir. Los distintos informes internacionales también destacan a nuestro país por la calidad de sus instituciones. El

¹⁷ Este punto se explica en mayor profundidad en la Sección II.1.3.

informe del Foro Económico Mundial señala que el país cuenta con instituciones sólidas y abiertas, mercados eficientes y libres de distorsiones, y que el Estado ha creado un régimen regulador de gran credibilidad y estabilidad. Nuestro país aparece ubicado en la posición número 25 en este ámbito, a un nivel similar al promedio de la Unión Europea y muy por encima del resto de los países de la región. La solidez institucional también es destacada por el Banco Mundial, organismo que publica periódicamente un indicador de calidad de las instituciones. Dentro de una muestra de más de 200 países, Chile se sitúa en el percentil 91 respecto a la calidad regulatoria, en el percentil 90 respecto al control de la corrupción y en el percentil 87 en lo que se refiere al estado de derecho. En todos estos indicadores el país se ubica en el primer lugar de América Latina, con una calidad institucional comparable a la de países como Francia y España.

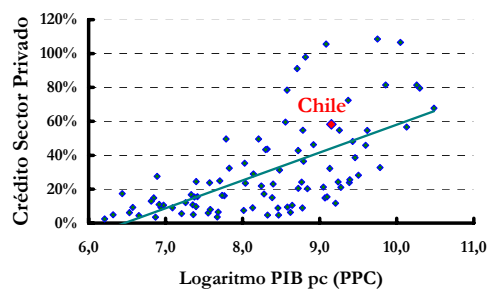
Sin perjuicio del reconocimiento internacional a nuestra institucionalidad, para alcanzar los niveles de ingresos de estos países se requiere complementar la calidad del marco institucional con otras políticas que fomenten la inversión y permitan aumentar nuestra capacidad productiva. En este contexto, el Gobierno ha impulsado una serie de iniciativas como el Proyecto de Ley de Reforma del Mercado de Capitales, denominada MKII, las políticas pro-inversión para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME), la reducción de los costos de financiamiento para la inversión, y el fomento de la inversión en el sector energético.

1. Ley de Mercado de Capitales (MKII)

El mercado de capitales juega un rol fundamental en la asignación de recursos, intermediando entre los agentes de la economía que desean ahorrar y aquellos que necesitan financiamiento para llevar a cabo sus proyectos de inversión. Como se puede observar en el Gráfico N° III.3.6, existe una relación positiva entre el grado de desarrollo del mercado de capitales y la tasa de crecimiento de un país, en la medida que una

mayor inversión se traduce en un mayor nivel del producto tendencial.

Gráfico N° III.3.6
Desarrollo Financiero y Producto
% del PIB y Log PIB pc (PPC)



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a International Financial Statistics (Marzo 2006).

Mientras mayor es el acceso al crédito, mayor cantidad de proyectos rentables pueden realizarse, aumentando los niveles y la calidad de la inversión. En este sentido, el proyecto de ley de MKII contiene medidas que apuntan al fortalecimiento, desarrollo y participación de los distintos agentes en el mercado de capitales. En particular, la creación de las Sociedades por Acciones y las modificaciones a la Ley de Prendas buscan promover el acceso al crédito de pequeñas y medianas empresas, mejorando su calidad crediticia, con el consiguiente menor costo de endeudamiento. Por otro lado, el beneficio tributario al capital de riesgo que se propone busca desarrollar esta industria para que sirva como fuente de financiamiento para proyectos innovadores y riesgosos que por problemas de asimetrías de información y por su elevado nivel de riesgo no pueden financiarse en el mercado tradicional.

En esta misma línea, los cambios a la reserva técnica del sistema bancario y la redefinición de los depósitos a la vista buscan homologar la regulación del sector a estándares internacionales, y profundizar el mercado de préstamos de corto plazo.

2. Políticas pro-inversión en MIPYME:

Existen actualmente dos proyectos en tramitación en el Congreso que buscan fomentar la inversión por parte de las

MIPYMES. Ambos proyectos son parte del Plan Chile Compite. El primero corresponde a modificaciones al Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), y el segundo corresponde a la instauración de un Sistema de Tributación Simplificado para la Micro y Pequeña empresa.

Las modificaciones introducidas al FOGAPE buscan ampliar las posibilidades de acceso a financiamiento de los pequeños empresarios. Para ello, entre otras medidas, se incrementa en US\$10 millones el patrimonio del Fondo y se amplían las modalidades de financiamiento que pueden ser garantizadas por el Fondo. Entre estas nuevas modalidades se incluyen las operaciones de leasing financiero y los créditos en moneda extranjera.

El Proyecto de Simplificación Tributaria, ingresado este año al Congreso, crea un sistema simplificado que apunta al cumplimiento de dos objetivos. En primer lugar, facilitar el cumplimiento tributario mediante un mecanismo de determinación del impuesto a la renta simple que incluirá sólo requisitos contables mínimos. El SII podrá elaborar la propuesta de declaración de impuestos de aquellos contribuyentes con acceso a Internet. En segundo lugar, este proyecto busca simplificar y reducir los Pagos Provisionales Mensuales (PPM). Se minimiza así el problema de liquidez que les genera a estas empresas la obligación de efectuar pagos mensuales que, en su gran mayoría, les serán devueltos una vez finalizado el proceso de Operación Renta, en abril del año siguiente.

Uno de los principales atractivos de este sistema simplificado consiste en el tratamiento tributario que se le dará a las inversiones, las que podrán depreciarse en forma instantánea. De este modo se genera un fuerte incentivo a la inversión.

3. Reducción de costos para la inversión

Otro proyecto de ley del Plan Chile Compite es el que reduce el costo del financiamiento y aumenta la competencia en el sistema financiero, reduciendo y perfeccionando el funcionamiento del Impuesto de Timbres y Estampillas. En concreto, el proyecto reduce

en forma gradual la tasa máxima del impuesto de 1,608% a un 1,2%, y la tasa mensual de 0,134% a un 0,1%. También se reduce en forma gradual la tasa del impuesto de las operaciones de crédito a la vista sin plazo de vencimiento de 0,67% a 0,5%. Asimismo, el proyecto exime del pago del impuesto a las operaciones de crédito destinadas a pagar otros préstamos contraídos anteriormente, lo que aumentará considerablemente la competencia en el sistema financiero.

4. Políticas pro-inversión en energía

La energía es un insumo fundamental en cualquier proceso productivo. El Estado, a través de sus políticas energéticas, debe asegurar las condiciones para que las inversiones y la capacidad instalada sean suficientes para satisfacer la demanda del país. Con este objetivo, fueron promulgadas la Ley Corta I, que establecía incentivos para fomentar las inversiones en transmisión y la Ley Corta II, que creó incentivos para que el sector privado invirtiera en proyectos de generación eléctrica.

Estos incentivos han resultado en una gran expansión en los proyectos de inversión en generación, sumando más de 60 proyectos por un total de 11.800 MW de potencia y cerca de US\$12 mil millones de inversión. Las primeras licitaciones, por un monto cercano a los 2.000 MW, se adjudicarán a fines de octubre 2006. Éstas permitirán abastecer el suministro a partir de enero de 2010. Se prevé que la adjudicación del segundo bloque de licitaciones, por un monto superior a los 2.000 MW, ocurrirá durante el segundo trimestre del año 2007. Para promover estos procesos de licitación y atraer a nuevos actores a nuestro sistema eléctrico, se han desarrollado iniciativas público-privadas consistentes en eventos internacionales, en los que se han dado a conocer las excelentes condiciones regulatorias y económicas para invertir en el sector eléctrico chileno.

Respecto a las inversiones en hidrocarburos, el Estado también ha desempeñado un papel primordial en asegurar una matriz energética diversificada, que permita enfrentar las

restricciones de gas proveniente desde Argentina. En mayo de este año se inició la construcción del terminal de regasificación de Gas Natural Licuado (GNL) en Quintero, el que está siendo desarrollado por un consorcio formado por ENAP, Endesa y Metrogas. Se estima que esta planta estará en marcha parcial en el segundo semestre de 2008, para estar plenamente operativa el año 2009. Asimismo, Codelco junto a otras empresas mineras están estudiando la posibilidad de instalar una planta de regasificación en el puerto de Mejillones para garantizar el suministro de energía al Sistema Interconectado del Norte Grande.

III.3.3 Políticas pro-infraestructura

Durante los últimos años la infraestructura del país ha crecido como nunca, mejorando la integración interna del país con el resto del mundo y promoviendo su desarrollo productivo, turístico y social. Adicionalmente, se han realizado esfuerzos para mejorar la calidad de vida urbana a través de la construcción de diversas obras como, por ejemplo, las autopistas urbanas, el Plan Transantiago, los proyectos de evacuación y drenaje de aguas lluvias, la infraestructura de mejoramiento del borde costero y la edificación pública patrimonial.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) presentó el Plan de Desarrollo de Infraestructura para la Competitividad¹⁸ que busca promover el crecimiento económico a través de inversiones en infraestructura. Para decidir las inversiones a realizar, el Plan se focaliza en suplir la brecha que existe entre la oferta de infraestructura actual y la demanda de infraestructura futura, estimada en base a diferentes escenarios de desarrollo que consideren la vocación territorial productiva del país y de sus macro-zonas (Regiones I y II, Regiones III-VI, Regiones VII-X y Regiones XI y XII); los requerimientos de infraestructura de cada sector productivo; y la incidencia en costos de producción,

distribución y acceso a mercados y recursos para los sectores productivos.

En particular, la inversión permitirá reducir los costos de producción, facilitar la logística, mejorar el acceso a los puertos y promover terminales multimodales. La inversión estará focalizada en aquellos sectores productivos en que la infraestructura produzca mayores efectos sobre la competitividad de manera que las actividades productivas puedan desarrollarse con la oportunidad y la eficiencia que se requiere actualmente. Para esto, el año 2007 se incrementará la inversión pública directa del MOP en US\$115 millones.¹⁹

III.3.4 Políticas pro-inversión en capital humano

El avance que ha logrado el país en acceso a la educación es notable. Hoy existe cobertura universal en la educación básica y en educación media el nivel de matrícula llega al 90%. Los años de escolaridad promedio han aumentado significativamente. En 1980 el promedio de escolaridad alcanzaba los 8 años, en 1990 el índice aumentó a 8,7 años, y el año 2004 llegaba a los 9,7 años²⁰. La educación escolar no es la única que se ha expandido. Mientras hace unos años atrás 1 de cada 10 estudiantes llegaba a la educación superior, hoy 3,7 de cada 10 lo hacen.

Pero aún quedan desafíos pendientes en el ámbito de la calidad de la educación. Las diferentes pruebas que miden la calidad de la educación llegan a resultados similares. Citando diferentes estudios, Engel y Navia (2006) afirman que un 40% de los alumnos en Chile no son capaces de responder preguntas básicas cuyas respuestas se encuentran en forma literal en textos simples, y 2/3 de los alumnos de 4° básico no han aprendido las nociones básicas de matemáticas que requerirá en el curso siguiente. Más aún, los bajos rendimientos son malos comparados con otros países. Al

¹⁸Disponible en http://www.mop.cl/documentos/Infraestructura_Conectividad_Vial.pdf

¹⁹ Más detalles respecto del presupuesto de este plan se pueden encontrar en la Sección VI.6.2.

²⁰ Engel, E., Navia, P. (2006). *Que Gane el más Mejor: Mérito y Competencia en el Chile de Hoy*. Arena Abierta. Santiago. Septiembre de 2006. Pp. 328, 329

comparar el desempeño de los estudiantes chilenos en la prueba TIMMS del año 1999 con el desempeño del resto de los estudiantes de los países participantes en dicha prueba, se alcanzan conclusiones preocupantes. Mientras los estudiantes de Singapur obtenían 604 puntos en la prueba, el puntaje promedio de los estudiantes de los países participantes de la prueba llegaba a los 487 puntos, y los estudiantes chilenos obtenían solamente 392 puntos.

Finalmente, los resultados no son sólo bajos, sino que también desiguales. En la prueba del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) aplicada el año 2003 a estudiantes de 2° medio se encontró que los estudiantes provenientes de las familias de mayores ingresos alcanzaban un puntaje promedio de 325 puntos, mientras que los estudiantes de familias más pobres lograban sólo 216 puntos. En el contexto de este diagnóstico, el Gobierno está impulsando una serie de políticas tendientes a mejorar la calidad de la educación en Chile.

1. *Incentivos a la Calidad de los Docentes*

Para incentivar a los docentes a mejorar su desempeño, se han introducido una serie de mecanismos, basados en el rendimiento de los alumnos o los conocimientos específicos o pedagógicos individuales de los docentes. Entre el año 2003 y el 2005 más de 16.000 docentes del sistema municipalizado a lo largo del país han sido evaluados por el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente, y se espera que 18.000 lo hagan este año. El Estado ha transferido recursos a los municipios para desarrollar planes de superación profesional para aquellos calificados en los niveles de desempeño básico e insatisfactorio. Para velar por la calidad de la educación a la que acceden nuestros niños y niñas, se ha determinado que aquellos profesores que, habiendo pasado por los planes de superación profesional obligatorios, sigan mostrando un nivel insatisfactorio, podrán ser alejados de sus funciones docentes.

Para premiar la excelencia pedagógica, se ha establecido la Asignación de Excelencia Pedagógica para que los docentes de

establecimientos subvencionados que demuestren dominio de conocimientos, habilidades y competencias de excelencia en su desempeño profesional. Esta consiste en un incentivo monetario equivalente a un salario adicional por año, por hasta 10 años.

Finalmente, la Subvención por Desempeño de Excelencia es un beneficio económico entregado por dos años a los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados de mejor desempeño. Esta subvención se destina principalmente a los docentes de dichos establecimientos.

2. *Subvención preferencial*

El proyecto de ley de subvención preferencial propone un incremento en el valor de la subvención educacional por los alumnos de condición socioeconómica baja cursando desde pre-kinder hasta 8° básico de establecimientos subvencionados. El objetivo es aumentar la calidad de la educación que se les brinda a estos alumnos que, por las condiciones de origen, requieren mayor esfuerzo. Esta nueva subvención implicará, en régimen, un aumento en las transferencias que realiza el Estado del orden de \$133 mil millones anuales.

Si bien la incorporación al régimen de subvención escolar preferencial será voluntaria, el derecho a percibir esta subvención estará condicionado a la obtención de resultados educativos basados en estándares nacionales de aprendizaje, a la existencia de políticas de no discriminación en la escuela, y a la instauración de un sistema de información periódica que comunique a los padres y al resto del sistema la evolución del desarrollo de los alumnos. Esta es la primera vez que se condiciona la entrega de la subvención escolar a resultados educativos, lo que es un gran avance en términos de los incentivos entregados a los colegios subvencionados para mejorar su calidad, y también de la rendición de cuentas del sistema.

3. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

Con el objetivo de asegurar la calidad de la educación superior y de reducir la asimetría de información que enfrentan los jóvenes y sus familias, fue aprobado por el Congreso el proyecto de ley sobre acreditación de la educación. En él se refuerzan y perfeccionan los procesos de evaluación y acreditación de programas de pre y postgrado, recalando la idea de que la información es un elemento central para orientar las decisiones de los jóvenes, sus familias y el mercado laboral. Este proyecto de ley también introduce una acreditación institucional, que permitirá a la sociedad reconocer aquellas instituciones que cuentan con mecanismos para asegurar su calidad.

De modo de establecer una instancia de coordinación del conjunto de funciones y actividades que apuntan al desarrollo de la calidad de la educación superior, se crea un Comité de Coordinación, el cual estará integrado por autoridades de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, del Consejo Superior de Educación y de la nueva Comisión Nacional de Acreditación para la Educación Superior, creada por medio de este proyecto. En esta Comisión Nacional radicará la acreditación institucional, mientras que la acreditación de carreras y programas podrá ser efectuada por agencias acreditadoras nacionales o internacionales.

Finalmente, reconociendo la importancia de asegurar la calidad de ciertas carreras clave, se establece la obligatoriedad de acreditación de las carreras y programas de estudio conducentes a los títulos profesionales de Médico Cirujano y Profesor de Educación Básica, Media, Diferencial y de Párvulos.

4. Consejo Asesor Preferencial de Educación

En junio de este año, la Presidenta Michelle Bachelet anunció la constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, cuya misión es proponer mejoras en la calidad de la educación que se ofrece en el país.

Este Consejo está integrado por 81 miembros, entre ellos especialistas en educación, académicos, personeros de distintas confesiones religiosas, representantes de las etnias originarias y de los distintos actores del quehacer educacional del país: padres de familia, estudiantes secundarios y universitarios, docentes y co-docentes, sostenedores municipales y privados y rectores de universidades. El Consejo elaborará sus recomendaciones basado en su trabajo de diagnóstico y propuestas así como de la información recopilada en consultas regionales efectuadas a lo largo del país. La entrega del Informe Final de este Consejo Asesor está programada para el día 11 de Diciembre de este año.

5. Otras Medidas

Entre otras medidas que se están implementando en el ámbito de las políticas de capital humano, cabe destacar algunas referidas a la educación superior. En primer lugar, porque no se pueden desaprovechar las capacidades de los jóvenes cuyas familias no cuentan con medios económicos suficientes para financiar sus estudios universitarios, se avanza decididamente en garantizar el acceso a la educación superior a todos los jóvenes talentosos. Para ello, se aumenta de 110 mil a 160 mil el número de jóvenes beneficiados por créditos y becas para la educación superior, asegurando el 100% del financiamiento del arancel para el 60% más pobre de los estudiantes.

En segundo lugar, en el mundo globalizado y competitivo en el cual nos desenvolvemos son cada vez más necesarios el manejo del inglés y la especialización que se obtiene en los programas de postgrado cursados en el extranjero. Para que los estudiantes dominen el inglés, primero es necesario mejorar la calidad de los docentes. En este sentido, se financiara con recursos fiscales un semestre de carrera en un país de habla inglesa a los estudiantes de pedagogía en inglés. Hoy, ya hay 17 estudiantes cursando sus estudios en universidades de Estados Unidos, Canadá e Inglaterra. Además, 16 nuevos becarios están a punto de partir. El 2007 se becarán 300

estudiantes más. Asimismo, para mejorar el nivel de inglés de los escolares se ha creado un sistema de intercambio para que profesores de países de habla inglesa vengan a Chile a ejercer la docencia. Este semestre ya hay 56 profesores voluntarios a tiempo completo y 130 a tiempo parcial. Este programa está siendo promocionado en el extranjero a través del recientemente inaugurado sitio web <http://www.centrodevoluntarios.cl/>.

Finalmente, para promover la especialización de los profesionales en el extranjero, aplicaremos un programa para que los mil mejores egresados de cada año de las universidades chilenas cursen doctorados en las mejores universidades del mundo.

III.3.5 Políticas pro-participación en la fuerza laboral y pro-empleo

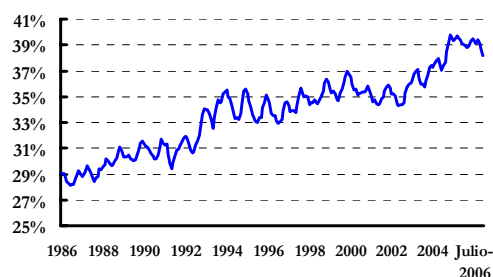
En el contexto del crecimiento tendencial de la economía, en que el efecto del ciclo sobre el desempleo tiende a promediarse, las políticas de gobierno deben apuntar a generar aumentos en la oferta de trabajo, fomentando la participación en la fuerza laboral. En efecto, en el informe de la OCDE (2005) sobre la economía de Chile, se identifica el aumento de la participación laboral como uno de los desafíos que el país debe abordar para lograr cerrar las brechas de ingreso respecto a las economías más desarrolladas.

En efecto, las tasas de participación en la fuerza de trabajo en Chile son bajas. Durante el primer trimestre del año 2004, la participación de la población económicamente activa en la fuerza de trabajo fue de un 61 por ciento,²¹ muy por debajo del nivel promedio observado en los países de la OCDE (70%) pero también por debajo de otros países emergentes como Corea (66%), Polonia (65%) y México (62%). Esta baja cifra se debe principalmente a la

baja participación de las mujeres. En el primer semestre del 2006, la participación femenina en el mercado laboral sólo alcanza al 42% de las mujeres económicamente activas.

A pesar que la participación femenina también es menor en los países de la OCDE, ésta es muy superior a la observada en Chile: casi 20 puntos porcentuales. Comparado con países emergentes como Polonia (58%) y Corea (55%) la participación femenina en Chile también es muy baja. Ésta es sólo comparable a la mexicana que alcanza un nivel de un 43%. Hoy observamos estos bajos niveles pese a que durante las últimas décadas la participación femenina ha experimentado una fuerte alza. Como muestra el Gráfico N° III.3.7 la participación femenina no era superior al 30% en el año 1986. Durante las dos últimas décadas ésta aumentó en casi 10 puntos porcentuales.

Gráfico N° III.3.7
Participación laboral de la Mujer
% de la población en edad de trabajar



Fuente: INE.

La baja participación laboral femenina se concentra principalmente en las mujeres con hijos. Según la encuesta CASEN del 2003, la participación de las mujeres entre 25 y 39 años era de un 73% si no tenían hijos y sólo de un 45% si los tenían.

La evidencia presentada muestra que Chile aún requiere de políticas que favorezcan la inserción laboral, en particular la de las mujeres. Con este fin, el Gobierno ha impulsado una serie de políticas que buscan facilitar la participación laboral. En primer lugar, la Presidenta de la República dictó un

²¹ Para efectos de la comparación con otros países, se utiliza la definición de población económicamente activa considerando a todos los hombres y mujeres entre 15 y 65 años, por lo que las tasas son ligeramente distintas a las reportadas en otros capítulos de este informe. La fuerza laboral incluye a los ocupados y desempleados.

Código de Buenas Prácticas²² que, en lo medular, impulsa medidas contra la discriminación, promueve la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo dentro del sector público y facilita la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares en los órganos de la Administración Central del Estado.

En segundo lugar, el aumento de la cobertura de cuidado infantil y de educación preescolar facilitará la inserción de la mujer en el mercado laboral. Durante los primeros 100 días de gobierno se crearon 20 mil nuevos cupos para pre-kinder y para diciembre del 2006 se contará con 880 nuevas salas cunas. Estos avances serán reforzados con la entrega de 330 millones de dólares adicionales para educación que se utilizarán, entre otras medidas, para universalizar el acceso a pre-kinder a partir del 2007. En su conjunto, estas medidas permitirán tener al final del período presidencial una cobertura de 680 mil niños y niñas en educación preescolar.

En tercer lugar, es necesario contar con jornadas horarias que se adapten mejor a las necesidades de las personas. Se deben ampliar las oportunidades de trabajo, con el fin de permitir que la mujer compatibilice su rol de madre y trabajadora y que los jóvenes hagan lo propio con sus estudios. Por ello se facilitarán las opciones de trabajo en jornada parcial, el trabajo part-time y el teletrabajo, adecuando las modalidades existentes de contratación. Es imprescindible que las empresas se sumen al desafío de ofrecer nuevas jornadas de trabajo parcial, adaptadas a las necesidades de las mujeres y también de los jóvenes.

