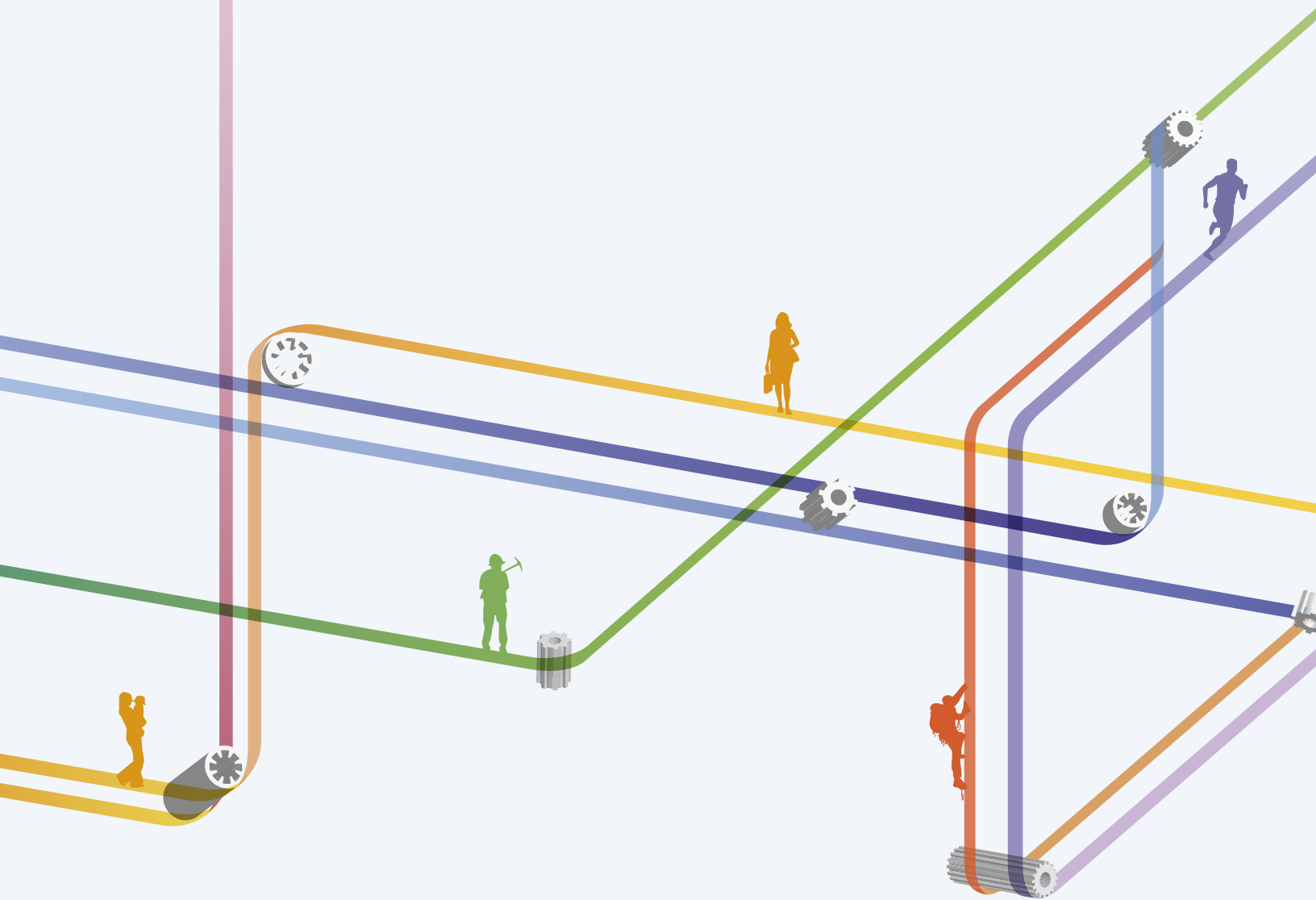
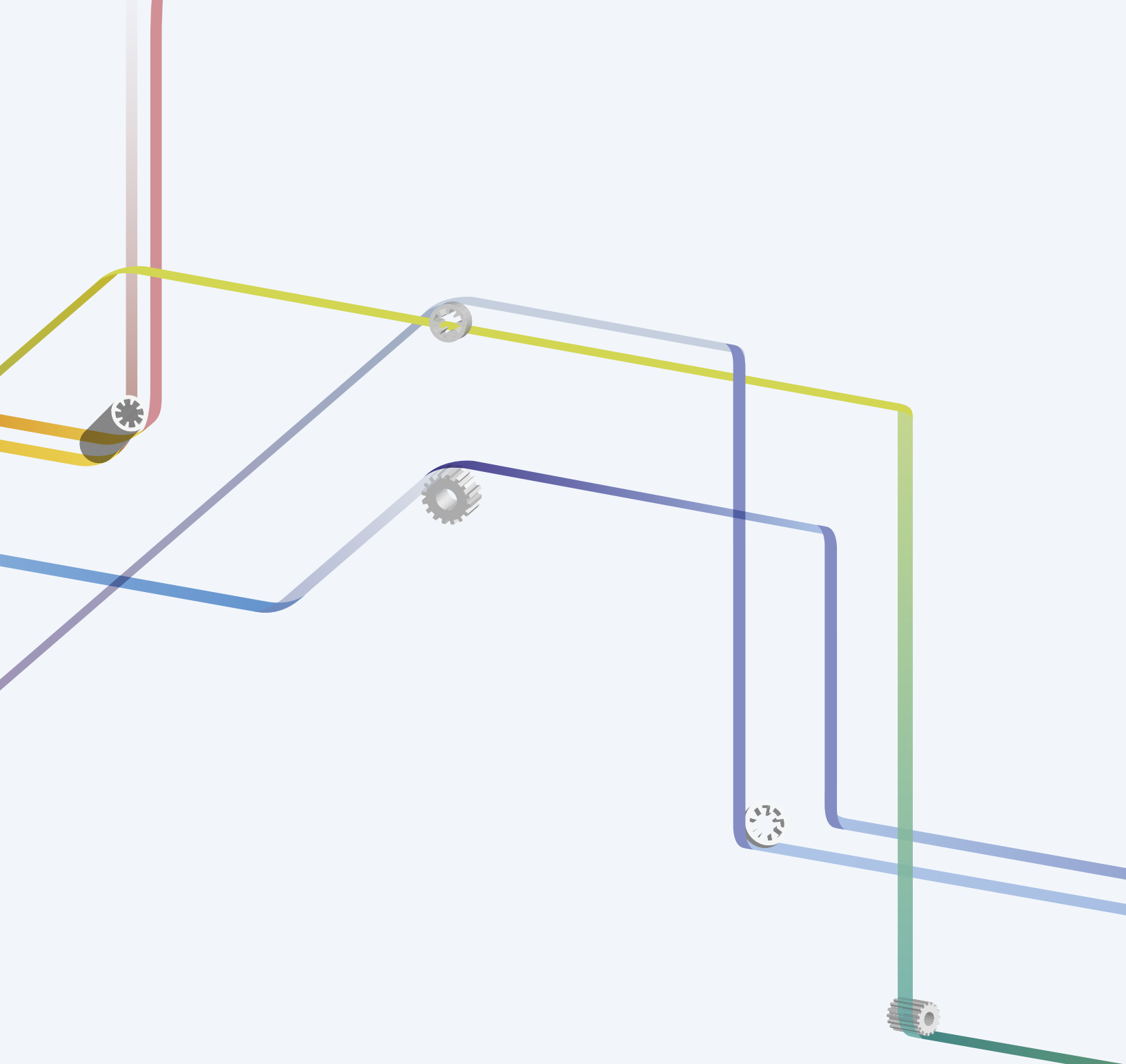