Finalmente, para facilitar el proceso de búsqueda de empleo, y por ende para reducir los períodos de desempleo, el Gobierno ha desarrollado un sistema de intermediación laboral, el cual se ha implementado en una primera etapa a través de una bolsa electrónica de empleo y de una red de más de 120 oficinas Municipales de Intermediación

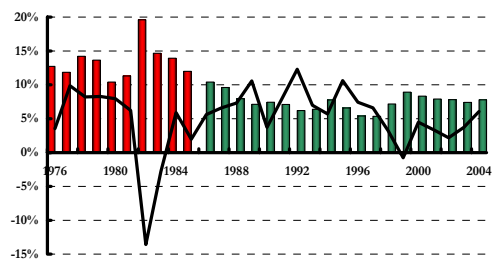
²² El documento se puede acceder en http://www.mintrab.gob.cl/descargar/Cod_Bnas_Prac_Laborales.pdf

Laboral a lo largo del país. Estas oficinas no sólo ayudan a vincular a los trabajadores que buscan empleo en las empresas que ofrecen vacantes, sino que también permiten a los trabajadores que están buscando trabajo recibir ofertas de capacitación específica, nivelación de estudios, entre otros.

Para fomentar un mayor nivel de empleo se debe incentivar, además de la oferta de trabajo, la demanda por trabajo, fomentando la contratación.

Incentivar la demanda por trabajo requiere principalmente de políticas que permitan suavizar las fuertes fluctuaciones del PIB que han caracterizado a nuestra economía, puesto que, como muestra el Gráfico N° III.3.8, estas fuertes fluctuaciones generan grandes y persistentes aumentos en el desempleo. La aplicación de la regla del Superávit Estructural y la Ley de Responsabilidad Fiscal recientemente promulgada, entre otras medidas presentadas anteriormente,²³ apuntan en este sentido.

Gráfico N° III.3.8
Tasa de Desempleo y Crecimiento del PIB
% y var. % anual



Fuente: Cowan, Kevin, Alejandro Micco y Carmen Pages "Labor Market Adjustment in Chile" Economía - Volume 5, Number 1, Fall 2004, pp. 183-218

También es necesario desarrollar políticas de carácter microeconómico para aumentar la capacidad de generar riqueza de los trabajadores, induciendo de esta manera una mayor demanda por sus servicios. Estas políticas son especialmente necesarias para los jóvenes que, dada su falta de experiencia laboral, encarecen los costos de su

²³ Ver Sección 2 de este capítulo.

contratación. Las diferencias que se observan en las tasas de desocupación entre los jóvenes y el resto de la población muestran la importancia de diseñar políticas específicas para este grupo de trabajadores. En efecto, en el trimestre Marzo-Mayo del 2006, el desempleo fue de más de un 28,3% para los jóvenes entre 15 y 19 años, de un 17,5% para aquellos entre 20 y 24 años, y de un 12,5% para los jóvenes entre 25 y 29 años de edad, mientras que para el conjunto de la economía fue de un 8,7%.

Es por esto que la Presidenta de la República envió al Congreso un proyecto de ley que aumenta hasta los 25 años la edad para calificar al programa de bonificación al contrato de aprendizaje, y aumenta el tamaño del subsidio a la contratación. Este beneficio consiste en una bonificación mensual de un 50% de un ingreso mínimo mensual por aprendizaje durante los primeros 12 meses de vigencia del contrato, tendiente a compensar los costos de formación que debe asumir la empresa. También otorga, por una sola vez, una bonificación adicional de hasta 10 UTM por aprendizaje, destinada a financiar los costos de la enseñanza relacionada. El proyecto facilita el acceso de los jóvenes menores de 25 años a un trabajo remunerado de calidad, apoyando su inserción al mercado laboral y su capacitación laboral al interior de las empresas, lo que permitirá mejorar sus competencias laborales.

En segundo lugar, recogiendo las sugerencias del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, el Gobierno enviará un proyecto de ley que establezca un subsidio a las cotizaciones previsionales de los trabajadores jóvenes de menores ingresos. Esta medida estimulará la contratación de más de 200 mil jóvenes.

En tercer lugar, es deseable perfeccionar la jornada laboral para hacerla más eficiente y acorde a las nuevas realidades de nuestra fuerza de trabajo y de la economía. De este modo, las empresas serán capaces de contratar jóvenes y mujeres en jornadas que permitan compatibilizar el trabajo con los estudios y con la maternidad, respectivamente.

Finalmente, en cuarto lugar, se impulsará el proyecto de ley que crea el “Sistema de Certificación de Competencias Laborales” y perfecciona el estatuto de capacitación y empleo. Esta medida mejorará la información del empleador respecto a las capacidades de los trabajadores. A través del sistema nacional de acreditación de aptitudes, conocimientos y destrezas laborales, se busca certificar y reconocer formalmente las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que las adquirieron y de si tienen o no un título o grado académico obtenido en la educación formal, entregándole de este modo información útil y confiable al empleador. Así, al reducirse la incertidumbre sobre las destrezas del trabajador se le hace más atractivo a un empresario contratarlo.

III.4 Conclusiones

Durante las últimas dos décadas, Chile ha logrado enormes avances; entre ellos destacan la reducción histórica de la pobreza e indigencia, los aumentos en la cobertura educacional –desde el nivel preescolar hasta la educación superior–, y el fortalecimiento del sistema de protección social con reformas como las de la salud y la que estableció el seguro de desempleo. Estos resultados son el fruto de las políticas sociales implementadas por los gobiernos de la Concertación y también, muy crucialmente, del mejor desempeño económico del país. Las mismas políticas sociales habrían sido difíciles de financiar sin el crecimiento económico registrado. Para seguir avanzando y cerrar las brechas en la calidad de vida que aún persisten dentro de la sociedad chilena y respecto a los países más avanzados, es imprescindible seguir creciendo aceleradamente.

El crecimiento de corto plazo está determinado principalmente por la política macroeconómica, que permite suavizar el efecto del ciclo económico. El tamaño y la apertura de nuestra economía la expone continuamente a *shocks* externos, por lo que precisa de una política macroeconómica fuertemente contra-cíclica como la que se ha implementado a lo largo de los últimos años

en el país. Diversos organismos internacionales han alabado la política fiscal y monetaria del país. Por ejemplo, de acuerdo Informe de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial, Chile es superado sólo por seis países en la categoría de manejo macroeconómico, ubicándose por sobre todos los países más desarrollados salvo Noruega.

Una vez que se aísla el efecto del ciclo, lo que importa en el largo plazo es el crecimiento del PIB tendencial. Éste está determinado por la evolución de los factores productivos, principalmente capital, trabajo e infraestructura, y la productividad de estos factores. A su vez, la evolución de los factores y de la productividad depende de manera crucial de las políticas públicas. Se requiere un régimen institucional claro, coherente y estable, políticas de promoción de inversión y de innovación, de profundización del mercado de capitales, de infraestructura, de empleo y de educación. Chile ha avanzado en todas estas dimensiones, pero aún quedan desafíos pendientes.

Hoy están dadas las circunstancias para dar un gran salto adelante. Chile ha demostrado que es capaz de abordar problemas económicos pivotaes diseñando y aplicando políticas de gran calidad. Además hoy contamos con mayores ingresos estructurales, como se refleja en el presupuesto 2007, los que serán usados para financiar ambiciosas políticas de inversión pública, acumulación de capital humano, incentivos a la inversión privada en capital físico, e innovación y productividad. Así el país podrá avanzar rápida y sostenidamente por la senda del crecimiento y el desarrollo.

IV. Innovación, Oportunidades y Protección Social

IV.1 Introducción: Un Ciclo Virtuoso

La experiencia de los países pequeños y ricos en recursos naturales que han logrado crecer sostenidamente nos indica que para seguir creciendo es preciso aumentar la productividad a través de la innovación. Lo relevante es innovar en su acepción más amplia: generar y aprovechar productivamente el conocimiento. Innova un ingeniero que desarrolla un nuevo producto o una nueva técnica productiva; innova un emprendedor que funda una nueva empresa o reestructura una empresa existente, usando los recursos disponibles de modo más eficiente; innova asimismo un trabajador dependiente que opta por ser independiente y se atreve a emprender; lo hace también el joven que posterga su entrada al mercado laboral para estudiar una carrera asociada a un sector dinámico de la economía; también innova el trabajador bien capacitado de una empresa cuando mejora los procesos de producción.

La innovación así definida es la base de la productividad y el crecimiento. Es también un componente central de la movilidad y la equidad social. Si las buenas ideas productivas encuentran financiamiento y se pueden llevar a la práctica; si la creatividad y la capacidad innovadora son recompensadas como corresponde; si las personas de talento y esfuerzo tienen acceso a una educación de calidad; entonces avanzamos hacia una sociedad mucho más equitativa. Ello porque las capacidades y talentos que la innovación demanda —inteligencia, iniciativa, creatividad y esfuerzo— se distribuyen entre los ciudadanos de manera mucho más homogénea que el capital. Si el talento propio importa tanto o más que el capital heredado para surgir, podemos hablar de una sociedad verdaderamente meritocrática.

Bajo esta óptica, los ciudadanos esforzados y creativos son el principal recurso con que

cuenta un país. Una nación que usa eficientemente este recurso, prospera y se vuelve más justa al mismo tiempo. Una nación que fracasa en esta tarea desaprovecha su potencial más fundamental.

¿De qué depende que los ciudadanos, sea cual sea su condición socioeconómica, logren innovar y volverse más productivos? Depende de tres factores cruciales.

Primero, que la innovación sea individualmente rentable. Ello requiere que las reglas del juego permitan que el innovador se apropie del fruto de su creatividad; que los incentivos estén bien alineados, de modo que los retornos sociales de un proyecto no sean muy distintos de sus retornos privados; que los mercados de capital funcionen bien, de modo que un costo excesivo de financiamiento no torne irrealizable la gran mayoría de los emprendimientos. En suma, se requiere que las políticas institucionales, micro y macroeconómicas apunten al objetivo de la productividad y el crecimiento. Este es el tema del Capítulo III de este Informe del Estado de la Hacienda Pública.

Segundo, que todas las personas con capacidad y voluntad de innovar tengan la oportunidad de hacerlo. El acceso a una educación de calidad no puede estar limitado por las condiciones socioeconómicas de la familia. La posibilidad de trabajar en un sector con potencial de crecimiento no puede depender del género, etnia o lugar de residencia de la persona. Tampoco puede ser que sólo los dueños de negocios grandes y con historia obtengan financiamiento para sus nuevos emprendimientos. Para corregir estas inequidades y garantizar oportunidades se requiere de políticas activas.

Tercero, los riesgos de innovar deben estar acotados. De otro modo, las personas con capacidad no podrán o no se atreverán a emprender proyectos innovadores. Ello porque la innovación es altamente rentable, pero también puede ser muy riesgosa. Por ejemplo, en la investigación y desarrollo, realizar un esfuerzo de investigación para desarrollar un nuevo producto o una nueva tecnología puede tomar muchos años y recursos sin que se obtenga el resultado

esperado. Incluso si el esfuerzo es exitoso, se corre el riesgo de que sea copiado o que en algún lugar del mundo se desarrolle una innovación que la deje obsoleta antes de haber permitido rentabilizar la inversión.

Riesgos similares se pueden identificar para otros tipos de innovación. Por ejemplo, la decisión de postergar el ingreso al mercado laboral para estudiar en la universidad o en un centro de formación técnica implica costos ciertos contra beneficios inciertos. Independizarse, abandonando un empleo estable con derecho a seguridad social, para emprender un nuevo negocio, o invertir para aumentar la capacidad y destinar la producción a un nuevo mercado internacional son todos ejemplos de innovaciones riesgosas.

Y si las personas o las familias no tienen acceso al mercado de capitales para endeudarse y estabilizar su consumo en caso de que su ingreso caiga, o si no tienen acceso a un seguro de salud —público o privado—, de modo que a raíz de un accidente o una enfermedad pueden perder todo lo alcanzado con esfuerzo, entonces difícilmente estarán en condiciones de asumir el riesgo de innovar.

De esta manera, la innovación requiere que las personas sientan que el riesgo es acotado o que existen mecanismos de protección frente a éste. Para ello es necesario desarrollar una institucionalidad y políticas de protección ante el riesgo: políticas de seguros, tanto individuales como sociales, y políticas de protección social.

En resumen: para que el país y sus habitantes puedan aprovechar plenamente las oportunidades disponibles, se requiere de políticas para igualar oportunidades y para proteger a las personas de ciertos riesgos. De este modo, el crecimiento que ha exhibido y exhibe nuestra economía generará equidad y seguridad, lo que a su vez generará mayor crecimiento. Hay, entonces, un ciclo virtuoso que vincula innovación y crecimiento, por una parte, y oportunidades y protección social, por el otro. La política pro-crecimiento y la política de protección social

no son alternativas excluyentes, como a veces se afirma, sino complementos.

La construcción de este sistema global de protección social requiere de un diseño fino y de financiamiento sustentable. Chile se encuentra en una coyuntura muy favorable en la que, si se utilizan adecuadamente los recursos que provee el crecimiento y se aplican las políticas correctas, será posible aprovechar este ciclo virtuoso de crecimiento, equidad y seguridad.

IV.2 Igualdad de Oportunidades

A pesar de los innegables avances de los últimos años, todavía persisten algunos sectores de la población que, aún contando con todas las capacidades requeridas, no pueden integrarse y aprovechar plenamente la economía del conocimiento. Eso implica un costo para ellos y también para el país, que no está aprovechando su potencial.

Hoy, a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de la Concertación, todavía queda mucho por hacer en materia de igualdad de oportunidades. Urge eliminar las limitantes que enfrentan las personas por su edad, condición socioeconómica, sexo, etnia y ubicación geográfica. Sólo así podrán aprovechar todo su potencial. El Gobierno de la Presidenta Bachelet avanzará decididamente en el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a igualar efectivamente las oportunidades.

IV.2.1 Acceso a la Educación

El acceso a una educación de calidad es quizás el factor más importante para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mundo de hoy. Las personas requieren los conocimientos que se proveen en las aulas de las escuelas y en los establecimientos de educación superior, ya que éstas son herramientas básicas que les permitirán desenvolverse de mejor manera en toda área. Para optimizar este proceso, la inteligencia y la creatividad deben ser estimuladas desde una temprana edad, de manera que cada etapa en el proceso

educativo cuente con bases sólidas de aprendizaje previo.

Si bien la cobertura en educación se ha expandido significativamente desde 1990 a la fecha, todavía existen espacios para mayores avances y para cerrar las brechas de acceso entre familias de distintos niveles socioeconómicos.

Como se muestra en el Cuadro N° IV.2.1, en educación preescolar la cobertura de los dos quintiles de menores ingresos prácticamente se ha duplicado desde el retorno a la democracia. Pero su nivel en términos absolutos es todavía bajo (32,1%) y persiste aún una diferencia respecto a la cobertura en los dos quintiles de mayores ingresos (42,5%). La educación básica, por su parte, ha terminado por consolidarse alcanzando transversalmente una cobertura casi completa. En educación media el acceso de los dos quintiles más pobres se expandió de 75,5% a 89,8% del total del subgrupo, lo que todavía está por debajo del 97,8% de los quintiles de mayores ingresos. Por último, la educación superior vio durante el mismo período más que triplicada la cobertura en los quintiles de ingresos más bajos.

Cuadro N° IV.2.1
Cobertura por Tipo de Educación Según
Nivel de Ingresos 1990 – 2003
(%)

	1990			2003		
	Quintiles I - II	Quintiles IV - V	Promedio Nacional	Quintiles I - II	Quintiles IV - V	Promedio Nacional
Preescolar	17,3	29,8	21,0	32,1	42,5	35,1
Básica	96,2	98,2	96,9	98,8	99,5	99,1
Media	75,5	90,8	80,9	89,8	97,8	92,8
Superior	6,1	31,3	16,2	18,0	60,2	37,6

Fuente: Encuestas CASEN 1990 y 2003.

Pese a los avances de los últimos tiempos, urge seguir dando mayores pasos hacia una mayor participación en el proceso educativo, sobre todo en lo que se refiere a las primeras etapas del desarrollo formativo. Para ello, se implementará un sistema que iguale las oportunidades de desarrollo durante los primeros diez años de vida, eliminando al cabo de éstos el efecto del origen socioeconómico sobre las capacidades

personales. Las propuestas que permitirán este objetivo fueron elaboradas por el Consejo Asesor en Políticas de la Infancia²⁴, dirigido por Jaime Crispí Lago e integrado por expertos de diversas disciplinas, y serán implementadas a partir del próximo año.

Por otra parte, y reconociendo la mayor dificultad que implica educar a niños económicamente más desaventajados, se envió un proyecto al Congreso que asigna una subvención preferencial para los niños entre pre-kinder y 8° básico que pertenezcan al 40% de los hogares más pobres del país. Como un complemento necesario para garantizar la asistencia se entregará alimentación a los niños del 40% de hogares más vulnerables. Se garantizará además el acceso a educación de calidad entre pre-kinder y cuarto básico sin que se realice selección de alumnos, para los establecimientos educacionales que se acojan al sistema de subvención preferencial. Estas medidas han sido complementadas con el aumento de 800 salas cuna durante este año, y el anuncio de 70 mil nuevos cupos en salas cuna de acceso público durante el período de gobierno. Todo lo anterior permitirá tener al año 2010 una cobertura de más de 680 mil niños en educación preescolar.²⁵

En enseñanza básica y media se aumentarán a partir de este año en 200 mil las raciones alimenticias, por lo que se espera que el 2008, más de el 60% de los estudiantes del sistema subvencionado puedan alimentarse en su escuela o liceo.

En lo que concierne a la educación superior, a través de becas, créditos, garantías públicas y subsidios al ahorro de las familias, se garantizará el financiamiento a todos los jóvenes de buen rendimiento. Prueba de ello es que este año se entregarán 158 mil becas para costear el arancel PSU a los cuatro primeros quintiles de ingreso. Adicionalmente se asignará una beca que cubrirá toda la enseñanza superior, universitaria o técnica, al 5% de los mejores egresados de los liceos y colegios

²⁴ <http://www.consejoinfancia.cl>

²⁵ Estas medidas se ven en mayor profundidad en el Capítulo III.X

subvencionados, lo que viene a sumarse a las becas ya existentes destinadas a financiar el arancel y a aquellas destinadas a solventar costos de mantención.

Para los estudiantes que acceden vía créditos a la educación superior en universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, el Fondo Solidario de Crédito Universitario asignará préstamos en condiciones más ventajosas que las que se ofrecen en el sistema financiero formal. Para los estudiantes que entren a instituciones de educación superior autónomas y acreditadas institucionalmente, la ayuda provendrá a través de créditos con garantía estatal, además de créditos indirectos otorgados por CORFO. Con todo, durante este año se aumentarán en más de 160 mil el número de jóvenes beneficiados por créditos y becas para la educación superior, a lo que se suman las 1.000 becas de postgrado para proseguir estudios en el extranjero.²⁶

IV.2.2 Acceso al crédito

Un factor clave que incide en la posibilidad de aprovechar las oportunidades que brinda la economía moderna, tiene que ver con el adecuado acceso a financiamiento para nuevos emprendimientos. La falta de acceso al crédito conlleva importantes costos, tanto para quien renuncia a su inversión como para la sociedad. En primer lugar, la falta de financiamiento impide llevar a cabo oportunidades de negocio, con la consecuente pérdida de riqueza y empleo que esta acción podría haber redituado. En segundo lugar, no permite que una inversión alcance un volumen de recursos necesarios para crecer o incluso para subsistir en su mercado. Finalmente, un acceso nulo o parcial al financiamiento dificulta la regularización de situaciones financieras de alto riesgo o morosas, manteniendo a empresas y proyectos sin las condiciones necesarias mínimas para desenvolverse. Lo anterior ocurre en la misma medida para personas naturales que quieren emprender un nuevo negocio o idea.

²⁶ Los detalles presupuestarios de todas estas medidas se encuentran en el Capítulo VI.3 de este informe.

A pesar de la profundización que el mercado de capitales ha experimentado en nuestro país, las empresas de menor tamaño y aún sin historia crediticia enfrentan dificultades mayores para financiar sus proyectos de inversión²⁷. La principal causa del racionamiento del crédito es la incapacidad de los oferentes para determinar la reputación y capacidad de pago del demandante. En caso de no existir la información necesaria, el potencial acreedor cubre el riesgo mediante la exigencia de garantías y colaterales o, alternativamente, limitando el crédito. Una vez que el financiamiento ha sido denegado, el acceso a recursos se restringe principalmente a capitales propios, créditos con proveedores o, para quienes ya están operando, vía el retraso en el pago de impuestos o cotizaciones provisionales.

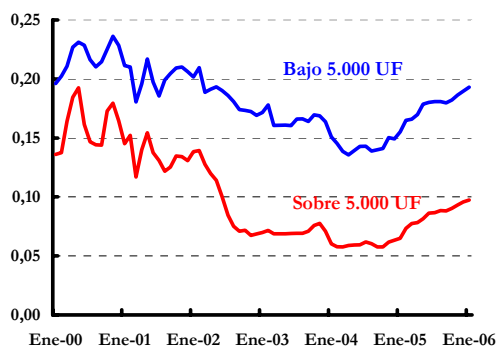
La dinámica descrita dificulta fuertemente las oportunidades de quienes, a pesar de tener un proyecto de inversión, no cumplen con los requisitos mencionados. Así, la falta o insuficiencia de historial financiero y de acceso a garantías o capital propio, son barreras suficientemente fuertes como para impedir el pleno aprovechamiento de las oportunidades de la economía del conocimiento.

Una segunda dimensión que relaciona el acceso al financiamiento con la igualdad de oportunidades, nace de las disímiles condiciones en que los agentes tienen acceso al crédito. Así por ejemplo, las diferencias de tasas de interés que se observan para distintos montos de crédito, como se indica en el Gráfico N° IV.2.1, ilustran las mayores dificultades que enfrentan las pequeñas y medianas empresas, respecto a las grandes empresas, para acceder a financiamiento y los mayores costos que las primeras deben enfrentar. Las mayores tasas de interés pueden, en muchos casos, ser lo

²⁷ Bravo, D., Crespi, G. y Gutiérrez, I., “Desarrollo se escribe con PYME: el caso chileno”. Abril 2002, FUNDES.

suficientemente altas como para desalentar la ejecución de un determinado proyecto.

Gráfico N° IV.2.1
Tasa de Interés Promedio en Pesos a 90
Días Según Monto del Crédito: 2000 –
2006
 (%)



Fuente: SBIF.

El costo social de una oportunidad de negocios perdida por falta de financiamiento puede ser muy grande, justificando no sólo acciones de política para corregir fallas de mercado, sino también aquellas destinadas a ampliar las opciones reales de financiamiento disponible. Para que este apoyo vaya en directo beneficio de la sociedad como un todo, es necesario que se oriente bajo un estricto criterio de eficiencia, impidiendo situaciones en que se garantiza la supervivencia de empresas más allá de su viabilidad económica.

Para aumentar la competencia en el mercado financiero y mejorar el acceso al financiamiento y las condiciones en que éste es asignado, este Gobierno se ha comprometido con el cumplimiento de las siguientes medidas:

1. Reducir el Impuesto de Timbres y Estampillas y eximir de su pago a las operaciones de refinanciamiento.

Tal como se expuso en el Capítulo III.3 del presente informe, durante el mes de agosto del presente año se envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que pretende facilitar el acceso al crédito, reducir las tasas

de interés y mejorar las condiciones con que se negocian estas operaciones. Este proyecto propone la disminución paulatina del impuesto de timbres y estampillas y la exención de su pago en caso de renegociación del crédito.

2. Aumentar y perfeccionar el funcionamiento del FOGAPE.

El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), es un fondo estatal, administrado por BancoEstado, cuyo destino es apoyar el acceso al financiamiento de pequeñas empresas que no cuentan con las garantías suficientes para ser receptoras de créditos. Con los recursos del Fondo se garantiza un porcentaje de los créditos otorgados a estas empresas por parte de instituciones financieras públicas y privadas.

Mediante un proyecto de ley recientemente ingresado por el Ejecutivo al Congreso, se pretende aumentar el patrimonio del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios en diez millones de dólares y perfeccionar su funcionamiento, reduciendo las restricciones hoy existentes. Todo lo anterior significará un 46% más de operaciones garantizadas por el Fondo que irán en directo beneficio de empresas que anteriormente no cumplían con los requisitos para acceder a créditos.

3. Creación de Sociedades de Garantía Recíproca.

Un motivo adicional que dificulta el acceso a financiamiento y a una mayor movilidad entre lo demandantes de crédito es la escasa flexibilidad que posee el sistema de constitución, administración y cancelación o alzamiento de garantías en nuestro país, especialmente de aquellas que con más frecuencia son exigidas a las pequeñas empresas, entre ellas, las prendas sin desplazamiento y las hipotecas.

Para constituir las mencionadas garantías se requiere dar cumplimiento a una serie de formalidades legales, junto con la realización de diversos otros trámites, lo que se traduce en que el procedimiento se torne no sólo complejo sino también oneroso para el solicitante del crédito. Además se le dificulta al deudor la transferencia de las mismas

garantías a otro agente del mercado financiero, en caso de presentarse mejores condiciones de endeudamiento.

Mediante un proyecto ley sobre la materia que se encuentra en tramitación, se autorizará el establecimiento de Sociedades de Garantía Recíproca entre empresarios de diversa índole, a través de las cuales éstos podrán administrar de manera más flexible las garantías con que cuentan para caucionar sus obligaciones. Se establecerá también un nuevo sistema de cauciones, que permita, tanto a los empresarios accionistas de las Sociedades de Garantía Recíproca como a los acreedores de las mismas, contar con mecanismos expeditos de constitución y de cobro, y adicionalmente, de división, transferencia y alzamiento o cancelación de las cauciones rendidas o recibidas.

4. Potenciar el financiamiento de capital de riesgo y semilla.

El proyecto de ley que reforma al mercado de capitales introduce medidas para potenciar el financiamiento de capital de riesgo y semilla. La experiencia internacional indica que la mejor forma de apoyar proyectos en el ámbito de la innovación es a través de aportes de capital. Actualmente CORFO participa en la asignación de capitales de riesgo a través del otorgamiento de préstamos. Sin embargo, este instrumento no permite compartir riesgos, como tampoco que CORFO pueda retirarse de la inversión, una vez terminado su rol de fomento. Para entregar más flexibilidad a los aportes realizados por este organismo, se propone autorizar a CORFO a invertir en cuotas de Fondos de Inversión de capital de riesgo.

Por su parte, los Fondos de Inversión juegan un rol clave en el financiamiento permanente de proyectos innovadores que enfrentan dificultades para conseguir recursos. A esto se le suma un aporte adicional y significativo en lo relativo a la capacidad de gestión. Se propone un fuerte incentivo a este sector mediante una exención tributaria a las ganancias de capital en inversiones de capital de riesgo. La medida beneficiará tanto a inversionistas de fondos de inversión, como a

los emprendedores que entraron en una fase temprana del desarrollo de la empresa.

5. Otras políticas en camino

A todo lo ya señalado se le sumarán otras políticas destinadas a que los proyectos innovadores y los nuevos emprendimientos de las micro, pequeñas y medianas empresas puedan llevarse a cabo, garantizando así condiciones equitativas para competir y expandirse. Por ejemplo, se desarrollará una red de extensión tecnológica que asistirá a las empresas de menor tamaño en el acceso a las tecnologías más avanzadas y se fomentará la adopción de normas internacionales de gestión de calidad para estas empresas.

En la medida que las políticas que promueve el Gobierno logren implementarse será posible que, sin importar su origen, todos aquellos que decidan realizar el esfuerzo que conlleva innovar, puedan efectivamente hacerlo.

IV.2.3 Acceso al mercado del trabajo

El acceso al trabajo es fundamental para el desarrollo de un individuo y de su núcleo familiar. El trabajo además de una remuneración y otros beneficios no monetarios, permite el desarrollo de las aptitudes y el incremento del capital humano. El acceso a un trabajo es tanto un instrumento como un fin necesario para asegurar que las oportunidades se distribuyan de forma equitativa entre la población.

Los últimos años han mostrado un mayor dinamismo en lo que se refiere a la participación laboral. El mayor crecimiento económico y las mejores perspectivas han impulsado a más individuos, en especial mujeres, a salir en busca de un trabajo. Lo anterior se ha visto compensado por un aumento en los niveles de empleo, los que, sin embargo, todavía parecen insuficientes.

A pesar de un aparente mayor dinamismo en el mercado laboral, las probabilidades de acceso al trabajo siguen siendo relativamente más esquivas para las mujeres, jóvenes y quienes poseen menor educación. Prueba de ello son las menores tasas relativas de

participación de estos grupos. Por ejemplo, la tasa de participación femenina, a pesar de haber aumentado desde un 30% en 1990 hasta un 39% en 2005, es todavía baja comparada con las tasas de participación de los hombres, o la de sus pares del mundo desarrollado y del resto de la región.

Para los jóvenes también se observan bajas tasas de participación laboral, lo que principalmente se explica por la falta de experiencia adquirida y la dificultad de compatibilizar el trabajo con el estudio. La participación en jóvenes entre 20 y 24 años alcanzó un 52% el año 2003. Para el grupo entre 25 y 29 años, la participación laboral fue de 70%. Estos valores son considerablemente menores a los observados en el resto de la región y en países desarrollados como Estados Unidos y Canadá, donde la participación de ambos grupos etarios bordea el 80%.

El objetivo del Gobierno es avanzar no sólo en el incremento de la participación laboral femenina y juvenil, sino que también procurar aumentar la calidad de los empleos. Para ello necesitamos políticas de erradicación de las barreras de ingreso al mundo del trabajo, planes de capacitación, mayor seguridad social y políticas de cuidado infantil que permitan a las mujeres compatibilizar el cuidado de los hijos con el trabajo, entre otras.

En este contexto, la agenda Mujer y Trabajo para el período 2006–2010 tiene contempladas una serie de medidas en beneficio de las mujeres trabajadoras y aquellas en busca de un empleo. Por ejemplo, en lo concerniente a acceso, se garantizará que un porcentaje determinado de los cupos de los planes especiales de empleo beneficien a mujeres, se eliminarán las barreras de ingreso a los planes de protección a la maternidad y cuidado infantil y se propondrá una agenda de propuestas en torno a nuevas modalidades de contratación como el teletrabajo y la jornada laboral parcial. En relación a la calidad del trabajo, se capacitará en áreas de empleo no tradicionales, se generarán propuestas para regular el trabajo desprotegido y se incorporarán, en la reforma provisional en elaboración, modificaciones a

las condiciones de seguridad social femenina, entre otras medidas.

Respecto a la participación de los jóvenes en el mercado laboral, es necesario crear alternativas que permitan compatibilizar el trabajo con los estudios. Para ello profundizaremos y ampliaremos los programas que bonifican la contratación y capacitación de jóvenes, con un énfasis especial en aquellos que se encuentran en situación de riesgo social. Además, y al igual que para las mujeres, propondremos nuevas modalidades de contratación de la jornada de trabajo. Finalmente, implementaremos mecanismos para incentivar la cotización, aumentando así la formalización de sus contratos.

IV.2.4 Aislamiento geográfico

Otra dimensión de la desigualdad de oportunidades es la que se observa a nivel territorial, especialmente en el caso de las localidades más aisladas de los centros urbanos.

Existen importantes diferencias entre la Región Metropolitana y las demás regiones del país, especialmente en lo referente a la riqueza y el empleo. A modo de ejemplo, la tasa de desempleo el año 2005 fue 9,7% en regiones mientras que en la capital alcanzó un 8,8%. En términos de pobreza, según la encuesta CASEN 2003, un 13% de la población en la Región Metropolitana era pobre, mientras que dicho porcentaje subía a 22% en el resto del país.

A estas diferencias de dotación se le suman las desventajas que el aislamiento produce sobre las posibilidades de competir en igualdad de condiciones, sobre todo en una economía eminentemente abierta al mundo. Las zonas del país con tamaños de mercado menores y donde la lejanía les impone costos de transporte y comunicación mayores, se encuentran en desventaja respecto a las zonas más cercanas a los mayores centros urbanos o a los principales puertos del país.

Es por esto que durante los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para equiparar las condiciones de las regiones

respecto a la capital, con especial preocupación por las zonas más extremas. Estos esfuerzos se han canalizado a través de una serie de leyes que tienen como objeto promover el desarrollo de las regiones extremas.

Una segunda dimensión de vital importancia para asegurar un equilibrio en el acceso a oportunidades es la descentralización en la asignación de recursos y la toma de decisiones. Entre el 2000 y 2006 el porcentaje de inversión pública que se decide en la región aumentó de 43% a 57%. Igualmente significativo ha sido el crecimiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que ha crecido un 140% desde el año 2000.

A pesar de todo ello, la experiencia de los últimos años nos ha enseñado que la simple sumatoria de iniciativas sectoriales no es suficiente para conseguir el despegue definitivo de las regiones de nuestro país. Es necesario que los esfuerzos tendientes a hacer frente a la desigualdad territorial, promuevan el desarrollo y la equidad, generando las capacidades necesarias para el aprovechamiento de las ventajas competitivas de cada zona del país, a través de un esfuerzo coordinado de todos los sectores involucrados.

Bajo esta óptica, el Gobierno ha propuesto un ambicioso plan de descentralización en la toma de decisiones, a través de la creación de las Agencias de Desarrollo Regional, cuyo objetivo es la determinación de las ventajas competitivas de la región y la integración de los distintos agentes regionales en la consecución de objetivos comunes. Durante este año se está trabajando en la instalación de capacidades y en la construcción de Agendas Regionales, para, a partir del próximo año, empezar la etapa de despliegue y articulación territorial.

A través del Fondo para la Innovación y la Competitividad, se destinará para ser ejecutada en las mismas regiones una importante cantidad de recursos con el objetivo de ampliar y fortalecer las capacidades regionales de innovación en áreas estratégicas de desarrollo.

Finalmente, es clave el Plan de Desarrollo en Infraestructura para la Competitividad que, a grandes rasgos y entre otros, persigue facilitar la logística y el acceso a los puertos, promover terminales multimodales, mejorar y ampliar los caminos productivos y otorgar acceso y conectividad a sectores turísticos de interés. Este Plan permitirá proveer la infraestructura requerida para que las actividades productivas de cada una de las regiones puedan desarrollarse con mayor oportunidad y eficiencia. Con ello se promoverá el crecimiento económico a lo largo de todo el país disminuyendo los costos de producción, distribución y acceso a mercados.

IV.2.5 Discriminación

La discriminación afecta a muchos chilenos, en especial a mujeres, discapacitados, miembros de pueblos originarios, a quienes tienen cierto origen social o condición económica, a los que pertenecen a determinada religión y a quienes poseen una diferente opinión política. Las circunstancias son distintas, pero tienen un elemento en común: a las personas no se les valora por sus talentos sino por razones ajenas a sus capacidades o méritos.

La discriminación se presenta en diferentes grados y niveles a lo largo de nuestra sociedad. Se discrimina por religión u origen social cuando se quiere acceder a una educación de mayor calidad; se discrimina a mujeres, adultos mayores y enfermos crónicos en la obtención de planes de salud privados; y se discrimina por diversos factores en la obtención de un trabajo, o incluso en las condiciones en que éstos son remunerados, entre otras muchas situaciones.

La discriminación no sólo atenta contra el igual acceso a oportunidades, especialmente en una sociedad democrática que valora a cada uno de sus individuos, sino que además contra la eficiente asignación del capital humano. La discriminación implica en muchos casos desperdiciar el talento y las capacidades de personas que, de no haber sido desplazadas por una característica determinada, hubiesen desempeñado una

actividad productiva tanto para la sociedad como para sí mismos.

La norma más básica para lograr la asignación eficiente de recursos, señala que mientras mayor sea la productividad del trabajador, mayor el sueldo que debería recibir. De la misma forma, para un determinado nivel de riesgo, mientras más rentable sea el proyecto que un emprendedor presenta a un potencial financista, mayor debería ser la probabilidad de que ese proyecto sea financiado. El género del candidato, la comuna en que vive, o el nombre del colegio en que estudió, su apellido o el color de su piel no deberían importar para nada, en la medida que no afecten su productividad o la rentabilidad de su proyecto.

Sin embargo, en nuestro país las relaciones sociales están a diario marcadas por actos discriminatorios. De acuerdo a la opinión de los propios chilenos, un 37% de ellos señala haber experimentado personalmente o por parte de algún miembro de su familia algún tipo de discriminación durante los últimos diez años. Éstos declaran que las situaciones en que más frecuentemente han sentido discriminación son en el acceso al trabajo (40%), en la obtención de mayor calidad de educación (15,2%), en sus remuneraciones o salarios (10,3%), en el acceso a la justicia (9%), ante la atención médica (8,1%) y frente a algún trámite con el Estado (7,2%). Respecto a las fuentes de la discriminación se señala que ésta se debe principalmente a consideraciones socioeconómicas, a factores socioculturales y a la edad y género de la persona afectada.²⁸

El Cuadro N° IV.2.2 muestra los resultados de una encuesta realizada con el objeto de conocer las principales causas de discriminación, en base a la siguiente pregunta: “¿En que ámbito o tipo de situación de su vida o de su familia ha sido discriminado?”

Cuadro N° IV.2.2
Principales Causas de Discriminación
(%)

	%
Por ser pobre, bajos recursos	27,8
Por la educación	13,0
Por no tener conocidos o pitutos	4,5
Vestimenta	6,7
Aspecto físico	6,3
Defecto físico, enfermedad	5,4
Por el lugar donde vive	2,2
Por el estado civil	1,3
Por la edad	9,0
Por ser mujer	4,9
Por sus convicciones políticas o pensamiento	2,7
Por ser extranjero	2,2
Otros/ N.S o N.R	14,0

Fuente: Chile 21, “Discriminación y Desigualdades”, Opinión Pública N° 15, 2004.

Eliminar o atenuar al máximo estas conductas no es una tarea fácil. Debido a la amplitud de las situaciones en que se produce discriminación y a lo variado de las fuentes que generan estas acciones, las políticas para combatir la discriminación no pueden suscribirse a sólo unas pocas dimensiones. Un punto de partida debe ser una educación que promueva la tolerancia y la igualdad. Al mismo tiempo, los esfuerzos deben dirigirse a la prevención de la discriminación, especialmente en los ámbitos que más perjuicio puedan causar a los damnificados. A continuación se presentan algunas acciones concretas que este Gobierno ha iniciado:

1. Código de buenas prácticas laborales y no discriminación

En Junio de este año se lanzó esta iniciativa que busca el reconocimiento de la dignidad de las personas en el lugar de trabajo y la erradicación de toda forma de discriminación en éste. A través de esta guía de conductas se promueve la paridad de género y las relaciones igualitarias entre hombres y mujeres, la reducción de la brecha salarial y el término de la discriminación al momento de contratar funcionarios. Propone también políticas para mejorar el acceso a la capacitación y el desarrollo profesional conciliando la vida laboral y familiar. Estos estándares se aplicarán a todos los organismos del Estado y se espera que sea también una guía de conducta dentro de las empresas privadas. En esta línea la CPC ha valorado la

²⁸ Fuente: Chile 21, “Discriminación y Desigualdades”, Opinión Pública N° 15, 2004

iniciativa y ya ha invitado a que estos lineamientos sean difundidos entre sus empresas asociadas.

2. Plan de acción para la integración social de las personas con discapacidad

Este plan consiste en un instrumento de gestión de carácter estratégico que pone en operación la Política Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad actualmente vigente. Representa el compromiso gubernamental para el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de la población y, de manera específica, de las personas con discapacidad. El Plan de Acción explicita las tareas que cada sector del Estado se compromete a ejecutar y sostener en el tiempo para satisfacer necesidades y derechos mínimos de las personas con discapacidad.

En el plano del fomento, FONADIS se encuentra en plena etapa de financiamiento de 6.500 ayudas técnicas para discapacitados de escasos recursos, por un total de \$2.300 millones. Paralelamente, está también financiando 200 proyectos de rehabilitación y acceso a la educación y al trabajo, destinados a personas con diferentes tipos y grados de discapacidad.

3. Igualdad de oportunidades a pueblos indígenas

Para garantizar a los pueblos indígenas iguales oportunidades que al resto de los chilenos, se implementarán una serie de medidas entre las que destacan el reforzamiento de la política de tierras, que desde el año 2000 a la fecha y a través de la CONADI ha entregado un total de 224.260 hectáreas, beneficiando a más de 7.120 familias indígenas. En el ámbito del fomento productivo se financiarán alrededor de 50 planes de negocios indígenas con carácter de innovación y se fomentará y promoverá la creación y consolidación de nuevos negocios, con alta probabilidad de éxito comercial, que se encuentren en etapa de proyecto o en las fases iniciales a su implementación, lo que

será financiado a través del Programa Capital Semilla para Indígenas.²⁹

IV.3 Protección de Riesgos

No todos los individuos o empresas que pueden innovar —fundando una empresa, desarrollando un producto, aplicando una nueva técnica, cambiando de carrera, optando por estudiar y desarrollar nuevas habilidades— lo harán. Las políticas destinadas a igualar oportunidades son necesarias, pero no suficientes para que las personas con capacidad se atrevan a emprender proyectos innovadores. Para que las personas estén dispuestas a emprender proyectos innovadores, éstos deben presentar una adecuada combinación de rentabilidad esperada y de riesgo, y el riesgo asociado a la innovación suele ser muy elevado.

Todas las decisiones de innovación conllevan una rentabilidad esperada y un riesgo asociado. Las personas efectúan, de manera más o menos sofisticada, una evaluación que compara los costos con los beneficios esperados del proyecto en que pretenden embarcarse. Tanto los costos como los beneficios son inciertos al momento de efectuar la evaluación y se enfrentan distintos escenarios posibles con distintas probabilidades de ocurrencia. Dependiendo del nivel de conocimiento del negocio, de la industria y del entorno económico, las proyecciones de flujos y probabilidades serán más o menos certeras. Mientras más innovador sea el proyecto, mayor es la rentabilidad esperada, pero también es mayor el riesgo ya que, a diferencia de los proyectos tradicionales, existe mucho menos información y experiencia.

Sólo en la medida que las personas sientan que el riesgo es acotado o que existen mecanismos de protección frente a éste, estarán dispuestas a embarcarse en proyectos innovadores, aun cuando éstos tengan una elevada rentabilidad esperada. Para que ello ocurra, es necesario desarrollar

²⁹ Los detalles del presupuesto asignado a estas medidas se encuentra en la Sección VI.2.4

institucionalidad y políticas comprehensivas de protección de riesgo.

Evidentemente, además de la dimensión riesgo-innovación que se releva en este documento, existen otras razones igualmente importantes por las que es necesario contar con un buen sistema de protección de riesgo, o protección social. Entre ellas están las ganancias de bienestar generadas por la mayor equidad³⁰, la reducción en la vulnerabilidad de las familias³¹ y las mayores posibilidades de suavizar el consumo³².

Al analizar y diseñar las políticas de protección de riesgo debe tomarse en consideración que los tipos de riesgos que enfrentan las personas son de características diversas³³. Existen riesgos macro, que están correlacionados entre individuos (i.e. recesión). Otros pueden ser riesgos micro y no estar relacionados entre individuos (i.e. enfermedad no contagiosa). También difieren en su frecuencia y en su intensidad, existiendo eventos catastróficos de altísimo costo con baja probabilidad de ocurrencia (i.e. marea roja) y otros no catastróficos que ocurren con mucha frecuencia pero que no resultan en costos muy elevados (i.e. resfrío).

Las políticas de protección de riesgo pueden alcanzar tres objetivos³⁴. Primero, la prevención o auto-protección, reduciendo la probabilidad de ocurrencia de los eventos adversos, lo que se consigue a través de políticas tanto macroeconómicas como específicas, como por ejemplo en el campo de la salud y la educación pública, y en las regulaciones laborales, sanitarias y de transporte, entre otras. Con ello se busca atenuar la dimensión del problema a enfrentar. Segundo, la mitigación del daño potencial que puede generar el evento adverso, recurriendo por ejemplo al aseguramiento privado o a políticas de protección social. Tercero y último, el riesgo convertido en hecho cierto justifica compensar a los afectados para contribuir a la superación de los efectos adversos mediante medidas específicas que provean de ingresos, empleo o de reinserción productiva. Dentro de este último punto se sitúan también todas las políticas tendientes a garantizar la existencia y buen funcionamiento del sistema financiero para que las familias puedan endeudarse para hacer frente a la reducción de sus ingresos o a gastos imprevistos.

En esta sección se efectúa un diagnóstico de la situación actual y de los desafíos pendientes en Chile en dos niveles de riesgos. El primero es el nivel colectivo, y comprende los riesgos potenciales que provienen tanto del ámbito macroeconómico como del marco jurídico-institucional. El segundo es el nivel individual, específicamente a los riesgos asociados a la pérdida de empleo, a la enfermedad y a la pérdida de la capacidad de generar ingresos como consecuencia de la vejez.

IV.3.1 Protección de Riesgos Colectivos

Como lo afirman expertos nacionales e internacionales, el manejo de los potenciales riesgos colectivos en Chile ha sido ejemplar. Esto es así tanto en lo que se refiere al marco

³⁰ Ver Holzmann, Robert, 1990, "The Welfare Effects of Public Expenditure Programs Reconsidered," IMF Staff Papers 37: 338-359.

³¹ Ver Lipton, Michael, y Martin Ravallion, "Poverty and Policy," Chapter 41 in Handbook of Development Economics Vol. IIIB, edited by Behrman, Jere, and T.N. Srinivasan. Amsterdam: Elsevier, 1995.

³² Ver Deaton, A. (1997), The Analysis of Household Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy. World Bank, The Johns Hopkins University Press, Washington D.C.

³³ Ver 4. Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen. 1999. "Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Understandings for the Social Protection Sector Strategy Paper", Social Protection Discussion Paper No.9904, World Bank, Washington, D.C.; The World Bank, (2004) "Chile: Household Risk Management and Social Protection", Human Development Department, World Bank, Washington, DC. Report N°25286-CH; y De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, Luis Servén, (2000), "Securing Our Future in a Global Economy", World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C.

³⁴ Ver Tokman, Víctor (2003): "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo". CEPAL, Serie de Financiamiento del Desarrollo No 127. (LC/L.1877-P).

jurídico institucional a la política macroeconómica.

1. *Riesgos Jurídico-Institucionales*

La estabilidad del marco jurídico-institucional —la “estabilidad de las reglas del juego”—, que está dada por el imperio de la ley, el respeto de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y el funcionamiento adecuado de las instituciones, incluida la nueva institucionalidad de libre competencia, es la base para incentivar las inversiones en el sector productivo, en actividades innovadoras y en capital humano³⁵. En el contexto regional, el país lidera todas las evaluaciones internacionales sobre esta materia. Incluso aparece, para varios de estos indicadores, entre las economías con mayor estabilidad jurídico-institucional aún cuando se le compara con las economías más desarrolladas. En efecto, de acuerdo al Índice de Competitividad Global desarrollado por el Foro Económico Mundial (WEF en inglés), el país se sitúa en el lugar número 25 del mundo respecto a la calidad de sus instituciones (indicador que se refiere a las reglas del juego y respeto de los derechos de propiedad, entre otros), siendo el primero de la región y superando a países como Corea, España, Italia e Israel. Cabe citar lo que señala sobre Chile el último informe:

“La posición competitiva no sólo refleja instituciones sólidas que ya funcionan con un nivel de transparencia y apertura que supera al promedio de la Unión Europea, sino también la presencia de mercados eficientes y relativamente libre de distorsiones. El papel

del Estado ha sido de apoyo en la creación de un régimen regulador creíble y estable.”

Un avance sustantivo en esta materia fue la promulgación de la Ley sobre Nuevo Trato y Dirección Pública. Esta ley propicia la eficiencia en la gestión pública al someter los nombramientos de 1.900 de los 3.500 altos cargos directivos del Estado a concursos públicos. Otra ley que mejora el funcionamiento de las instituciones del Estado y aumenta la transparencia de los procesos políticos es la Ley sobre Límite y Control del Gasto Electoral. En el ámbito de las compras públicas, los principios básicos y estratégicos de gratuidad, universalidad y no discriminación han sido garantizados mediante la creación del sistema de compras y contratación de bienes y servicios del Sector Público (ChileCompra). Este sistema permite el encuentro de compradores públicos con los proveedores privados mediante procesos transparentes y competitivos que utilizan eficientemente las tecnologías de información y comunicaciones.

En la administración de la justicia, a través de la reforma procesal penal, se cambió un paradigma en cuanto al procedimiento de impartir justicia, introduciendo un nuevo sistema que resuelve los conflictos sociales en forma eficiente, transparente, imparcial, accesible y con respeto a los derechos fundamentales. Para ello, el nuevo Código Procesal Penal consagra un sistema de corte acusatorio, en el que la investigación y acusación de los hechos constitutivos de delitos se encuentra en manos del Ministerio Público y la defensa en manos de la Defensa Penal Pública.

Sin perjuicio del merecido reconocimiento al manejo que ha hecho Chile de esta fuente de riesgo, ello no implica que el país no continúe enfrentando desafíos en esta materia. Es necesario efectuar mejoramientos continuos de la institucionalidad para garantizar su funcionamiento efectivo y eficiente. La modernización del sector público y las reformas al sistema judicial, a la institucionalidad de libre competencia y a la regulación del sistema de auxiliares de la

³⁵ Stephen Knack, Philip Keefer (1997), “Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, 1251-1288; Knack, Stephen, y Philip Keefer (1995), “Institutions and Economic Performance: Cross-country tests using Alternative Institutional Measures,” *Economics and Politics*, Vol. 7, No. 3, 207-228; y Alesina, A. y Perotti, R. (1996) «Income Distribution, Political Instability and Investment», *European Economic Review* 40 (6): 1.203-1.228 proveen evidencia empírica del efecto adverso que genera la inestabilidad jurídica institucional sobre la inversión y el crecimiento.

administración de justicia son todos ejemplos del tipo de medidas que se requieren.

En el marco de las políticas de modernización del Estado, y con el objetivo de implementar un sistema profesional de excelencia en los dos primeros niveles jerárquicos del Estado, esta Administración seguirá avanzando en la implementación de la Ley sobre Nuevo Trato y Alta Dirección Pública, aumentando significativamente el número de cargos directivos provistos mediante concursos abiertos, transparentes y de amplia difusión. Desde la entrada en vigencia del Sistema de Alta Dirección Pública, se han nombrado 23 cargos de primer nivel jerárquico y 57 de segundo nivel. A la fecha, se han incorporado 56 Servicios Públicos al Sistema de Alta Dirección, y se incorporarán las 99 instituciones restantes.

En materia de instituciones de libre competencia, en el mes de Junio del presente año se envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifica la regulación sobre libre competencia en nuestro país. En síntesis y entre otras materias, 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 del Presidente del Tribunal y de sus integrantes titulares y suplentes.

En cuanto a las sanciones, se dispone un aumento de 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. De gran importancia resulta la introducción del mecanismo de “delación compensada”, mediante el cual se incentiva, a través de la concesión de un beneficio

económicamente significativo, la revelación de antecedentes sustanciales para la investigación o prueba de los ilícitos contrarios a la libre competencia. En materias procesales, 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. El proyecto perfecciona también 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.

En lo que se refiere a la regulación de los auxiliares de la administración de justicia, el Gobierno de la Presidenta Bachelet propondrá una reforma al actual sistema de notarías y conservadores, tal como se anunció en el discurso de la Presidenta Bachelet el 21 de Mayo del presente año. Los objetivos que se persiguen en este sentido están referidos a materias sustanciales y aquellas otras relacionadas con las mejoras a la operatividad y funcionamiento de las notarías y los conservadores de bienes raíces. Entre las mejoras a los procedimientos, se persigue hacer más expeditos los trámites que los interesados realizan a diario ante tales servicios, imprimiendo eficiencia a los sistemas.

2. Riesgos Macroeconómicos

En el ámbito de los riesgos macroeconómicos, el manejo del país también ha sido evaluado muy positivamente por los expertos internacionales. De acuerdo al Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF en inglés), Chile se ubica en el séptimo lugar y es superado sólo por países exportadores de petróleo, que como consecuencia de su alto precio presentan un posición fiscal muy superavitaria³⁶, y China. El país de la región se ubica más alto de Chile es Ecuador, 14 lugares más abajo. El informe señala que el

³⁶ Por ejemplo, Kuwait tiene un superávit de 38% del PIB.

buen manejo macroeconómico de nuestro país, ha sido un elemento de gran importancia en la creación de las condiciones para un crecimiento económico rápido y apoyar los esfuerzos para reducir la pobreza.

La evaluación del Fondo Monetario Internacional (FMI) respecto a nuestra economía es concordante. En efecto, en un informe dado a conocer recientemente se alaba a nuestro país, citándolo como un ejemplo para América Latina. El Fondo resaltó el manejo macroeconómico, basado en la disciplina fiscal, el control de la inflación, un tipo de cambio flexible, la liberalización comercial y financiera, y un marco regulatorio "sensato". En la misma dirección, el Banco Mundial (2004) señala que, debido a la fortaleza de su record de manejo económico responsable, Chile es uno de los países de la región menos vulnerables a los *shocks* externos.

Este es un logro de gran importancia ya que para las personas la inestabilidad macroeconómica equivale, en primer lugar, a un riesgo de pérdida de ingresos producto de cesantía e inflación. Asimismo, ésta última, a través de sus efectos sobre las tasas de interés, implica riesgos significativos para aquellas empresas que requieren financiamiento externo para sus inversiones, y, a través del riesgo cambiario, también genera riesgos importantes a los exportadores.

Tradicionalmente en Chile la volatilidad internacional, transmitida tanto por la vía del comercio como por la vía del financiamiento, ha sido una de las fuentes principales de inestabilidad macroeconómica. Además, los *shocks* externos se veían acentuados por la pro-ciclicidad de las políticas fiscales y monetarias, y por el desarrollo insuficiente de los mercados financieros domésticos y la insuficiente integración a los mercados financieros internacionales. La implementación de políticas de prevención, mitigación y auto-aseguramiento ha permitido revertir este desempeño.

El Cuadro N° IV.3.1 presenta los resultados macroeconómicos de la economía chilena durante dos periodos de contracción

económica, 1982-83 y 2001-02. Los resultados muestran como frente a *shocks* externos de una magnitud similar, medidos por el índice de condiciones externas, los efectos sobre la economía, en materia de crecimiento del producto, inversión pública y tasa de desempleo, fueron mucho menores durante los dos primeros años de la presente década que durante la crisis de la deuda

Cuadro N° IV.3.1
Resultados Macroeconómicos: Crisis Externas y Política Fiscal

	1982-1983	2001-2002
Índice Condiciones Externas ⁽¹⁾	-4,0%	-5,1%
Tasa Crecimiento del PIB	-8,2%	2,8%
Tasa Desempleo Promedio	20,4%	9,8%
Crecimiento Inversión Pública	-13,2%	7,8%

⁽¹⁾ Se expresa como % del PIB. Incorpora efectos de la evolución de los términos de intercambio, los volúmenes de exportaciones y el nivel de los flujos de capital.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central, INE

Un componente fundamental del exitoso manejo del riesgo macroeconómico en Chile ha sido la implementación de la regla fiscal de balance estructural, con una meta de superávit estructural del 1% del PIB³⁷. Por su naturaleza contra-cíclica, la regla puede entenderse como una medida de auto-aseguramiento. Ello porque al actuar como un fondo de estabilización del ciclo del producto y del precio del cobre, ha permitido transferir recursos desde las fases expansivas del ciclo a las fases recesivas. Asimismo, como la regla genera un manejo responsable de activos y pasivos, y comunica al mercado una clara señal de responsabilidad fiscal, ésta también puede ser vista como una medida de prevención que ha permitido reducir la probabilidad de crisis fiscales. La señal de responsabilidad fiscal también ha permitido diferenciar a la economía chilena del resto de las economías de la región, lo que ha

³⁷ Ver Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. y Benavides, P. "Balance Estructural del Gobierno Central", Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Septiembre 2001.

resultado en una disminución del riesgo de contagio financiero³⁸.

Tal como se explicó en el Capítulo II.1.4, los logros macroeconómicos y la disciplina fiscal de estos años se han visto reflejados en la buena percepción que los inversionistas internacionales tienen sobre la economía chilena. En efecto, el riesgo soberano de Chile es el menor de América Latina y ha disminuido consistentemente durante estos seis años. Frente a *shocks* externos el spread soberano de Chile es el de menor variación en comparación con los países de la región y con las economías emergentes (ver Gráfico N° II.1.10). De hecho, ante las recientes turbulencias internacionales que significaron un alza abrupta del riesgo país de la mayoría de las economías emergentes, en Chile éste no solo no subió, sino que mantuvo su tendencia a la baja.

Un complemento importante de la regla fiscal es la recientemente promulgada ley de responsabilidad fiscal. Esta mejora los actuales estándares en materia de responsabilidad fiscal y eficiencia en la gestión de los activos públicos. Al hacer obligatoria la acumulación de activos en los fondos de pensiones y de estabilidad económica y social, reduce el riesgo de crisis fiscales. Asimismo, la ley establece el programa de contingencia contra el desempleo, mecanismo a través del cual el Gobierno puede financiar programas de empleo cuando las tasas de desempleo igualen o superan el 10%, con lo cual se incrementa la naturaleza contra-cíclica de la política fiscal. Por último, al permitir la capitalización del Banco Central, también fortalece la capacidad del instituto emisor para hacer frente a los *shocks* externos.

La regla del superávit estructural y la ley de responsabilidad fiscal no son las únicas políticas de protección de riesgo macroeconómico que se han aplicado en el país. El desarrollo del mercado financiero local y la integración de éste a los mercados internacionales también han permitido

transferir, vía endeudamiento, recursos desde los estados de la naturaleza positivos a los adversos. La política de acumulación de reservas por parte del Banco Central y la política de flotación cambiaria son también formas de auto-seguro e, incluso, de auto-protección.

A pesar de los grandes avances en el manejo del riesgo macroeconómico, todavía es posible avanzar en la diversificación de los riesgos. En el proyecto de ley de reforma al mercado de capitales, actualmente en trámite en el Congreso, se proponen una serie de iniciativas que permitirán profundizar aún más el mercado financiero.³⁹ Por último, el Plan Chile Compite contempla medidas que permiten avanzar en el proceso de internacionalización del peso, como la autorización a inversionistas extranjeros a emitir bonos en el mercado local denominados en pesos y la autorización a compañías de seguro a invertir en derivados.⁴⁰

IV.3.2 Protección de Riesgos Individuales

Si bien los riesgos individuales que enfrentan las personas son múltiples, esta sección sólo se concentra en tres riesgos: los asociados a la pérdida de empleo, a la pérdida de salud y a la potencial falta de ingresos en la vejez. Esta selección no es arbitraria. Se basa en los resultados de estudios efectuados por el Banco Mundial⁴¹ que indican que los dos principales riesgos para las familias chilenas, considerando todos los niveles de ingreso y rangos de edad, fueron aquellos asociados a la cesantía y a la salud -enfermedad e invalidez- (ver Gráfico N° IV.3.1), y que para el caso de los trabajadores que están cerca de la edad de jubilación y de los ya jubilados, el principal riesgo que enfrentan es la pérdida

³⁸ En el Capítulo V se describe con mayor detalle los efectos macroeconómicos de la aplicación de la regla fiscal.

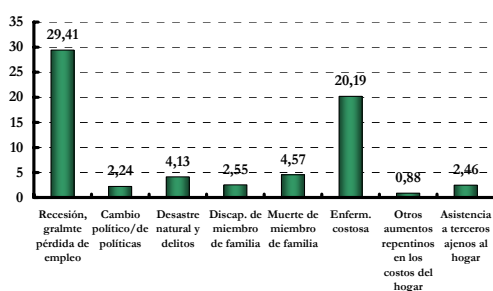
³⁹ Este proyecto de ley se describió en más detalle en la Sección III.3.2

⁴⁰ El Plan Chile Compite se discute en profundidad en el Recuadro N° III.3.1

⁴¹ Ver World Bank (2004).

de ingresos y el aumento de costos de salud asociado a la vejez⁴².

Gráfico N° IV.3.1
Principales riesgos para las familias chilenas
 (%)



Fuente: PRIESO 2000, ver Packard (2002)

3. *Riesgo Asociado a la Pérdida del Empleo*

Dentro de los riesgos micro, de acuerdo a la encuesta PRIESO del 2000, el más importante es el asociado a la pérdida del empleo. Como para la mayoría de las personas el trabajo es la principal fuente de ingreso, la cesantía, sobre todo si es prolongada, puede tener serias consecuencias para el presupuesto familiar.

Existe una variedad de políticas públicas de prevención frente a este riesgo. Al reducir las fluctuaciones del producto y del empleo, las políticas de manejo del riesgo macroeconómico descritas en la sección anterior disminuyen la tasa de desempleo, y por ende, la probabilidad no tener trabajo⁴³.

Las políticas destinadas a aumentar el nivel de capacitación de los trabajadores aumentan su empleabilidad y, de este modo, también reducen el riesgo de desempleo. También son importantes las políticas específicas en el mercado laboral que mejoran su funcionamiento y permiten reducir este riesgo. Entre ellas se encuentran las políticas

de intermediación laboral, que proveen de información a los demandantes y oferentes de trabajo, las políticas de certificación de competencias, las políticas de reconversión laboral, la diferenciación de los salarios mínimos según edad, las políticas de bonificación a la contratación y el subsidio a las cotizaciones provisionales de los trabajadores jóvenes de menores ingresos entre otras. Los avances recientes en este ámbito se describen en mayor detalle en la Sección III.3.5.

Una vez que el riesgo de quedar desempleado se convierte en un hecho, al trabajador sólo le queda la posibilidad de intentar mitigar sus consecuencias. La mejor forma de hacerlo depende del tipo de riesgo que se está enfrentando. La estrategia más adecuada para hacer frente a las pérdidas de ingreso generadas por períodos breves y frecuentes de desempleo es el auto-seguro. El trabajador y su familia debieran hacer uso de sus ahorros u obtener un crédito del sistema financiero mientras se mantenga desempleado. Desafortunadamente, y especialmente para los trabajadores de menores ingresos, esta estrategia de mitigación no está del todo disponible. Ello por cuanto, ya sea por miopía o porque enfrentan restricciones de liquidez significativas, los trabajadores no ahorran lo suficiente y además, por las dificultades que enfrentan para obtener financiamiento en el sistema financiero, particularmente si se encuentran cesantes, no logran endeudarse.

La estrategia más propicia para hacer frente a pérdidas de ingreso de mayor duración pero de menor frecuencia debiera ser la mitigación del riesgo a través de algún tipo de seguro contra el desempleo. Sin embargo, este tipo de seguro no está disponible en el mercado. Ello porque los agentes privados no lo consideran asegurable ya que se trata de un riesgo altamente sistémico, que cuando ocurre es generalmente producto de una recesión.

Frente a las dificultades que enfrentan los individuos para mitigar ambos tipos de riesgos de cesantía, surge la necesidad de contar con políticas públicas de mitigación. En el país éstas han consistido,

⁴² Ver Raczynski, Dagmar, Claudia Serrano y Manuela Valle, (2002) "Eventos de Quiebre de Ingreso y Mecanismos de Protección Social: Estudio en Hogares de Ingreso Medio y Bajo", Background Paper for Chile: Household Risk Management and Social Protection, World Bank, Washington, D.C.

⁴³ Ver Gráfico N° III.3.8

principalmente, en programas de creación de empleos con apoyo público, el pago de indemnizaciones por despido y el seguro de cesantía, que está gradualmente reemplazando al subsidio de cesantía.

Los programas de empleo público, tanto los directos como los indirectos y los subsidios a la contratación han sido un instrumento de mitigación importante cuando se generan situaciones de desempleo generalizado. Además está bien evaluado por la rapidez de su efecto. En el pasado, durante las crisis de los 70s y 80s, el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa Ocupacional de Jefes de Hogar (POJH) fueron la única forma de mitigación con la que contaron miles de trabajadores cesantes. A fines de los 90s, para hacer frente a las elevadas tasas de desempleo, el Gobierno recurrió nuevamente a programas de empleo público. En los meses en los que más gente se empleó a través de estos programas se llegó a contratar a más de 180 mil trabajadores (septiembre 2005). En esta ocasión se diseñaron con varias diferencias respecto a los programas PEM y POJH. Las principales fueron que el Estado cumplió con la ley del salario mínimo y con sus obligaciones previsionales; que se condicionaron los empleos a los trabajadores que pudiesen demostrar que habían quedado cesantes para evitar atraer a personas que no fuesen parte de la fuerza de trabajo, y que desde el 2000 en adelante han sido reemplazados por programas indirectos de subsidios a la contratación por parte del sector privado.

El segundo instrumento de mitigación es el pago de indemnizaciones obligatorias por despido. De acuerdo a De Ferranti et al (2000), ésta es la forma de seguro de desempleo público más común en América Latina. En Chile éste consiste en un mes de sueldo por cada año trabajado con un tope de once meses, lo que es más alto que el promedio de los países de América Latina y muy por sobre el promedio de los países de la OECD⁴⁴. Si bien este sistema es un

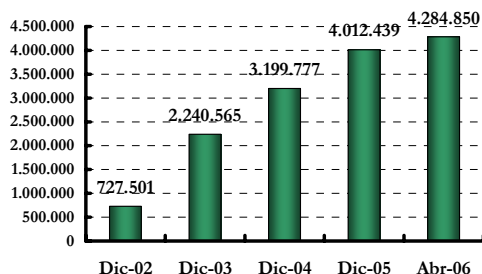
mecanismo de seguro donde el riesgo de despido se comparte con el empleador y con el resto de los trabajadores, el “pool de riesgo” es muy reducido ya que sólo participan en él los trabajadores y el empleador de la empresa. Otro problema de este tipo de seguro es que muchas veces el trabajador que es despedido no obtiene la indemnización mientras está cesante, ya sea porque la empresa quiebra o porque el asunto provoca un litigio. Todo ello disminuye la efectividad de este instrumento como una forma de mitigación.

El otro instrumento de mitigación es el Seguro de Cesantía. Este seguro contributivo entró en operación el 2002 y está reemplazando gradualmente al subsidio de cesantía. Este nuevo sistema es un sistema mixto que combina elementos de auto-seguro, en cuentas de ahorro individuales, y algo de seguro compartido, del tipo de mercado, a través del Fondo Solidario. Cuando el seguro esté en pleno funcionamiento, cada trabajador dependiente regido por el Código del Trabajo, tendrá una cuenta individual, donde tanto él como su empleador deberán cotizar mensualmente una fracción o porcentaje de su remuneración (1,6% el empleador y 0,6% el trabajador). Los empleadores pueden deducir su cotización de las indemnizaciones que deben pagar al momento del despido. Al momento de quedar cesante, el trabajador podrá retirar los recursos acumulados en su cuenta individual y, de ser necesario, recurrir a al Fondo Solidario, el cual será constituido con parte de los aportes de los empleadores (0,8% de la remuneración) y con aportes del Estado (\$8.000 millones). Hoy tiene cerca de 4,5 millones de afiliados y ya ha beneficiado a más de un millón de personas (ver Gráfico N° IV.3.2)⁴⁵

⁴⁴ Ver Heckman, James J. and Carmen Pages. 2000. “The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin America Labor Markets”, NBER Working Paper No. W7773, 2000.

⁴⁵ Ver <http://www.safp.cl>

Gráfico N° IV.3.2
Afiliados al Seguro de Cesantía
Número



Fuente: Administradora de Fondos de Cesantía.

El seguro de cesantía representa un avance muy significativo respecto al subsidio de cesantía en al menos los siguientes aspectos: el monto del beneficio es muy superior; la indexación automática de los beneficios los protege contra la inflación, y la solidez financiera del sistema no condiciona los beneficios a la disponibilidad de recursos fiscales.

En todo caso, es posible avanzar aun más para proteger los ingresos de quienes pierden sus trabajos. En estos primeros años de funcionamiento ha sido posible identificar algunas limitantes del seguro⁴⁶ que, como se señala en el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet, serán abordados durante esta administración. Dos son los problemas principales. Primero, sólo cubre el riesgo de los trabajadores formales, por lo que será necesario diseñar incentivos para que los trabajadores independientes y por cuenta propia se afilien. Segundo, el componente de seguro propiamente tal, el Fondo Solidario, es muy reducido. Hoy sólo tienen acceso los trabajadores con contratos indefinidos y con más de doce cotizaciones continuas. A la luz de los datos recientes sobre el mercado laboral –alta rotación y contratos cortos–, estas condiciones parecen demasiado restrictivas y limitan en exceso la protección social que el Fondo Solidario brinda. Por ello, se ampliarán las condiciones de acceso al Fondo Solidario.

⁴⁶ Ver Vroman, Wayne, (2002) “Unemployment Protection in Chile”, Background Paper for Chile: Household Risk Management and Social Protection, World Bank, Washington, D.C.

4. *Riesgos de Salud*

La enfermedad se presenta en distintas formas. La mayoría de las enfermedades más frecuentes no son serias ni implican enormes costos o pérdidas. Para hacer frente al riesgo que éstas implican la mejor estrategia es la auto-protección (nutrición saludable, medidas de higiene, ejercicio y atención primaria) y el auto-seguro (ahorros para pagar medicamentos o atención médica de rutina). Sin embargo, el tratamiento de enfermedades más graves y de menor frecuencia puede generar costos significativos, tanto por los costos directos de tratamiento como por la pérdida de ingresos por la incapacidad de trabajar. Para enfrentar estas enfermedades se debe recurrir a seguros de mercado o a algún mecanismo tipo mercado para solidarizar riesgos.

No obstante, el mercado de la salud es particularmente imperfecto y, por lo tanto, la intervención del Estado es fundamental tanto para reducir la probabilidad de ocurrencia de eventos adversos como para disponer de mecanismos de protección una vez que éstos se presentan.⁴⁷ En este contexto, la posibilidad de que una familia enfrente un *shock* derivado de la enfermedad depende de las políticas públicas que promueven estilos de vida saludables, como impuestos y leyes que desincentivan el consumo de tabaco. Asimismo, de políticas de salud pública, de educación, de saneamiento, de vivienda y de ambiente. Finalmente, las políticas públicas también son necesarias para promover el acceso temprano a la atención de salud y así mitigar el daño que puede provocar una enfermedad una vez que se adquiere o reducir la probabilidad de complicaciones.

Las fallas de mercado también tienen como resultado que en la mayoría de los casos los seguros de salud no surgen espontáneamente, sino que se requiere de la participación activa del Estado en el establecimiento de mandatos legales y regulaciones para fomentar el

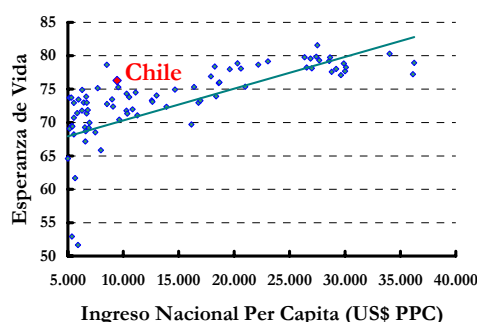
⁴⁷ Ver Phelps Charles E., “Health Economics”, (1992), First Edition, Edit. Addison-Wesley, EE.UU.; o Folland Sherman, Goodman Allen, Stano Miron, (1997) “The economics of Health and Health Care”, Second Edition, Edit. Prentice-Hall, EE.UU.

desarrollo de seguros que otorguen una protección efectiva.

En Chile el sistema de salud es dual. Por una parte, está constituido por un seguro público (Fondo Nacional de Salud), que ofrece un plan de salud igual para todos sus beneficiarios, independiente del riesgo y del ingreso del afiliado. Por otra parte, el sistema incluye seguros privados (Instituciones de Salud Previsional), donde la afiliación es en base individual y las primas están asociadas al riesgo de cada cual.

Desde mediados del siglo XX el estado de salud de la población chilena ha experimentado progresos notables, particularmente en expectativa de vida, mortalidad infantil y materna y control de enfermedades infecciosas. Estos resultados se deben al mayor desarrollo económico alcanzado, pero también a la aplicación de políticas de salud correctas y sostenidas en el tiempo. Actualmente, Chile gasta en salud una cifra correspondiente a su nivel de desarrollo, sin embargo, en muchos indicadores obtiene resultados comparables a los de países desarrollados (ver Gráfico N° IV.3.3).

Gráfico N° IV.3.3
Esperanza de Vida al Nacer según
Ingreso Per Capita PPC
Años vs US\$ PPC



Fuente: Base de Datos WDI, Banco Mundial.

Sin embargo, el sistema público no se ha adecuado completamente al aumento de enfermedades crónicas no transmisibles y problemas derivados de los estilos de vida. Las enfermedades crónicas y accidentes son

de alto costo y requieren de un modelo de atención distinto al existente, centrado en el daño en lugar del cuidado preventivo e integral.

Estos problemas implican que aún cuando la cobertura nominal para algunos beneficiarios del sistema público pueda ser de 100%, la efectiva sea bastante inferior. Ante la falta de acceso oportuno a los centros asistenciales públicos, la persona no pobre tiene que recurrir a prestadores privados, donde la cobertura puede ser muy baja o nula y, por lo tanto, el monto en copagos, puede ser elevado. Para financiarlo, la familia tiene que recurrir al endeudamiento o a la venta de sus activos. Peor aún, una persona pobre que no logra la atención en forma oportuna enfrenta una mayor probabilidad de enfermarse gravemente.

En las Isapres, aquellos con menores ingresos no tendrán capacidad para financiar la Cobertura Adicional para Enfermedades Catastróficas (CAEC), cuyo deducible mínimo alcanza a 60 UF (\$1.100.000 aprox.) y también deberán recurrir a la venta de activos o al endeudamiento. Esto se agrava por un comportamiento miope, privilegiando la cobertura de atención de bajo costo y alta frecuencia, en lugar de atención cerrada de alto costo pero más improbable. La protección también se ve menoscabada por los incentivos a discriminar a los enfermos crónicos, las mujeres en edad fértil y a personas de la tercera edad.⁴⁸

Con el fin de abordar estos y otros problemas, el 2002 se inició un proceso de reforma que ha tenido como objetivo el orientar los recursos hacia actividades de mayor impacto sanitario, aumentar el nivel efectivo de protección social, mejorar la capacidad de respuesta, y mejorar la eficiencia técnica y asignativa del sistema. Para la consecución de estos objetivos se definieron las siguientes estrategias:

⁴⁸ Ver Blackburn S., Espinosa C. y Tokman M., (2004) "Alternativas para reducir la discriminación y la segmentación por riesgo en el sistema de salud chileno", CEPAL, Serie de Financiamiento del Desarrollo No 152. (LC/L.2221-P/E).

- Cobertura obligatoria de un conjunto de problemas de salud prioritarios (AUGE).
- Perfeccionamiento de la regulación de los seguros privados.
- Reducción de los incentivos a la selección de riesgo mediante Fondo de Compensación.
- Creación de Superintendencia de Salud que fiscaliza a seguros y prestadores, públicos y privados.
- Mayor flexibilidad en la administración de hospitales públicos.
- Fortalecimiento de la atención primaria y mayor coordinación de las redes asistenciales.
- Mayor transferencia de riesgo a prestadores tanto en el sector público como privado.

Aunque el énfasis de la reforma está en asegurar el acceso a servicios de salud de carácter individual, en la salud pública también se introdujeron elementos nuevos.

Desde que entró a operar el Plan AUGE en julio de 2005, más de dos millones de personas han recibido atención garantizada.

No obstante los avances experimentados, existen varios desafíos. Entre ellos están los propios de la puesta en marcha de un proceso institucional de gran complejidad, lograr que los costos de entregar las garantías no excedan los recursos disponibles, reducir el número de personas sin cobertura de seguros, fortalecer la institucionalidad, las políticas y los programas de salud pública, mejorar la articulación entre el nivel primario y los niveles de mayor complejidad, y mejorar la focalización de los recursos públicos.

Este Gobierno consolidará los cambios institucionales que introdujo la reforma de la salud, tanto en lo que se refiere a la separación de funciones como a la implementación del régimen de autogestión hospitalaria. También se asegurará el cumplimiento de las garantías que consagra el Plan AUGE tanto en el sector público como privado y se trabajará para lograr una cobertura de 80 patologías al 2010. Ya se han

iniciado esfuerzos significativos para ampliar la infraestructura, capacitar al personal y reforzar la capacidad de negociación de contratos por parte de Fonasa con el sector privado. Otra de las prioridades es el fortalecimiento de la atención primaria, para lo cual se están construyendo nuevos consultorios y se han habilitado 60 centros comunitarios de salud familiar.

5. *Riesgos Asociados a la Vejez*

Si bien el envejecimiento por sí solo es un dato casi cierto, sus consecuencias sobre el estado de salud y el desempeño laboral son una importante fuente de riesgo para las personas y sus familias. A medida que las personas envejecen, se acelera el proceso natural de abandono, voluntario o forzado, del mundo laboral, lo que se ve agravado por las mayores probabilidades de contraer enfermedades de alto costo. La combinación de un fuerte aumento en los costos de salud con una caída pronunciada de los ingresos representa una situación de altísimo riesgo que incluso puede significar el empobrecimiento e indigencia de la persona y su familia.

Para hacer frente a este riesgo las personas deben ahorrar lo suficiente durante los períodos de actividad. Sin embargo, la falta de constancia y previsión ha requerido que en la inmensa mayoría de los países se establezca algún sistema de ahorro obligatorio. Pero el rol del gobierno no cesa ahí. Cuando el ahorro obligatorio realizado durante la vida activa resulta ser insuficiente para cubrir las necesidades de los adultos mayores, el gobierno debe asumir un rol más activo, complementando el sistema de ahorro forzoso con políticas de mitigación. Existen múltiples razones por las que el ahorro puede resultar insuficiente. Por un lado, una alta inestabilidad laboral puede haber generado una baja densidad de cotizaciones. Los salarios y/o las rentabilidades obtenidas por los fondos ahorrados pueden haber sido muy bajos. Asimismo, los gastos en salud, producto de invalidez o de enfermedades crónicas, pueden resultar muy elevados. Por último, puede que ocurra todo lo contrario y que la persona goce de una salud envidiable y

que viva más años que los presupuestados con lo cual sus ahorros provisionales se vuelven insuficientes.

El sistema de pensiones chileno consiste en un esquema mixto que se basa en tres pilares. El primero es el pilar solidario no contributivo que se financia íntegramente con recursos públicos. Este pilar es el que actúa como seguro entregando pensiones asistenciales a las personas pobres carentes de previsión social y otorgando a todos los afiliados al sistema contributivo que cumplan ciertos requisitos básicos el derecho a una pensión mínima, garantizada por el Estado. El segundo pilar, denominado pilar contributivo, corresponde a un auto-seguro. Este pilar está basado en la capitalización individual. Cada afiliado posee una cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las Administradoras de Fondos de Pensiones realizan con los recursos de los Fondos. Las cotizaciones a este pilar son obligatorias para los trabajadores dependientes y voluntarias para los independientes. En ambos casos las cotizaciones corresponden al 10% de los ingresos laborales. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión. La cuantía de las pensiones dependerá del monto del ahorro, de este modo se logra una relación directa entre el esfuerzo personal y la pensión que se obtenga. El tercer pilar consiste en el ahorro previsional voluntario, mediante el cual, a través de un incentivo tributario, se busca promover un ahorro mayor al obligatorio.

El sistema de pensiones chileno ha sido sujeto de múltiples estudios, tanto nacionales como internacionales⁴⁹. En su gran mayoría, éstos identifican una serie de virtudes del

sistema. Entre éstos destaca su aporte al desarrollo del mercado de capitales y al significativo aumento de las tasas de ahorro nacional. Los estudios también identifican problemas que deben ser resueltos. En este sentido, el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet identificó los principales desafíos a enfrentar:

En primer lugar, existen problemas de cobertura en el pilar contributivo, especialmente en el caso de las mujeres y los trabajadores independientes. Mientras más del 75% de los trabajadores dependientes cotiza al sistema, en el caso de los independientes la proporción de cotizantes no supera el 7%. Por su parte, la densidad de cotizaciones, que es uno de los principales determinantes de la acumulación de fondos en la cuenta de capitalización, es sumamente baja para la población femenina. En efecto, en el año 2002 el promedio de densidad entre hombres era de 59,8% mientras que en el caso de las mujeres no superaba el 44%. Esto es un problema no sólo por lo bajo de las pensiones autofinanciadas que se obtienen, sino que también porque un número muy elevado de trabajadores no podrá cumplir con los requisitos mínimos de cotización para acceder a la pensión mínima. Se estima que casi el 50% de las afiliadas mujeres y el 30% de los hombres de Santiago no cumplirán con los requisitos para acceder a la pensión mínima. El desafío principal en este pilar es aumentar los incentivos para que se incorporen plenamente al sistema los trabajadores independientes y las mujeres.

En segundo lugar, el sistema presenta problemas de competencia que han significado el cobro de comisiones elevadas. Estas altas comisiones aumentan el costo real de la contratación de mano de obra induciendo a un menor nivel de empleo y/o a una mayor informalidad, lo cual reduce la densidad de cotizaciones y por ende el monto de las pensiones autofinanciadas del sistema. Aquí el desafío consiste en diseñar mecanismos que permitan aumentar la competencia.

En tercer lugar, el componente de seguro que otorga el pilar solidario es muy bajo. Ello no sólo por el hecho que un porcentaje

⁴⁹ Ver Arenas de Mesa, Alberto, (2004) "Sistema de Pensiones en Chile: Principales Desafíos Futuros", documento preparado para Seminario de Pensiones OIT, Chile 21 y Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Valdés, Salvador, "Para Aumentar la Competencia entre las AFP", en Estudios Públicos 98, 2005; y World Bank (2004).

significativo de la población no logra cumplir con los requisitos necesarios para acceder a la pensión mínima garantizada, sino que también por el bajo monto de los beneficios no contributivos. El mayor desafío que se enfrenta en este ámbito es fortalecer el pilar solidario del sistema sin dañar los incentivos para el ahorro individual.

Abordar los desafíos que se enfrentan en el campo previsional es una de las tareas principales a las cuales se ha comprometido el Gobierno de la Presidenta Bachelet. Se convocó una Comisión asesora del más alto nivel y el Gobierno se encuentra actualmente elaborando los proyectos de ley requeridos para implementar una gran parte de sus propuestas (ver Recuadro N° IV.3.1).

Recuadro N° IV.3.1: Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

La importancia y complejidad del desafío previsional hizo necesario desarrollar un mecanismo de discusión pre-legislativa que permitiera un proceso de discusión participativo que involucrara a la mayor cantidad de actores sociales, técnicos y políticos para generar los mayores niveles de consenso posible. Por ello, la Presidenta convocó a un grupo de expertos de distintas sensibilidades políticas a ser parte del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, conducido por Mario Marcel.

El Consejo realizó un exhaustivo diagnóstico⁵⁰ del sistema previsional chileno, identificando fortalezas, debilidades y desafíos futuros. A partir del diagnóstico se elaboró un informe⁵¹ que contiene 70 propuestas de reforma, dentro de las cuales destacan:

- Creación de un nuevo pilar solidario en base a una Pensión Básica Universal tanto para las personas que no obtengan ninguna pensión autofinanciada como para aquellas cuyos aportes no sean suficientes para conseguir una pensión adecuada.

- Eliminación de la actual distinción entre trabajadores dependientes e independientes, incorporando a estos últimos con los mismos derechos y obligaciones que los primeros.
- Minimización de las diferencias de género.
- Separación las funciones ligadas a las operaciones básicas de recaudación, administración de cuentas y redes de sucursales de aquellas que corresponden a la gestión de inversiones o administración de fondos.
- Diseño e implementación de un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados que se incorporan al régimen.

El informe está siendo evaluado por el Gobierno y se están elaborando los proyectos de ley requeridos para materializar las iniciativas propuestas. Una vez que éstas se conviertan en ley, tendremos un sistema más solidario, con menos inequidades, mayor cobertura y mayor eficiencia.

El primer proyecto de ley presentado por esta administración fue el que aseguró el acceso automático a las pensiones asistenciales para todos los adultos mayores de menores ingresos y personas discapacitadas que cumplieren con los requisitos. Anteriormente el acceso a este beneficio dependía no solo de los requisitos mínimos de acceso sino que también de un sistema de postulación con cupos limitados. En este mismo proyecto de ley se reajustaron en un 10% los valores de las pensiones mínimas y asistenciales. Estas medidas benefician más de 1 millón 216 mil personas, lo que equivale al 90% del total de pensionados del INP y de las AFP.

Una segunda iniciativa que avanza en la solución de los problemas identificados es la recientemente promulgada Ley de Responsabilidad Fiscal. Para hacer frente a los mayores costos fiscales que generará en el futuro el envejecimiento de la población y la reforma al sistema de pensiones que aumentará los beneficios del pilar solidario, la ley creó el Fondo de Reserva de Pensiones para la Vejez y estableció un aporte obligatorio equivalente al superávit efectivo del año anterior, con un mínimo de 0,2% del PIB y un tope del 0,5% del PIB.

⁵⁰ Informe de Diagnóstico para el Consejo Asesor para Reforma Previsional (2006), en <http://www.consejoreformaprevisional.cl>

⁵¹ Informe del Consejo Asesor para Reforma Previsional (2006), en <http://www.consejoreformaprevisional.cl>

IV.4 Conclusiones

La política social y la política pro-crecimiento son dos caras de la misma moneda. No son excluyentes, sino complementarias. Hoy, para poder crecer es preciso aumentar la productividad a través de la innovación. Chile debe aprovechar el esfuerzo, conocimiento y creatividad que pueden aportar todos sus ciudadanos, lo que requiere políticas activas para igualar oportunidades. Sólo en la medida que todas las personas puedan acceder a una educación de calidad, al financiamiento y a las oportunidades de trabajo en igualdad de condiciones, el país podrá innovar y prosperar.

La igualdad de oportunidades es una condición necesaria pero no suficiente. Además se requiere de un sistema de protección social. Ello porque la innovación es altamente rentable, pero también puede ser muy riesgosa. Para que las personas estén dispuestas a tomar el riesgo que implica innovar, los riesgos deben estar acotados. Ello requiere de una institucionalidad y políticas de protección social y económica que permitan prevenir, mitigar y lidiar con las consecuencias de eventuales pérdidas.

Chile se encuentra hoy frente a una oportunidad única en que el país y sus habitantes pueden aprovechar plenamente las oportunidades disponibles. Las políticas pro-crecimiento, junto a las políticas para igualar oportunidades y de protección social son los elementos necesarios y suficientes para que nuestra economía prospere y se vuelva más justa. Las condiciones están dadas para aprovechar el ciclo virtuoso que vincula innovación y crecimiento, por una parte, y oportunidades y protección social, por el otro. Perseverando en el camino trazado por el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet y por las diversas políticas que su gobierno está aplicando, el país logrará prosperar y volverse más justo al mismo tiempo.

V. Política Fiscal y la Ley de Responsabilidad Fiscal

V.1 Introducción

El manejo transparente y responsable de la política fiscal es una de las principales fortalezas de la economía chilena. Esa fortaleza explica de manera significativa los importantes logros en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza y desarrollo social. Este manejo responsable de las finanzas públicas es el resultado de un amplio consenso político y social, construido a partir de nuestra experiencia pasada y también de la de muchos países que han sufrido los devastadores efectos de las crisis fiscales y financieras.

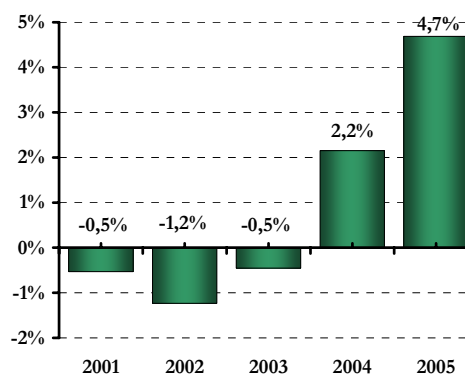
Desde el año 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por una regla de balance estructural.⁵² El balance estructural del sector público refleja el balance presupuestario que se produciría si el producto evolucionara de acuerdo a su tendencia y si el precio del cobre fuese el de mediano plazo. Se trata, por lo tanto, de un balance ajustado por el efecto del ciclo de actividad económica y del precio del cobre. La regla de balance estructural establece que el nivel de gasto público en cada período es igual a los ingresos estructurales o permanentes del Fisco. De esta forma se busca aislar las decisiones de gasto público, en particular en materia de gasto e inversión social, de los vaivenes del ciclo económico y del precio del cobre.

La credibilidad de esta política ha sido clave para asegurar financiamiento en aquellos períodos en el que los ingresos efectivos han estado por debajo de los permanentes, tal como fue el caso entre los años 2001 y 2003. Entre esos años, los ingresos efectivos del sector público cayeron producto de una desaceleración de la economía nacional originada en un escenario externo negativo. En consecuencia, entre esos años el sector público experimentó sendos déficit fiscales.

⁵² Ver Marcel, Tokman, Valdés y Benavides, 2001, "Balance Estructural: La Base de la Nueva Regla de Política Fiscal Chilena", *Economía Chilena*.

El sector público se endeudó para financiar el mayor gasto público consistente con los ingresos estructurales (Gráfico N° V.1.1)

Gráfico N° V.1.1
Balance Gobierno Central 2001-2005
% del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El período de aplicación de la regla ha estado marcado por la transparencia creciente en la forma de cálculo del indicador y en la definición de sus parámetros. Se ha generado un amplio consenso técnico y político respecto de la necesidad de continuar formulando e implementando la política fiscal sobre la base de una meta estructural.

La regla de balance estructural ha sido aplicada de forma tal de alcanzar un superávit estructural del Gobierno Central equivalente a 1% del PIB. La meta de superávit estructural de 1% se fijó tomando en cuenta la existencia de un déficit estructural del Banco Central producto del rescate de la banca en los años ochenta y de la política cambiaria de los años noventa; la existencia de pasivos contingentes relacionados con la garantía estatal de pensiones mínimas y asistenciales; y a la existencia de vulnerabilidades externas asociadas a descalces cambiarios y potenciales limitaciones al endeudamiento externo en moneda nacional.

El planteamiento hecho al país en el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, y ratificado desde entonces por la Presidenta de la República y el Ministro de Hacienda, es

que esta meta se mantendrá mientras permanezcan las condiciones objetivas que le dieron origen. Así, el Gobierno ha situado la elaboración del presupuesto del año 2007 sobre la base de la meta de un superávit estructural de 1% del PIB.

A continuación se repasa brevemente la justificación de esta regla y su metodología de cálculo, para después describir el aporte de la recién aprobada Ley de Responsabilidad Fiscal.

V.2 La Regla de Superávit Estructural

V.2.1 Metodología de Cálculo

Chile es un país cuyos ingresos fiscales dependen de dos fuentes principales: la recaudación tributaria (que en promedio representó un 73,6% del total de ingresos fiscales entre 1994 y 2005), y los ingresos provenientes del cobre (8% en promedio durante el mismo período⁵³). Existe una fuerte correlación entre los ingresos tributarios y la actividad económica. Los ingresos del cobre, por su parte, dependen del precio de dicho metal, variable que también exhibe un fuerte comportamiento cíclico.

En términos simples, por tanto, el indicador de balance estructural en Chile supone aislar el efecto cíclico de las dos principales variables macroeconómicas que influyen en la determinación de los ingresos del Gobierno Central: la actividad económica y el precio del cobre.⁵⁴ Este indicador debe reflejar el balance presupuestario que hubiese existido en el Gobierno Central si el PIB estuviese en su nivel de tendencia y el precio del cobre fuese el de mediano plazo, permitiendo distinguir en los resultados fiscales los movimientos que provienen de decisiones de política, de los que provienen de movimientos cíclicos en estas variables.

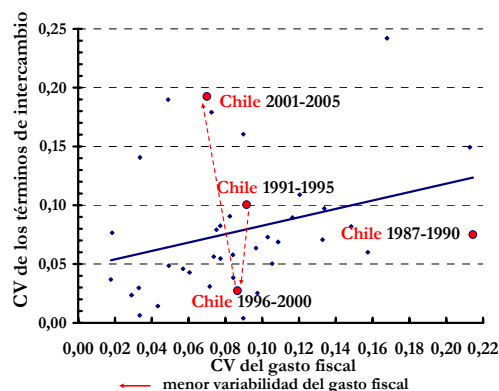
El ingreso estructural del Fisco para cada año depende – a grandes rasgos – de dos variables claves (ambas estimadas por comités de expertos independientes del gobierno): el precio de referencia del cobre y la tasa de crecimiento del PIB de tendencia. El precio de referencia del cobre corresponde al promedio del precio esperado para los próximos 10 años. El PIB de tendencia corresponde a aquella parte del PIB efectivo que puede considerarse permanente, esto es, el nivel de producción que teóricamente habría prevalecido si se utilizaran los recursos productivos con una intensidad normal y el nivel de productividad fuese el de tendencia.

La regla usada en la elaboración de la política fiscal lleva a que el gasto público se determine de la siguiente forma:

Ingreso Estructural – Gasto Fiscal = 1% del PIB

Esta política ha permitido reducir notoriamente la variabilidad del gasto fiscal y aislarlo de los vaivenes del precio del cobre, tal como se aprecia en el gráfico que se presenta a continuación.

Gráfico N° V.2.1
Variabilidad del gasto fiscal contra
variabilidad de términos de intercambio
(1996-2000)
Coefficiente de Variación



Fuente: IFS Mayo 2006 & Ministerio de Hacienda

El Gráfico N° V.2.1 muestra la variabilidad del gasto fiscal en relación con la variabilidad de los términos de intercambio de bienes (que para Chile captura los vaivenes del

⁵³ Esto incluye ingreso por cobre bruto y la tributación de la minería privada

⁵⁴ Otros factores, entre ellos los costos de producción de cobre, son claves también.

precio del cobre).⁵⁵ Mientras más a la izquierda se encuentre un país, más estable es su gasto fiscal. Para Chile se advierte una reducción continua en la variabilidad del gasto a lo largo del período 1991-2005, con una disminución especialmente marcada en el período de aplicación de la regla Fiscal (2001-2005). Esto es especialmente notable dada la alta variabilidad de los términos de intercambio (y por tanto de los ingresos fiscales provenientes del cobre) durante el período.

V.2.2 Las virtudes de la Regla Fiscal

La aplicación de la regla de política fiscal genera una serie de ventajas para el país. Primero, permite efectuar una política contra-cíclica, con un déficit cuando la economía está significativamente debajo de su tendencia y viceversa, atenuando así tanto los altos como los bajos de la economía. Esto reduce la incertidumbre acerca de la trayectoria de la economía en el mediano plazo, con el consiguiente efecto positivo en la inversión productiva y en el bienestar de la población⁵⁶. El aspecto contra-cíclico de la regla es especialmente útil para Chile en comparación con las economías desarrolladas, dado que el gasto público no cuenta con estabilizadores automáticos significativos (Gráfico N° V.2.2).⁵⁷

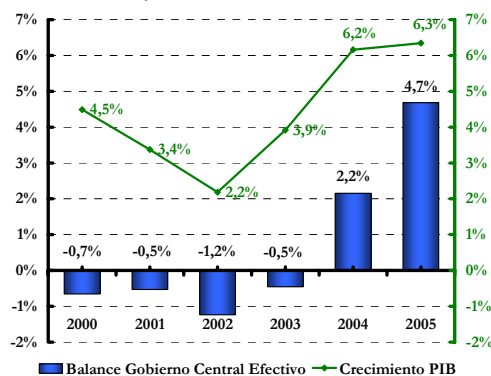
⁵⁵ La muestra es de todos aquellos países en vías de desarrollo dependientes de la exportación de “commodities” de la muestra de Cashin, Céspedes y Sahay (“Commodity currencies and the real Exchange rate”, Journal of Development Economics 2004). Se eliminaron de la muestra aquellos países con datos inutilizables en el IFS de Mayo 2006.

⁵⁶ Larraín y Parro (“Chile Menos Volátil”, Mayo 2006, abstract) sostienen que “la introducción de la regla fiscal permitió reducir la volatilidad del crecimiento del PIB entre un 32% y un 33%” en el período 2001-2005.

⁵⁷ Los estabilizadores automáticos del gasto fiscal son aquellos gastos fiscales que mitigan fluctuaciones del producto de la economía sin mediar una acción discrecional por parte del Gobierno: son automáticamente contra-cíclicos. Los ejemplos clásicos son el gasto fiscal en el seguro de cesantía (que sube cuando la economía entra en recesión y cae en períodos de auge) y los sistemas de impuesto a la renta progresivos (sube la tasa media de impuestos en períodos de auge y cae en recesiones).

Gráfico N° V.2.2 Crecimiento del PIB y Balance del Gobierno

Var % anual y % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central

Segundo, al ahorrar excedentes transitorios y gastarlos en períodos de recesión o de bajos ingresos fiscales del cobre, la regla asegura la sustentabilidad del financiamiento de las políticas públicas y la planificación de largo plazo en los programas sociales. En los últimos años Chile ha avanzado decididamente para lograr una mayor protección social para los ciudadanos. Esta regla y la Ley de Responsabilidad Fiscal nos permiten asegurar que el Estado será capaz de responder a sus compromisos no sólo hoy sino también en el futuro.

Tercero, al aumentar el ahorro público en tiempos de auge, la regla permite resguardar la competitividad del sector exportador al sostener un tipo de cambio real más alto. La contribución de la política fiscal a mantener un tipo de cambio real competitivo está relacionada con los efectos directos de un mayor gasto público sobre la demanda por bienes no transables. Un aumento del gasto público, cuya composición es más intensiva en bienes no transables, genera un aumento en la demanda por estos bienes. Dada la oferta de éstos, lo anterior produce un aumento en el precio relativo de los bienes no transables en relación con los transables, lo que se refleja en un tipo de cambio real más apreciado.⁵⁸ En este escenario, bien se

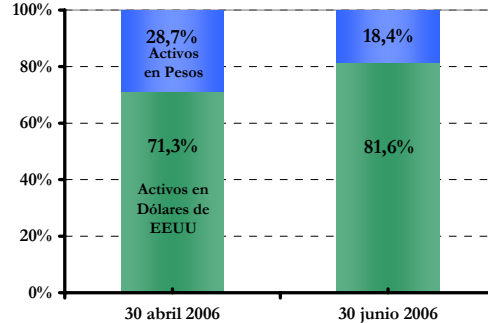
⁵⁸ García y Restrepo (en “The Case for a Countercyclical Rule-based Fiscal Regime”, mimeo 2006, Banco Central de Chile) simulan un modelo de

puede producir un aumento en las tasas de interés con el objetivo de mantener la inflación bajo control, induciendo influjos de capital y por lo tanto una apreciación adicional del tipo de cambio real. La política de balance estructural, y el ahorro público que conlleva en tiempos de auge, evita este ciclo y sus efectos potencialmente nocivos sobre la competitividad.

Adicionalmente, las decisiones de manejo del portafolio del Fisco generan efectos macroeconómicos y financieros relevantes. La existencia de imperfecciones financieras, asimetrías de información y percepciones de riesgo distintas lleva a que la moneda en la cual el ahorro público se realiza tenga un efecto sobre otras variables macro, tales como la tasa de interés y el tipo de cambio. En aquellos períodos de bonanza del precio del cobre, donde se generan altos ingresos cíclicos, si los fondos son invertidos domésticamente en moneda local, se pueden generar presiones a la baja en los premios asociados a ciertos instrumentos financieros y a la apreciación del tipo de cambio.

Por todo ello, y tal como ha sido informado por el Ministerio de Hacienda desde Abril de este año, los recursos acumulados producto de la bonanza en los precios del cobre han sido mantenidos en su gran mayoría en moneda extranjera (Gráfico N° V.2.3).

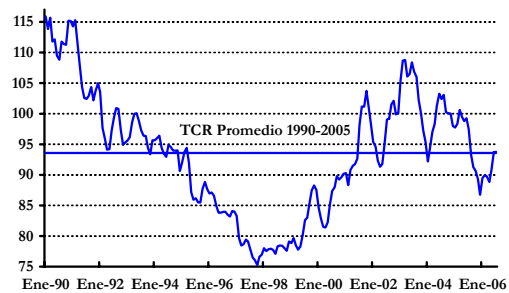
Gráfico N° V.2.3
Cartera del fisco en activos denominados en pesos y dólares
 (%)



Fuente: Dirección de Presupuestos

En suma: la evidencia respecto a la contribución de la política fiscal en sostener la competitividad de la economía es clara en la historia más reciente de Chile. No obstante los elevados términos de intercambio que ha enfrentado la economía, el tipo de cambio real a Julio de 2006 se encontraba en el promedio del período 1990-2005 (Gráfico N° V.2.4).

Gráfico N° V.2.4
Tipo de Cambio Real y Promedio 1990-2005
 1986=100



Fuente: Banco Central de Chile

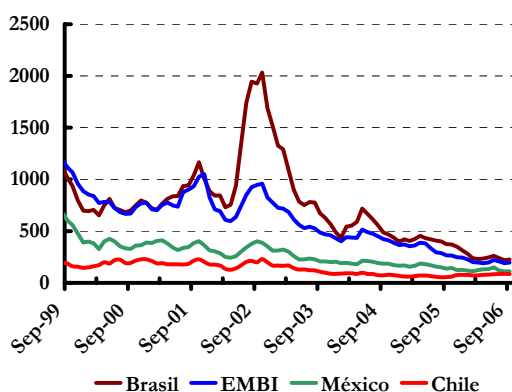
equilibrio general para una economía exportadora de un *commodity* que está parcialmente en manos del gobierno y que aplica una regla fiscal análoga a la chilena. Ellos encuentran que frente a un *shock* transitorio y positivo en el precio del *commodity* se evita la mayor parte de la apreciación del tipo de cambio y reducción de exportaciones que ocurre en el modelo sin la regla fiscal, y ocurre lo mismo con el aumento de la inflación y las tasas de interés.

Cuarto, una política fiscal contra-cíclica reduce la volatilidad de la tasa de interés en comparación con una política pro-cíclica, lo cual también reduce la volatilidad del tipo de cambio en el mediano plazo, beneficiando al sector exportador.

Quinto, la regla aumenta la credibilidad del Fisco como emisor de deuda internacional,

reduciendo el premio soberano que debe pagar al emitir y mejorando el acceso al financiamiento externo en períodos de *shocks* externos negativos⁵⁹. Un bajo premio soberano reduce el costo de endeudamiento de las empresas chilenas que emiten internacionalmente, dado que la deuda soberana actúa como un punto de referencia para las tasas que deben pagar estas empresas. Adicionalmente, la credibilidad proporcionada por esta regla fiscal reduce el efecto de contagios financieros de otros países en la región, tal como se vio después de la crisis cambiaria argentina del 2002 (Gráfico N° V.2.5).

Gráfico N° V.2.5
Spread Soberano, Sept. 1999-Sept. 2006
puntos base



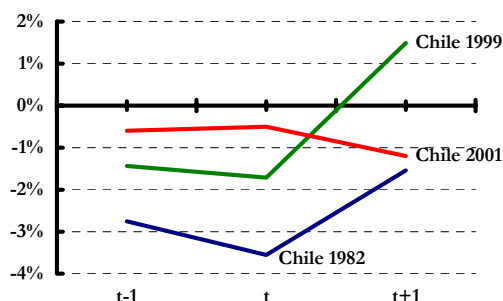
Fuente: Bloomberg y JP Morgan Chase

Una sexta virtud de la regla es que, al estimular el ahorro público, reduce la necesidad de la economía de contar con financiamiento externo, cuyo comportamiento ha sido históricamente muy volátil, reduciendo en último término la volatilidad de la economía en su conjunto. Una muestra de esta situación es la evolución del superávit fiscal en torno a la crisis del año 1982 y a la recesión del año 99. En ambas

⁵⁹ Guillermo Lefort (en “Política Fiscal con Meta Estructural en la Experiencia Chilena”, mimeo 2006) encuentra evidencia de que “la regla del balance estructural ha resultado en una de reducción del riesgo país que va más allá del efecto del menor endeudamiento.”

ocasiones, frente a la caída en el producto, el sector público tuvo que ajustarse y mejorar su posición fiscal en el año inmediatamente posterior. Lo anterior contrasta con la experiencia del año 2001, en que, no obstante que la economía enfrentó un *shock* externo negativo, el sector público tuvo acceso al financiamiento externo a bajas tasas de interés, pudiendo aumentar su déficit fiscal el año siguiente (Gráfico N° V.2.6).

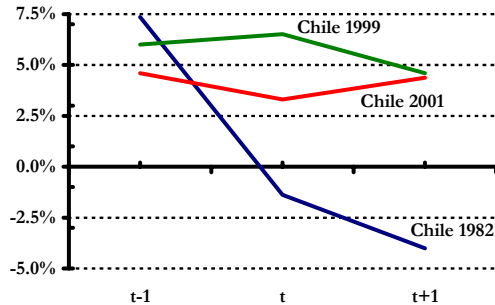
Gráfico N° V.2.6
Evolución Superávit Fiscal
% del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda

El costo de la falta de acceso al financiamiento externo es, en materia de gasto público y en particular del gasto e inversión social, muy significativo. Tanto en el caso de la crisis del año 82 como en la recesión del año 99, el crecimiento del gasto público cayó el año siguiente, a diferencia de la experiencia del año 2001 en que aumentó (Gráfico N° V.2.7).

Gráfico N° V.2.7
Evolución Crecimiento Gasto Gobierno General
 var. anual %



Fuente: Ministerio de Hacienda

V.2.3 La meta de superávit estructural del 1%

El hecho que la meta de política fiscal sea un superávit estructural de 1% y no un balance estructural se debe a la intención de asegurar una dinámica de acumulación de activos que permita hacer frente a compromisos futuros del sector público, toda vez que éstos crecen a una mayor tasa que los ingresos fiscales. De estos compromisos futuros y pasivos contingentes, los más significativos son las garantías por pensiones mínimas y asistenciales.

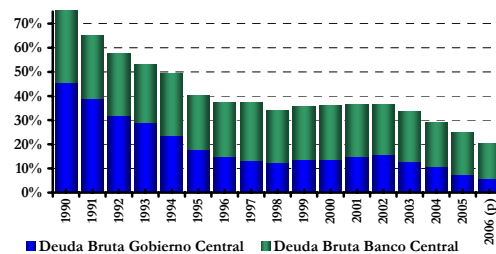
Un segundo motivo para la existencia de una meta de 1% es la situación patrimonial del Banco Central. El instituto emisor presenta un déficit operacional estructural y un patrimonio negativo a la fecha, como consecuencia de las pérdidas originadas en el rescate de la banca privada producto de la crisis del año 82 y de la acumulación de reservas internacionales en los años noventa. En particular, para que el endeudamiento del sector público consolidado (incluyendo el Banco Central) no crezca en el tiempo, es necesario que el déficit del Banco Central sea contrarrestado por un superávit del resto del sector público.

Una tercera razón que justifica la meta de superávit estructural de 1% es la existencia de vulnerabilidades externas asociadas a descalces cambiarios. Porque el endeudamiento externo chileno, público y

privado, es en moneda extranjera, los *shocks* externos que alteran el tipo de cambio real también alteran el costo de servir la deuda. Por ello es importante acotar los niveles de endeudamiento del Fisco para acotar a su vez este riesgo.

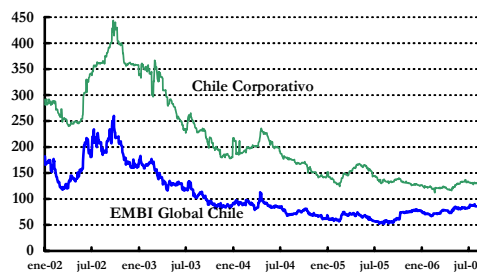
La implementación de la regla de balance estructural con un objetivo de superávit estructural de un 1% del PIB ha sido la continuación de un manejo responsable y transparente de los gobiernos de la Concertación. A comienzos de la década pasada el nivel de endeudamiento bruto del sector público (incluyendo el Banco Central) era de 75,5% del PIB. A marzo del presente año este endeudamiento superó ligeramente el 20% (Gráfico N° V.2.8). Lo anterior ha significado un notable incremento en la solvencia del país y en las condiciones de endeudamiento no sólo del sector público sino también de los privados (Gráfico N° V.2.9)

Gráfico N° V.2.8
Deuda Bruta Sector Público
 % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda

Gráfico N° V.2.9
Spread Soberano y Spread Corporativo
 puntos base



Fuente: JP Morgan Chase

Por todas estas razones, y como lo ha planteado el Gobierno, la meta de superávit estructural permanecerá en 1% mientras se mantengan las condiciones que dieron origen a la meta.

V.2.4 La Ley de Responsabilidad Fiscal

La Ley de Responsabilidad Fiscal constituye una segunda gran etapa en la modernización e institucionalización de la política fiscal de Chile. La regla de balance estructural aplicada desde 2001 regula los flujos (ingresos, gastos, superávit) fiscales. La Ley de Responsabilidad Fiscal, entre otras cosas, crea reglas e instituciones para administrar los activos fiscales que resultan de dichos flujos. Dado que importan tanto el monto del ahorro como la manera en que se efectúa, la ley se enfoca en el manejo de los activos que se acumulan por la aplicación de la regla en períodos de auge económico o de precios del cobre transitoriamente altos y por la meta de superávit anteriormente descrita.

La Ley de Responsabilidad Fiscal ratifica en Chile un diseño transparente y responsable de la política fiscal. La trayectoria de la economía en los últimos años es una muestra clara de que cuando los países implementan políticas fiscales responsables es posible avanzar en la consecución de un mayor bienestar para la población.

V.2.5 Fondo de Reserva de Pensiones

La creación del Fondo de Reserva de Pensiones en la Ley de Responsabilidad Fiscal responde al compromiso del Gobierno de garantizar pensiones mínimas y asistenciales en el futuro. Por razones demográficas y de funcionamiento de nuestro sistema de pensiones se proyecta que este gasto aumentará significativamente dentro de una década. Esta ley garantiza los recursos que permitan enfrentar estas contingencias en el futuro.

Los elementos centrales de la ley que dicen relación con el Fondo de Reserva de Pensiones son las siguientes:

- Se establece un aporte al Fondo equivalente al superávit efectivo del año

anterior, con un tope del 0,5% del PIB del año. Aún cuando el superávit efectivo sea inferior a esa cifra, la ley dispone que el aporte mínimo al Fondo será del 0,2% del PIB.

- Se establece un tiempo de acumulación de 10 años del Fondo, previéndose su extinción luego de 15 años desde la entrada en vigencia de la ley, si se cumple que los giros a efectuarse en un año calendario no superen el 5% de la suma del gasto en garantía estatal de pensiones mínimas y asistenciales consultado en la Ley de Presupuestos de dicho año.
- El Ministerio de Hacienda tiene la obligación de encargar la realización de un estudio actuarial cada tres años para evaluar la sustentabilidad del Fondo.
- Los recursos del Fondo podrán estar en moneda local o extranjera y ser invertidos en Chile y en el extranjero en los instrumentos que estipula la legislación del sistema de pensiones, excluidas las acciones.
- Para invertir los recursos del Fondo se deberá contratar servicios de administración de cartera mediante licitación pública, la que se registrará por las respectivas bases de licitación que deberán ser aprobadas mediante decreto del Ministerio de Hacienda. Sin perjuicio de lo anterior, las inversiones podrán ser realizadas por el Servicio de Tesorerías por instrucción del Ministro de Hacienda, o bien encomendadas al Banco Central de Chile, el que podrá realizar las inversiones directamente o a través de terceros previa licitación.

V.2.6 Capitalización del Banco Central

Si el superávit efectivo es mayor a 0,5% del PIB la ley estipula que el Ejecutivo puede invertir hasta 0,5% del PIB cada año (por un período de cinco años) en re-capitalizar el Banco Central de Chile. Como se mencionó previamente, el Banco Central arrastra una situación de patrimonio negativo desde los ochenta. Esto presenta un problema, dado que un Banco Central bien capitalizado es

clave para asegurar la mejor respuesta de éste frente a situaciones de estrés financiero⁶⁰.

Adicionalmente, la ley obliga al Ministerio de Hacienda encargarse de la realización de un estudio económico-financiero al tercer año, para efectos de evaluar el impacto de los aportes en el balance proyectado del Banco Central para un período de veinte años.

V.2.7 Fondo de Estabilización Económica y Social

El segundo fondo creado por esta ley – el Fondo de Estabilización Económica y Social – permite aislar al gasto público –y en especial al gasto social y la inversión pública– de situaciones de bonanza o recesión económica. Mientras muchos países tienen que atravesar por dolorosos ajustes fiscales en épocas de baja actividad económica, gracias a este fondo, Chile será capaz de asegurar la continuidad de sus políticas sociales.

El mecanismo de acumulación de activos en este fondo operará de la siguiente manera. Después de efectuar los aportes al Fondo de Reserva de Pensiones y al Banco Central aprobadas en la Ley de Presupuestos, el superávit efectivo remanente se destinará automáticamente al Fondo de Estabilización Económica y Social.

Es importante remarcar que esta ley refunde en un solo fondo recursos adicionales relacionados con el ciclo económico y excedentes provenientes de la Gran Minería del Cobre, lo que hasta la fecha se hacía en dos Fondos: uno de carácter legal y otro originado en un convenio internacional (Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre).

La ley otorga la facultad a la Presidenta de la República para dictar un Decreto con Fuerza de Ley con el objeto de fusionar ambos fondos y establecer, dentro del marco de las facultades autorizadas por el Congreso, normas para determinar los recursos que

ingresarán a este Fondo de Estabilización Económica y Social, su administración, inversión, supervisión y el destino de los recursos que acumule.

En consecuencia, la aprobación de esta ley permite al Ejecutivo establecer una institucionalidad de carácter legal para la administración de estos recursos. Este paso significa acotar la potestad del Ejecutivo en estas materias, trasladando desde el ámbito administrativo al ámbito legal las reglas que norman el uso y administración de estos recursos. Ello aumentará la transparencia y el control sobre la operatoria del Fondo y le dará estabilidad en el tiempo, ya que su modificación será en el futuro materia de ley.

V.2.8 Inversión de los Recursos

En esta ley también se introducen una serie de normas relacionadas con la administración y reporte de la inversión de los recursos. El compromiso de este gobierno con el país es la mayor transparencia y el manejo más responsable y prudente de los recursos de todos los chilenos.

- Se establecerán en una norma de carácter general las facultades del Ministro de Hacienda para la inversión de los recursos de los nuevos fondos, así como de los demás recursos fiscales.
- Consistente con lo dispuesto respecto al Fondo de Reserva de Pensiones, se establece que el Fondo de Estabilización Económica y Social se administrará mediante contratos de administración de cartera o, en su defecto, directamente por el Servicio de Tesorerías.
- El Ministerio de Hacienda también podrá encomendar al Banco Central la administración de la totalidad o parte de sus recursos, ya sea directamente o a través de terceros previa licitación.
- En caso que el Ministro recurra a la administración de la cartera de inversiones por terceros o delegue en ellos algunas de las operaciones asociadas a la administración de los activos financieros, estará obligado a contratar auditorías periódicas independientes

⁶⁰ Ver Stella (1997), Documento de Trabajo N° 83 FMI, y Dalton & Dziobek (2005) Documento de Trabajo N° 72 FMI.

sobre el estado de los Fondos y la gestión efectuada por estas entidades.

- El Ministerio de Hacienda deberá emitir informes trimestrales sobre el estado de los Fondos que establece la ley, debiendo remitir copia de éstos a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, así como a la Comisión Especial de Presupuestos.
- Finalmente, el proyecto establece la existencia de un Comité Financiero para asesorar al Ministro de Hacienda en sus decisiones de inversión de los recursos financieros en manos del Fisco.

V.2.9 Establecimiento de Bases de la Política Fiscal y Cálculo Anual del Balance Estructural

La Ley de Responsabilidad Fiscal también establece la formalización del cálculo de balance estructural y el requerimiento de establecer bases de la política fiscal al inicio de un nuevo gobierno.

La ley dispone que:

- El Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, debe establecer las bases de la política fiscal que será aplicada durante su administración. Se establece la obligación de pronunciarse de manera expresa acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política fiscal sobre el Balance Estructural.
- Además, se establece la obligación legal que los gobiernos entreguen la información anual respecto del estado estructural de las finanzas públicas, reflejando la sostenibilidad y las implicancias macroeconómicas y financieras de la política presupuestaria. De esta manera se incorpora el cálculo del Balance Estructural del sector público como parte del programa financiero del sector público.

V.2.10 Programa de Contingencia contra el Desempleo

Un elemento adicional de esta ley establece el programa de contingencia contra el desempleo. Este programa provee a nuestra economía una herramienta adicional para reducir los efectos de ciclos económicos adversos. En particular, la ley le da carácter permanente a la glosa del programa de contingencia contra el desempleo de la ley de presupuestos, dotándola de un objeto, requisitos y financiamiento.

V.2.11 Pasivos contingentes

La ley también establece la obligación de la Administración del Estado de proporcionar información respecto de los compromisos que ésta ha asumido a través del otorgamiento de la garantía del Estado, disponiendo además la obligación de la Dirección de Presupuestos de informar anualmente el monto total y las características de las obligaciones a las que les ha sido otorgada la garantía del Estado.

V.2.12 Gestión de activos y pasivos del sector público

Asimismo, la ley contiene normas destinadas a mejorar la gestión de los activos y pasivos del sector público. Éstas son: a) Se otorga el carácter permanente a una norma que regula operaciones que comprometen obligaciones de pago a futuro y por lo tanto comprometen la responsabilidad financiera institucional y del Estado en su conjunto; y b) Se faculta al Ministerio de Bienes Nacionales para el cobro por el uso de inmuebles para reflejar su verdadero costo institucional e incentivar un uso más eficiente del patrimonio estatal.

V.2.13 Información de ejecución presupuestaria y de evaluación e identificación de proyectos de inversión

Finalmente, la ley contiene normas conducentes a homologar los sistemas de información y de evaluación de proyectos de inversión.

VI. Prioridades del Proyecto de Presupuestos Para 2007

VI.1 Introducción

El presupuesto del sector público es uno de los instrumentos más relevantes para orientar y enmarcar la actividad del Estado. El Proyecto de Presupuestos para 2007 cobra especial importancia no sólo por ser el primero elaborado durante el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, sino por diseñarse dentro de un contexto de alza del precio del cobre que pone a prueba el rigor y responsabilidad de la política fiscal chilena. Este presupuesto constituye una oportunidad trascendente para reafirmar ante la ciudadanía las prioridades de esta administración, contenidas en el Programa de Gobierno y resaltadas por la Presidenta en su mensaje del 21 de mayo de 2006, asegurando al mismo tiempo el cumplimiento de los compromisos asumidos en forma permanente.

El Proyecto de Presupuestos para 2007 pone el énfasis en materializar las cuatro grandes transformaciones comprometidas. Primero, crear un sistema de protección social que asegure derechos a las ciudadanas y ciudadanos. Segundo, garantizar una educación de calidad para los chilenos. Tercero, generar ciudades amables y seguras con viviendas dignas para todas las familias. Y cuarto, hacer de Chile un país innovador y emprendedor, altamente competitivo a nivel internacional. Asimismo, el Proyecto presentado al Congreso Nacional refleja un esfuerzo histórico en materia de inversión pública para la competitividad, la generación de empleos y el crecimiento.

VI.1.1 Los frutos de la responsabilidad fiscal

El Proyecto de Presupuestos para 2007 ha sido formulado siguiendo de manera estricta la regla de política fiscal de generar un superávit estructural de 1% del PIB, tal como fue comprometido por la Presidenta y tal como ha sido cumplido desde que esta regla fue establecida el año 2000.

Asimismo, el Proyecto de Presupuestos para 2007 cosecha los frutos de la responsabilidad fiscal que ha caracterizado a los gobiernos de la Concertación. En efecto, los seis años de aplicación de la regla de superávit estructural y la consiguiente prudencia fiscal han asegurado que la deuda pública se haya mantenido acotada en niveles históricamente bajos, han hecho disminuir nuestro riesgo país, han hecho aumentar el ahorro público, han generado credibilidad para sostener el gasto social en momentos de desaceleración cíclica y han amortiguado el efecto interno de las crisis económicas externas.

Hoy, tanto los menores gastos por concepto de pago de intereses de deuda pública, como las mayores ganancias por concepto de las inversiones realizadas con ahorro público, pueden destinarse a financiar programas sociales e inversiones que favorecen el crecimiento. Éstos son los dividendos concretos de un presupuesto al servicio de la ciudadanía.

Si queremos seguir disfrutando de estos dividendos en el futuro, no podemos relajar hoy nuestro compromiso con la responsabilidad fiscal. Ello implica que, en los momentos positivos del ciclo económico que vivimos, nuestro gasto público debe seguir siendo consistente con la evolución de nuestros ingresos permanentes, y no con la de aquellos transitorios. Claramente, la política de balance estructural es sostenible en el tiempo sólo si en los períodos de efectos externos positivos, como el actual, no destinamos todos nuestros mayores ingresos a gasto. Ello implica ahorrar para los períodos de menor dinamismo y no comprometer gastos permanentes con ingresos transitorios. Esto es precisamente lo que hace el Proyecto de Presupuestos para 2007.

La combinación de haber sido fiscalmente prudentes en el pasado y de ser responsables en el presente, nos permite llevar a cabo una expansión considerable y al mismo tiempo prudente y sostenible del gasto público. El Proyecto de Presupuesto para 2007 contempla un incremento del gasto de 8,9% respecto a la Ley de Presupuestos de 2006. Ello permitirá responder en forma adecuada

a las principales necesidades de las chilenas y chilenos, a la vez que permitirá realizar transformaciones e inversiones que potencien un mayor crecimiento futuro.

El Proyecto de Presupuesto para 2007 contempla un crecimiento de 11,2% del gasto social respecto de 2006 (15,1% si se excluye previsión). De esta manera, más del 68% del gasto se destina a fines sociales, lo que implica que dos de cada tres pesos del presupuesto son gasto social. El presupuesto también contempla un crecimiento de la inversión pública en torno al 10%, lo que representa uno de los incrementos más altos de la última década.

VI.1.2 Las cuatro grandes transformaciones

El Proyecto de Presupuestos para 2007 pone el énfasis en materializar las cuatro grandes transformaciones comprometidas. Éstas representan un todo coherente, que conjuga los elementos básicos para poder hacer de Chile un país más próspero, justo, integrado y con mejor calidad de vida.

Tal como se expone en el Capítulo III, una estrategia de crecimiento que no logra una adecuada consistencia de cantidad y calidad entre la oferta y la demanda por capital humano, corre el riesgo de no avanzar en términos de desarrollo ni en términos de equidad. En nuestro país es imprescindible seguir aumentando de manera decidida las inversiones en capital humano, así como mejorar su distribución. Sin embargo, si en el mediano plazo no existe una demanda por este capital de mayor calidad por parte del sector productivo nacional, se podría generar cesantía ilustrada o incluso se podría terminar ofreciendo las habilidades laborales en el exterior. Esto implicaría desaprovechar la inversión realizada como país, desalentando el esfuerzo individual de invertir en educación.

Como contrapartida, sin suficiente capital humano calificado, el potencial de innovación y de emprendimiento del sector productivo se ve limitado por su deficiente capacidad para adoptar y adaptar tecnologías eficientes y para acometer nuevos negocios.

La evidencia muestra que los países que no han sincronizado sus esfuerzos en cerrar sus brechas en educación y en innovación y emprendimiento, estos últimos como motor de la demanda privada por capital humano, no han experimentado crecimientos significativos de productividad ni mejoras de equidad.

Por otra parte, aunque existan oportunidades rentables para aquellos que opten por innovar, emprender e invertir, para que se aproveche al máximo la riqueza de nuestro país son necesarias políticas activas pro igualdad de oportunidades que impidan que se desperdicie el talento, la iniciativa y el esfuerzo de las chilenas y chilenos.

Por último, se requiere al mismo tiempo avanzar en políticas tendientes a reducir los riesgos que enfrentan las personas y que inhiben su capacidad de innovar y emprender. En efecto, innovar y emprender implica tomar riesgos, y mientras mayor el riesgo, mayor el valor esperado de las apuestas. Sin embargo, para tomar riesgos deben existir mecanismos protectores. Se debe contar con un sistema institucional, de políticas públicas de protección social y de seguros privados que permita a las personas lidiar con riesgos variados: riesgos derivados del marco institucional, jurídico, tributario y político; riesgos macroeconómicos; riesgos inherentes a la innovación; riesgos asociados a la salud, a la vejez y a la pérdida del empleo, entre otros.

El crecimiento de la economía permitirá completar la construcción de este sistema de protección social, lo que a su vez incentivará a que más personas opten por innovar y emprender y, de este modo, se potencie aún más el crecimiento de la economía en un círculo virtuoso.

VI.2 Un Chile que Protege a sus Ciudadanos

VI.2.1 Mejor salud y más equipamiento e infraestructura hospitalaria

El Gobierno de la Presidenta Bachelet está comprometido a brindar un sistema de salud que dé garantías a la ciudadanía, asegurando

acceso a una atención oportuna y satisfactoria. Para cumplir con este desafío, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera un aumento de \$252.302 millones para el sector salud, lo que significa un crecimiento de 13% real respecto al año 2006.

Para reforzar la atención primaria como puerta de entrada al sistema de salud, en el 2007 se contemplan \$399.577 millones para este nivel de atención, lo que representa un incremento anual de 16%. Estos recursos se destinarán fundamentalmente a cubrir enfermedades del Plan AUGE, tales como las Atenciones Integrales Respiratorias en menores de cinco años, la Hipertensión Arterial, la Depresión, la Dependencia de Alcohol y Drogas en Adolescentes y al Atención Odontológica en Adultos de 60 años; asimismo se destacan prestaciones asociadas al Programa de Aumento de la Resolutividad, Clínicas Móviles, Programa de Atención Integral Respiratoria, Programa de Urgencia, exámenes de medicina preventiva y Habilitación de Electrocardiograma en Telemedicina, entre otras. Además, estos recursos permitirán aumentar en un 5% la población atendida, llegando a 10.247.293 personas validadas e inscritas.

Asimismo, se consideran \$112.061 millones para inversión en infraestructura y equipamiento para el nivel de atención hospitalario y primario en salud. Esto representa un aumento de un 109% real respecto a 2006. Es decir, los recursos destinados a inversión pública en salud más que se duplican el próximo año. Dentro de estos fondos se contemplan \$60.957 millones para infraestructura y equipamiento de la red hospitalaria, \$8.856 millones para equipamiento AUGE de alta y mediana complejidad, \$31.477 millones para la construcción de 21 nuevos consultorios y 31 centros comunitarios de atención familiar, y \$10.771 millones para equipamiento médico en pabellones e instrumental quirúrgico, normalización de laboratorios ambientales e infraestructura para la instalación de equipamiento de radioterapia.

El Proyecto de Presupuestos 2007 implica también un decidido compromiso con la

plena implementación de la Reforma de la Salud iniciada por la anterior administración. De esta manera, se destinan \$39.815 millones para ampliar la cobertura del Plan AUGE incorporando 16 nuevas patologías.

Las nuevas patologías que se integran en 2007 son: leucemia en personas de 15 años y más, trauma ocular severo, fibrosis quística, gran quemado grave, dependencia de alcohol y drogas de población entre 10 y 19 años, atención humanizada del parto, atención reumatoide, artrosis de rodilla leve y moderada para población de 55 años y más, ruptura de aneurismas y ruptura de malformaciones vasculares intracraneales, tumores y quistes del sistema nervioso central, hernia del núcleo pulposo, hipoacusia del adulto mayor de 65 años, urgencias odontológicas, atención odontológica para los adultos de 60 años, politraumatizados, y traumatismos encéfalo craneanos.

Lo anterior significa destinar \$62.868 millones adicionales para financiar las 56 patologías cubiertas por el Plan AUGE, completando así su diseño original y sentando las bases para cumplir con la cobertura de 80 patologías, según lo comprometido en el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet.

VI.2.2 Una vejez digna y una juventud con oportunidades

Dentro de un sistema de protección social integral, parte fundamental es el apoyo a aquellas personas carentes de recursos que, por diversas razones, no han podido obtener el beneficio de un régimen previsional. Es por ello que el Proyecto de Presupuesto 2007 considera \$273.600 millones para Pensiones Asistenciales (PASIS), lo que significa un aumento de 12,1% en relación al año 2006. Estos recursos incluyen el efecto de año completo del reajuste de 10% otorgado a comienzos del actual gobierno, beneficiando a 464.743 personas. Además, el Proyecto de Presupuestos para 2007 consolida la automaticidad de acceso a las Pensiones Asistenciales (PASIS) para todos quienes cumplan con los requisitos.

En un sistema de protección social integral tampoco puede estar ausente el ofrecer oportunidades a la juventud, tanto de desarrollo personal como de inserción laboral. Consecuentemente, el Proyecto de Presupuesto 2007 contempla recursos para entregar mayores oportunidades de capacitación y alternativas de empleabilidad para jóvenes, así como más espacios de esparcimiento para el deporte y la recreación. En este contexto destacan el Programa de Capacitación Especial de Jóvenes, que recibirá \$1.253 millones, el Programa Nacional de Becas, que contempla recursos por \$3.717 millones, Becas de Capacitación dirigidas a los soldados conscriptos de las FF.AA., al que se le asigna \$766 millones, y Planes de Aprendizaje por \$4.349 millones.

En el ámbito del esparcimiento y calidad de vida de los jóvenes, por su parte, se destacan los \$17.440 millones destinados al Instituto Nacional del Deporte. Estos recursos se complementan con el Fondo Nacional del Deporte, que recibirá \$12.827 millones destinados a financiar parcial o totalmente proyectos, programas, actividades y medidas de fomento, práctica, ejecución y desarrollo del deporte en sus diversas modalidades y manifestaciones. Asimismo, en 2007 se creará un innovador programa de turismo joven, que promoverá las giras de estudios para alumnos de segundo año de enseñanza media pertenecientes a liceos municipalizados.

VI.2.3 Mejores opciones de empleo

No cabe duda que ofrecer oportunidades para contar con más y mejores empleos es la mejor fuente de protección social para el presente y el futuro. En este contexto, complementando las medidas pro empleo analizadas en el Capítulo III.3, se intensificará el esfuerzo para proteger a las familias afectadas por el desempleo, a través del financiamiento de programas de empleo directo e indirecto con apoyo fiscal. Por otra parte, y reconociendo que el motor del empleo debe ser el sector privado, el Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra del SENCE contempla un presupuesto de \$9.462 millones, lo que implica un incremento de 18,7% real

respecto a 2006. En esta misma línea, se entregarán cerca de 21.900 subsidios para beneficiarios del Sistema Chile Solidario en el marco del Programa de Generación de Ingresos e Inclusión Social de FOSIS. Con ello se busca potenciar el desarrollo de nuevos proyectos de empleo independiente o microemprendimiento, ayudando así a generar ingresos permanentes para las familias más pobres.

Asimismo, se continuará reforzando la creación de nuevos empleos por la vía de la inversión pública, la que se canaliza principalmente a través de las obras desarrolladas por los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo. A esto se sumará el efecto en el empleo de la inversión desarrollada por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y las inversiones que materializarán las empresas públicas.

De esta manera, durante el año 2007 se financiará un promedio de alrededor de 100 mil empleos mensuales, considerando tanto los programas de empleo directo, indirecto y la inversión pública. Por otra parte, en 2007 se mantendrá el Programa de Contingencia contra el Desempleo, ahora institucionalizado a través de la recientemente promulgada Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 20.128), el que se activará según los índices de desocupación que se registren el próximo año. Todo lo anterior permitirá alcanzar una cobertura de empleo con apoyo fiscal en los meses de invierno cercana a los 130 mil empleos mensuales.

Complementariamente, el Proyecto de Presupuestos 2007 también enfatiza la capacitación como un factor clave para mejorar la empleabilidad de las personas. Para estos fines contempla un total de \$32.889 millones, un 31,7% más que en 2006. Así se financiarán programas de becas destinados a personas de escasos recursos desertores de la educación regular, subempleadas, desempleadas, o con baja formación laboral, así como a trabajadores independientes y de microempresas. Dentro de estos recursos, cabe destacar el esfuerzo en materia de certificación de competencias

laborales, para lo cual se destinan \$4.603 millones al Programa Chile Califica.

VI.2.4 Proteger a la familia e integrar a los pueblos originarios

Un fundamento de toda sociedad lo constituye la familia, en todas sus formas. Pensando en facilitar la convivencia familiar y como parte de la Reforma Procesal Penal, durante 2007 se reforzará la implementación de los Tribunales de Familia y el Sistema Nacional de Mediación. Esto permitirá el acceso a una justicia especializada en la materia, con juicios más rápidos, con procedimientos orales, transparentes e imparciales, sin intermediarios entre el juez y las partes, y con audiencias continuas. Para ello se consideran \$32.394 millones para el adecuado funcionamiento de 60 Tribunales de Familia, que operarán con un total de 258 jueces, y \$2.411 millones para el Sistema Nacional de Mediación.

En cuanto a lo que se refiere al compromiso del gobierno de la Presidenta Bachelet de apoyar y estimular el desarrollo integral de las mujeres, especialmente de aquellas en situación de pobreza, en 2007 se le asignará al Servicio Nacional de la Mujer \$17.172 millones, lo que representa un incremento de 17,5% respecto a este año. Además, se contemplan recursos por \$6.244 millones para financiar las actividades de la Fundación de la Familia y la fundación PRODEMU. Adicionalmente, se contemplan \$3.235 millones para el Programa de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar. Como parte de esta iniciativa se consideran recursos por \$1.235 millones para implementar casas de acogida, las que permitirán realizar una intervención integral que articula prevención, atención y protección a las víctimas. En forma complementaria, se consideran recursos por \$1.318 millones para el Programa de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogar.

Por otra parte, considerando que la integración es fundamental para contar con un país más tolerante y equitativo, el Proyecto de Presupuestos para 2007 presta especial importancia a los pueblos

originarios, destinando \$45.981 millones en programas que los benefician, lo que significa un aumento de 24% respecto a 2006.

Dentro de estas iniciativas se destaca la segunda fase del Programa Orígenes, que contempla \$11.582 millones, un aumento de un 24% real. Esta segunda etapa del programa contribuirá a mejorar la calidad de vida de comunidades del área rural de los pueblos Aymara, Atacameño, Quechua y Mapuche, y considera incorporar 1.000 nuevas comunidades para fortalecer sus capacidades en organización territorial, desarrollo productivo, educación y salud, entre otras áreas. Asimismo, para contribuir al desarrollo integral de las comunidades, se aumenta el Fondo de Tierras y Aguas en un 22,5%, las becas para estudiantes indígenas en un 26,7% y el Fondo de Desarrollo Indígena en un 33,5%. Por último, se destaca el Programa Especial de Salud para Pueblos Indígenas, con un presupuesto de \$1.767 millones.

Recuadro N° VI.2.1: Infancia: Invertir en el futuro de Chile

Los primeros años de la vida son cruciales para el futuro desarrollo de las niñas y niños, constituyéndose esta etapa en una ventana de oportunidades para el desarrollo humano integral. El curso del desarrollo de las personas puede alterarse significativamente en la infancia, con intervenciones efectivas que cambien el balance entre factores de riesgo y factores protectores del desarrollo. Resulta crucial invertir en la primera infancia para disminuir las brechas de desigualdad, que lamentablemente empiezan a configurarse desde la gestación de los seres humanos.

Consistentemente con esta prioridad, el Proyecto de Presupuestos 2007 crea el Sistema de Protección Integral a la Infancia, para lo cual contempla \$3.115 millones. Este sistema incluye recursos por \$1.700 millones para la creación del Programa de Desarrollo Biosicosocial, que beneficiará a las niñas y niños desde la gestación hasta el año de vida. Dicho programa será un complemento directo al control del embarazo y al control del niño sano, focalizando los recursos en iniciativas orientadas a estimular y evitar rezagos en el desarrollo.

Asimismo, este sistema incluye el nuevo Fondo de Intervenciones de Apoyo Reforzado al Desarrollo Infantil, el nuevo Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia y las Ayudas Técnicas de FONADIS focalizadas en la población preescolar.

Finalmente, se destaca que durante el año 2007 se contempla un aumento de cobertura del Subsidio Único Familiar (SUF) en 70.000 nuevos cupos, lo que permitirá cubrir la demanda por este subsidio de menores, recién nacidos, embarazadas, madres y deficientes mentales.

VI.3 Educación de calidad para todas y todos

Existe un robusto consenso social respecto a la necesidad de invertir en capital humano, ya que la educación genera mayor igualdad de oportunidades y aumenta el potencial de desarrollo del país. Por lo tanto, la inversión en capital humano es una vía que permite compatibilizar crecimiento y equidad.

Si bien durante los gobiernos de la Concertación ha habido importantes avances en cobertura y en las condiciones en que se da el proceso educativo -infraestructura, recursos didácticos, programas de mejoramiento educativo y apoyo financiero a los alumnos- aún queda mucho por avanzar en materia de resultados, especialmente en el caso de aquellos estudiantes más vulnerables. Para hacer frente a estos desafíos, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera un aumento de la inversión en educación de \$272.700 millones, lo que significa un crecimiento de 10,6% real en relación al año 2006.

VI.3.1 Igualdad desde la cuna

Parte importante de los recursos adicionales se destinan a la educación preescolar, lo que es coherente con el compromiso presidencial de aumentar la igualdad de oportunidades desde la cuna, reconociendo además, la incidencia que tiene la educación preescolar en los resultados de aprendizaje futuros y facilitando la inserción laboral de la mujer.

Consistentemente con esta prioridad, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera un incremento de más de \$50.000 millones para aumentar en 25 mil cupos la atención en salas cuna y jardines infantiles para los niños y niñas pertenecientes al 40% más pobre de la población. Este es un paso decisivo para cumplir la meta presidencial de cubrir a más de 200 mil niñas y niños de entre 0 y 4 años el año 2010.

Asimismo, para el próximo año se contempla universalizar la subvención, y así la cobertura, para el nivel pre-kinder. Esto permitiría atender en forma adicional a más de 45 mil niños, requiriendo un aumento presupuestario de \$13.724 millones en 2007. De manera complementaria, como una forma de facilitar la inserción laboral de las madres, el Proyecto de Presupuestos 2007 considera \$6.247 millones para extender la jornada de los niños y niñas que asisten a pre-kinder y kinder que lo requieran.

El Proyecto de Presupuestos para 2007 contempla \$1.664.416 millones en subvención para los estudiantes que asisten a los establecimientos municipales y particulares subvencionados. Estos recursos representan el 58% del presupuesto del Ministerio de Educación y financian el funcionamiento de más de 10 mil establecimientos que educan a alrededor del 90% de los niños, niñas y jóvenes del país.

De primera relevancia también es la nueva subvención preferencial, en actual trámite legislativo. Esta subvención servirá no sólo para entregar mayores recursos para los alumnos más carentes, sino que además para introducir incentivos para aumentar la calidad de la enseñanza. La subvención preferencial beneficiará en régimen a 750 mil alumnos al año, y se focalizará en una primera etapa en los niveles de pre-kinder hasta cuarto básico. La creación de esta subvención es una de las prioridades legislativas del Gobierno de la Presidenta Bachelet, ya que significa un importante paso hacia la reforma educativa. Por lo tanto, se espera que empiece a operar en 2007.

Asimismo, como parte de los compromisos asumidos con los estudiantes secundarios y

con el país, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera aumentar la cobertura en educación básica y media del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en cerca de 500 mil cupos. Esto significará atender un total de 1.878.404 niños y niñas, con lo cual más del 53% de los alumnos de pre-kindergarten a cuarto medio de los colegios subvencionados será beneficiario del PAE. Además, se facilitará el transporte de los estudiantes: a la ya anunciada extensión horaria de la tarifa escolar, a partir de 2007 existirá un pase escolar gratuito para todos los alumnos de establecimientos subvencionados de séptimo básico a cuarto medio que lo requieran en el país.

VI.3.2 Más educación para la innovación, el emprendimiento y la competitividad

Con el fin de convertir a la educación en un verdadero motor para la innovación, el emprendimiento y la competitividad, se pondrá especial énfasis en mejorar la calidad de la educación media técnico profesional, incrementando la empleabilidad de estos estudiantes en línea con las necesidades del sector productivo. Consecuentemente, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera los recursos necesarios para crear un programa de capacitación, perfeccionamiento y certificación de los profesores de enseñanza media técnico profesional, el que cubrirá a los catorce mil profesores de este nivel de enseñanza de aquí al año 2010. Complementariamente, se consideran \$4.200 millones para financiar la práctica profesional de los alumnos de enseñanza media técnico profesional, lo que beneficiará a 70 mil alumnos el próximo año.

También para fomentar las capacidades creativas, innovadoras y emprendedoras de los estudiantes, el Proyecto de Presupuestos 2007 considera los recursos necesarios para un nuevo programa de promoción y desarrollo de talentos en todas las regiones del país, lo que partirá beneficiando a 1.200 alumnos el próximo año. Este programa extracurricular se implementará a través de una alianza con las mejores universidades e instituciones de educación superior.

En materia de educación superior se continuará con el importante esfuerzo que se ha realizado durante los gobiernos de la Concertación. Por ello, se contemplan \$3.255 millones para asegurar que no quede ningún alumno sin rendir la PSU por problemas de financiamiento, lo que beneficiará a más de 150 mil jóvenes. Asimismo, el Proyecto de Presupuestos 2007 incrementa el número de becas de arancel, las que se entregarán en forma de combinaciones integrales, que incluyen alimentación y mantención. Esto implicará un aumento de 30% en los recursos destinados a becas, lo que beneficiará a cerca de 13 mil jóvenes, 24% más que en 2006. El total anterior incluye también nuevas becas, que beneficiarán al 5% de los mejores egresados de enseñanza media de los colegios subvencionados y a los puntajes nacionales de la PSU, premiando así el mérito de 9.500 estudiantes. De manera complementaria, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera \$23.532 millones para avanzar en la consolidación del sistema de crédito con aval del Estado, lo que beneficiará a cerca de 20 mil jóvenes, aumentando en un 90% la cobertura de este sistema. Para avanzar también en la formación de capital humano altamente especializado, el Proyecto de Presupuestos 2007 considera los recursos necesarios para ofrecer más de 1.250 becas de postgrado, la mitad de ellas para estudios en el extranjero, cumpliendo así el compromiso presidencial en la materia.

Por último, el Proyecto de Presupuestos 2007 continúa con el gran esfuerzo que se ha venido realizando en términos de inversiones en infraestructura educacional. En efecto, para 2007 se propone destinar \$212.544 millones para financiar nuevas construcciones para la Jornada Escolar Completa (JEC) y para mejoras en infraestructura de los establecimientos de educación técnico profesional. Estos recursos permitirán que 2.113.424 estudiantes estén plenamente incorporados a la JEC, lo que equivale a cerca del 74% de la matrícula de educación básica y media.

VI.4 Mejores viviendas en ciudades amables y seguras

VI.4.1 Nueva política habitacional y urbana

El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se ha comprometido con una nueva política habitacional y urbana, que asegure una mejor calidad de vida para la gente en sus barrios, reduciendo la desigualdad y fomentando la integración. Es así como en 2007 se dará inicio a una nueva política habitacional que no sólo busca reducir el déficit habitacional, sino que también garantizar la calidad de las viviendas sociales, aumentando su superficie a un mínimo de dos dormitorios, con posibilidad de ampliación, y mejorando tanto sus estándares como sus procesos de diseño y construcción. Para tal efecto, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2007 contempla \$75.077 millones para iniciar más de 135 mil soluciones habitacionales, la inmensa mayoría de las cuales (134.827) corresponden a subsidios habitacionales.

Para reducir drásticamente el déficit habitacional del 20% más pobre de la población, el plan de vivienda les entregará 160.000 subsidios en el período 2007-2010, de los cuales 41.445 estarán disponibles el año 2007. Tampoco se descuidará al segundo quintil de ingresos con baja capacidad de endeudamiento, que recibirá un total de 68.671 subsidios en el período, 17.691 de los cuales se otorgarán en 2007.

De este modo, los recursos para programas habitacionales (vivienda y subsidio) tendrán un aumento histórico en 2007, creciendo en \$63.603 millones, un 18,2% más que el año anterior. Asimismo, el complemento en inversión habitacional (infraestructura sanitaria, saneamientos de títulos, asistencia técnica, etc.) crecerá un 50% real en relación a 2006.

En materia de desarrollo urbano, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera \$9.584 millones adicionales para vialidad, lo que representa un incremento de 24% respecto a este año, alcanzando \$48.878 millones. De

éstos, \$16.862 millones están destinados al Plan Transantiago y \$32.016 millones a inversión regional.

Por otra parte, con el fin de dar cumplimiento al Programa de Mejoramiento de 200 Barrios anunciado por la Presidenta Bachelet, el cual beneficiará a 100 mil familias (420 mil personas) a lo largo de todo Chile, el Proyecto de Presupuestos para 2007 incluye \$7.606 millones. Con ello se continuará la intervención de 75 barrios y se dará comienzo al mejoramiento de otros 72. Además, se propone para el próximo año la incorporación de \$2.392 millones para financiar la conservación de 13 parques y \$867 millones para nuevos proyectos en el Parque Metropolitano, destacando la tercera etapa del Cerro Chena y Cerro Renca.

Es importante destacar también que en 2007 se destinarán \$49.473 millones para los arrastres del décimo quinto llamado de Pavimento Participativos y el inicio de un nuevo llamado, lo que permitirá pavimentar aproximadamente 393 kilómetros, beneficiando a cerca de 36.000 familias. En relación al Programa Chile Barrio, se consultan los arrastres en las líneas de Programa Mejoramiento de Barrios y en Inversión SERVIU, por un total de \$18.216 millones, lo que permitirá dar término definitivo a las intervenciones de los campamentos catastrados en 1996.

En vista de la magnitud de los compromisos en materia de vivienda y urbanismo para el próximo año, el presupuesto propuesto para la cartera asciende a \$640.578 millones, lo que representa un incremento de 12,4% real respecto a 2006, el aumento más alto en los últimos siete años.

En lo que se refiere a mejoras en materia de transporte, durante 2007 se destinarán \$99.214 millones para Transantiago, lo que incluye, además de los ya mencionados recursos provenientes de la cartera de Vivienda, un monto de \$68.901 de Obras Públicas y \$13.450 del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Asimismo, se consideran para el próximo año \$4.316 millones para subsidios al transporte rural, lo que permitirá continuar la operación de los

159 servicios existentes y la incorporación de 23 servicios adicionales. De esta manera, respecto de este año, los subsidios para el transporte rural crecen un 17% en cobertura y un 41,5% en su nivel de recursos.

VI.4.2 Barrios más seguros

Contar con barrios más amigables para mejorar la calidad de vida e integración de los ciudadanos también requiere garantizar condiciones de seguridad que resguarden a la población de la delincuencia. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2007 considera recursos por \$34.964 millones para seguridad, lo que representa un incremento de 19,4% respecto al año en curso. Dentro del presupuesto destacan recursos por \$14.551 millones para el Programa de Seguridad y Participación Ciudadana, lo que implica un incremento del 10% en relación a 2006. Esto permitirá la creación de cuatro nuevos centros de atención y orientación de víctimas y consolidar el Programa Comuna Segura con 82 municipios, lo que representa el 71,6% de la población del país. Esto permitirá desarrollar Planes Comunales Integrales de Seguridad Ciudadana.

Por otra parte, para hacer frente a la delincuencia se plantea destinar a Carabineros \$386.031 millones, lo que significa un incremento de 9,1% respecto de lo asignado este año. Dentro de este presupuesto se consideran \$23.923 millones para el Plan Cuadrante, lo que permitirá incorporar siete nuevas comunas en las regiones VIII, X y XII, y reforzar las vigentes, llegando a 78 comunas en todo el país. De alta relevancia son también los \$12.420 millones adicionales para la contratación de 1.500 nuevos carabineros y los \$10.092 millones incrementales para la policía de investigaciones, lo que potenciará el trabajo del área antinarcóticos e investigación criminal especializada.

Para enfrentar decididamente el problema de consumo y tráfico de drogas, el Proyecto de Presupuestos para 2007 plantea recursos por \$18.321 millones para el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE). Esto significa un aumento de

31,6%. De estos recursos, \$4.102 millones se destinarán al tratamiento de jóvenes infractores de la ley y \$186 millones para incrementar en diez las comunas del Programa PREVIENE, llegando a 107 comunas en 2007.

Recuadro N° VI.4.1: Mejor calidad de vida a través de la cultura y el deporte

Parte fundamental del desarrollo intelectual y emocional de las personas y de nuestra identidad como chilenos se logra a través del acceso a la cultura. Por ello, el Proyecto de Presupuestos para 2007 expande en un 28% (\$6.652 millones) los recursos para el desarrollo de las artes y la cultura, totalizando un monto de \$30.398 millones. Esto permitirá entregar \$937 millones adicionales a los fondos concursables, lo que implica un incremento de un 10% respecto a 2006. También se destinarán \$2.070 millones extras para centros culturales de 17 comunas, \$637 millones para el Fondo de Televisión para apoyo a programas culturales de interés nacional o regional y \$1.160 millones más para el Plan Desarrollo Cultural en el Barrio, que tendrá una cobertura de 100 barrios.

El Proyecto de Presupuestos para 2007 también contempla recursos para el deporte y la recreación, elementos fundamentales para mejorar el bienestar y la salud de los habitantes del país. Se disponen \$4.396 millones adicionales para programas del Instituto Nacional del Deporte, lo que significa un incremento de recursos de un 27,4%. Esto permitirá financiar programas deportivos como Escuelas Abiertas a la Comunidad, que considera un universo de 1.112.000 niños, niñas y adolescentes, pertenecientes a 1.000 establecimientos escolares. Asimismo, se apoyarán nuevas iniciativas, tales como programas deportivos que beneficiarán a 71.400 mujeres de entre 20 y 60 años; 300 escuelas de fútbol para cerca de 9.000 niños y adolescentes en riesgo social; y apoyo a las Corporaciones Municipales de Deporte en 100 comunas.

VI.5 Innovación y Emprendimiento: Alianza Público-Privada para el Crecimiento

Tal como se expone en el Capítulo IV, la innovación, definida en un sentido amplio como la capacidad para crear, adaptar o adoptar nuevas tecnologías, es indispensable para asegurar la sustentabilidad de una estrategia de crecimiento de largo plazo. Asimismo, la capacidad de emprendimiento aparece como su complemento indispensable, permitiendo a los empresarios de todos los tamaños poner en práctica sus proyectos, generando riqueza y creando empleos para el país.

En ambos ámbitos, innovación y emprendimiento, existe un claro rol que el Estado debe cumplir, el cual es el de potenciar nuestras ventajas competitivas y levantar las trabas, tanto de mercado como administrativas, que inhiben los esfuerzos privados. Por este motivo, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se ha comprometido a impulsar grandes transformaciones en estos ámbitos, los que ya se iniciaron el año 2006 con iniciativas tales como el Fondo de Innovación para la Competitividad y el Plan Chile Compite, y que el Proyecto de Presupuestos para 2007 viene, consistentemente, a reforzar.

VI.5.1 Innovación para la Competitividad

Para aumentar la competitividad de Chile, sus empresas y trabajadores, el Proyecto de Presupuestos para 2007 destina \$52.759 millones para el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), lo que significa una expansión de un 17,4% respecto del año 2006, año en que este fondo fue creado. Estos recursos beneficiarán a aproximadamente 50.000 empresas, 300 centros científicos y tecnológicos y 35.000 jóvenes, y serán ejecutados de manera de apalancar importantes recursos de parte del sector privado.

En el ámbito de la ciencia y la tecnología, elemento crucial para el fomento de la innovación, el Proyecto de Presupuestos para

2007 asigna \$88.635 millones a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), lo que representa un aumento de 34,3% respecto del año 2006. Estos recursos permitirán la promoción de la investigación, la formación de recursos humanos especializados y el desarrollo de nuevas áreas del conocimiento y de la innovación productiva, todas ellas ligadas a fortalecer las ventajas competitivas de nuestro país. Dentro de estos recursos, se incluyen \$12.240 millones, un 18,1% más respecto de 2006, para el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF), y \$28.050 millones para el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), un 7,7% más respecto de lo asignado este año.

A lo anterior deben sumarse \$5.977 millones para la Iniciativa Científica Milenio, que implican un aumento de 45,3% respecto de 2006. Estos recursos financiarán el funcionamiento de institutos y centros de investigación científica, que trabajarán a niveles similares al de avanzados laboratorios de países desarrollados. Esto se complementa con actividades asociadas a la formación de jóvenes científicos y el establecimiento de redes de colaboración con comunidades científicas internacionales.

Asimismo, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera \$8.839 millones para el Programa de Promoción de Inversiones Tecnológicas y Regionales, un 20,5% de aumento respecto de este año. Así, se aumentará el fomento a la localización en Chile de empresas extranjeras de alta tecnología.

Por otra parte, en el marco de la iniciativa de convertir a Chile en potencia agroalimentaria, el Proyecto de Presupuestos para 2007 asigna al Ministerio de Agricultura recursos por \$17.909 millones para poyar la investigación e innovación tecnológica silvoagropecuaria. Estos aportes financiarán las actividades realizadas por instituciones como el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), entre otros. Dentro de este contexto, el FIA recibirá \$6.497 millones, lo que representa un incremento de 48,6% respecto a este año.

Asimismo, se financiarán programas orientados al desarrollo de propuestas tecnológicas para la agricultura familiar campesina, la utilización de la biomasa vegetal como energía y los Consorcios Tecnológicos Frutícola y de la Leche, que iniciaron su trabajo este año.

Otro ámbito clave y de gran relevancia para el crecimiento de Chile y sus regiones que contempla el Proyecto de Presupuestos para 2007 es la instalación de las Agencias de Desarrollo Regional. Estas agencias representan una innovación en sí mismas, por cuanto promoverán el desarrollo productivo regional sustentable basado en las ventajas competitivas de cada región. Para tal efecto, en 2007 se contemplarán \$3.253 millones, los que permitirán el pleno funcionamiento de las trece agencias regionales. También en el ámbito regional, se contemplan \$757 millones para el Fondo de Innovación Tecnológica Bío-Bío, lo que representa un incremento de 253,8% en relación a 2006.

VI.5.2 Capacidad Emprendedora de las PYMES

Durante el año 2006 se han anunciado y comenzado a implementar significativas iniciativas de apoyo a la capacidad emprendedoras de las PYMES. Entre ellas, se destaca el proyecto de ley de tributación simplificada, el aumento de patrimonio del Fondo de Garantía para los Pequeños Empresarios (FOGAPE), el proyecto de ley que rebaja progresivamente el impuesto de timbres y estampillas y lo elimina para las reprogramaciones de créditos, y la ampliación del plazo para el pago mensual del IVA, entre otras.

Siguiendo este claro compromiso con las PYMES, el Proyecto de Presupuestos 2007 contempla una serie de esfuerzos para que éstas desarrollen todas sus potencialidades. Así, se crea el Programa Nacional de Emprendimiento, con \$6.945 millones que contribuirán a mejorar la competitividad, sostenibilidad y sustentabilidad de las PYMES, así como a fomentar el emprendimiento entre los jóvenes. También

se contemplan \$7.167 millones para el Programa de Fomento a la Microempresa, creciendo de esta manera un 210% respecto de 2006. En este contexto, también se contemplan \$5.470 millones para el Programa Chile Emprende, lo que equivale a un 42,9% de aumento en relación a 2006. Esto permitirá financiar la implementación de planes integrados de desarrollo empresarial a través de alianzas público-privadas.

Un ámbito de especial atención para el Proyecto de Presupuestos para 2007 es el sector turismo, no sólo debido a que Chile presenta importantes ventajas competitivas que debe desarrollar en esta área, sino también porque gran parte de la actividad en este sector es llevada a cabo por PYMES. Consecuentemente, se contemplan \$9.393 millones para el fomento del sector, dentro los cuales se destaca un crecimiento de 227,8% en los recursos destinados al Programa de Promoción Turística en el Exterior, los que serán ejecutados buscando altos niveles de asociatividad con el sector privado. Asimismo, se continuará desarrollando el exitoso Programa Vacaciones para la Tercera Edad, el que contará con \$2.985 millones, es decir, un 26,3% de incremento respecto de 2006, que permitirá ampliar a más de 30.000 el número de beneficiarios de esta iniciativa.

Recuadro N° VI.5.1: Apoyo para la Agricultura Familiar Campesina y la Pesca Artesanal

El Proyecto de Presupuestos para 2007 contempla importantes esfuerzos para mejorar los procesos productivos y la comercialización de los productos generados por la Agricultura Familiar Campesina y por la Pesca Artesanal.

Así, y en vista que uno de los ejes de la política agraria del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet es la consolidación de la base productiva de los pequeños agricultores, para 2007 se plantea destinar \$20.753 millones para la implementación del Programa de Incentivos para el mejoramiento y desarrollo de inversiones, lo que equivale a un incremento de 21,8% respecto de 2006. Este programa cofinancia proyectos de inversión destinados a capitalizar la agricultura familiar

campesina, tales como el plan de mejoramiento genético y sanitario en bovinos y ovinos, los Planteles Agrícolas Bajo Control Oficial, y acciones tendientes al desarrollo de la competitividad de los cultivos tradicionales y al mejoramiento de la base productiva.

Asimismo, se consideran \$4.140 millones para dar inicio al Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras Medias de Riego, incluyendo \$1.035 millones para el desarrollo de la red de pozos del Proyecto Aconcagua Primera Etapa y el mejoramiento de los canales existentes. También se destaca el Programa Crediticio de INDAP, que contempla \$40.264 millones para préstamos de financiamiento agrícola.

En cuanto al apoyo a la pesca artesanal, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera \$15.422 millones para programas de fomento pesquero, un incremento de 34,5% respecto de 2006. Asimismo, se contemplan \$569 millones para el Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, lo que representa un incremento de un 21,4% en relación a este año, y se asignan \$285 millones para el nuevo programa de Apoyo Productivo del Sector Pesquero Artesanal.

VI.6 Inversión Pública para el Desarrollo

El crecimiento económico sostenido no se produce de modo automático: requiere de un esfuerzo continuo tanto del sector público como del privado. Este esfuerzo involucra productividad, inversión y competencia. Consciente de esto, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera un crecimiento significativo de los recursos para inversión pública, en especial a través de los ministerios de Obras Públicas (MOP), Vivienda y Urbanismo (MINVU), Salud, e Interior (a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Así, se materializarán inversiones por cerca de \$2.316.383 millones. El aumento de la inversión de estos ministerios resulta doblemente significativo, tanto porque dichos recursos se traducen en obras que implican un mayor desarrollo y una mejor calidad de vida de la población, como por el impacto que genera en el nivel de empleo en el corto plazo.

VI.6.1 Inversiones en Obras Públicas

En lo relativo al Ministerio de Obras Públicas, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera inversiones por \$923.611, lo que representa un incremento real del 17,1% respecto a 2006. Dentro de las obras que se financiarán durante el próximo año destacan la continuación del programa de restauración de iglesias en la Región de Tarapacá, la ampliación del programa de Agua Potable Rural (con un incremento de un 39,1%), inversiones en vialidad (que sin contar el Plan Transantiago presentan un crecimiento de 27,3%), y los programas intensivos de conservación de caminos, puentes y seguridad vial. Asimismo, se contemplan recursos para la continuación de las grandes obras del Plan Transantiago, además de una serie de proyectos de carácter urbano que permitirán mejorar los accesos a ciudades como Antofagasta, Viña del Mar, La Serena, y Villarrica-Pucón.

Adicionalmente, para el cumplimiento de los compromisos generados por el Sistema de Concesiones y la continuación de los estudios de la nueva cartera de proyectos para el período 2006-2010, el Proyecto de Presupuesto para 2007 contempla un total de \$338.698 millones.

En el ámbito rural, en tanto, destaca la inversión en proyectos de riego, que mejorarán la productividad del suelo agrícola a través de obras que faciliten el cambio de cultivos tradicionales por otros de mayor valor y proyección de crecimiento futuro. En este sentido, grandes obras de riego como El Bato, Ancoa, Laja Diguillín y otros, que concentran el 80% de la inversión en obras hidráulicas, darán al sector agrícola el impulso necesario para traspasar el mercado interno y competir a nivel internacional.

Finalmente, el Proyecto de Presupuestos para 2007 contempla para el MOP los recursos necesarios para cumplir a cabalidad el compromiso de gobierno de mejorar la conectividad de la Isla de Chiloé (Plan Chiloé que será ejecutado de aquí al año 2012). Así, para el próximo año se consideran cerca de \$19.000 millones, de los cuales el 78% se destinará a obras de vialidad, tales como el

mejoramiento de la Ruta 5 entre Chacao y Quellón, la Costanera Castro, la Ruta Costanera Escénica, la Ruta Teupe-Santa María, la Ruta Quellón-Chaiguao, y otras del programa de caminos básicos y de conservación. Además, la inversión en el Aeródromo Quellón, Castro y sector Piruquina involucrará recursos por \$1.500 millones.

VI.6.2 Infraestructura para la Competitividad

En materia de inversión es clave el Programa de Infraestructura para la Competitividad 2007-2010, que permitirá identificar las potencialidades productivas de las distintas zonas del país, así como los requerimientos actuales y futuros en materia de infraestructura de cada sector productivo. Este programa contempla un incremento total de \$63.825 millones (US\$115 millones) en inversión pública directa para el próximo año, alcanzando un total de \$432.900 millones (US\$780 millones) en 2007. Así, a través de este programa se realizarán inversiones en conservación y reposición de la vialidad existente (\$218.393 millones), aumento de la capacidad vial (\$83.805 millones), acceso y desarrollo de terminales multimodales, puertos y aeropuertos (\$30.525 millones), acceso a zonas turísticas (\$56.888 millones), infraestructura de riego (\$33.300 millones) y obras de protección de zonas de riego (\$9.900 millones). Este programa incluye \$1.221.000 millones (US\$2.200 millones) a ser ejecutados por el Sistema de Concesiones para el período 2007-2010.

Paralelamente, en el marco del Plan Chile Compite, para el próximo año se espera una inversión del sector privado en caminos públicos cercana a los \$111.000 millones, incentivados por la circular N° 49 del Servicio de Impuestos Internos que permite el reconocimiento expedito como gasto de las inversiones privadas en obras viales de beneficio público.

Otra fuente de inversión pública que debe destacarse es aquella realizada por los Gobiernos Regionales, en especial aquella realizada a través del Fondo Nacional de

Desarrollo Regional, principal instrumento financiero mediante el cual el Gobierno Central transfiere recursos a cada una de las regiones. Esta línea permite la materialización de obras concretas de infraestructura básica en salud, educación, electrificación rural, vialidad urbana y rural, agua potable y alcantarillado, todas de alto impacto regional, provincial y local. Al respecto, el Proyecto de Presupuestos para 2007 considera \$435.367 millones para proyectos de inversión regional, lo que representa un aumento de 13,7% respecto a 2006.