EHP 2009

ESTADO DE LA HACIENDA PÚBLICA

Presentación del
Ministro de Hacienda
Andrés Velasco





GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA



ESTADO DE LA
HACIENDA PÚBLICA 2009

Presentación del Ministro de Hacienda
Andrés Velasco

Octubre, 2009



PRESENTACIÓN

MINISTRO DE HACIENDA
ANDRÉS VELASCO



¡Qué año hemos tenido!

Han sido meses difíciles para todos. El mundo sufrió la mayor crisis financiera en ocho décadas. La economía de muchos países se paralizó y el impacto claro que afectó nuestro crecimiento. Pero a diferencia de otros remezones económicos, esta vez estábamos bien preparados. Y por eso pudimos atenuar el golpe que hizo retroceder a tantos otros países.

El Presupuesto 2010, que hoy presentamos al Congreso, es el presupuesto de la reactivación. Con él vamos a seguir apoyando a las familias y también crearemos espacios para que los privados generen más empleo. Porque reactivar la economía es tarea de todos.

Hace un año dijimos que la crisis internacional era grande y que Chile resistiría bien. Ambas cosas resultaron ciertas.

Recordemos lo que hicimos los chilenos. Tomamos una decisión clave: cuando el precio del cobre estaba en las nubes y muchos exigían que gastáramos más, el gobierno de la Presidenta Bachelet pensó en el futuro y resolvió ahorrar para los tiempos difíciles.

Gracias a esos ahorros, este año aumentamos las pensiones, mientras otros países las recortaban.

Gracias a esos ahorros, construimos más casas y pavimentamos más calles, creando así 120 mil puestos de trabajo más que el año pasado.

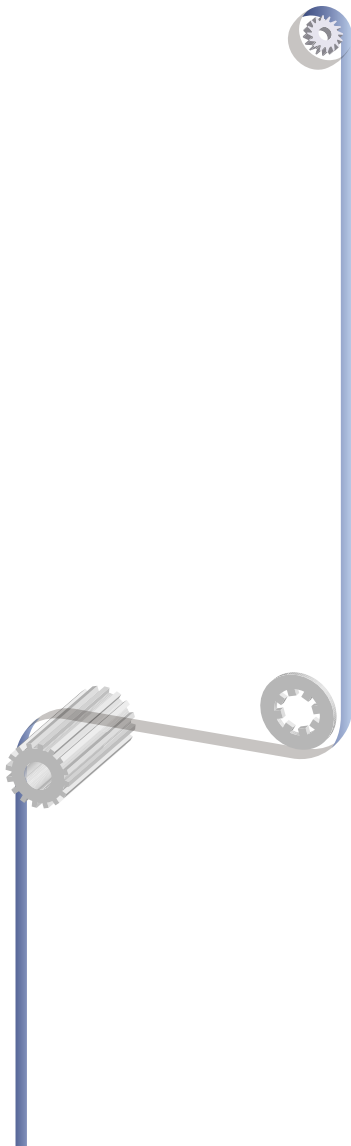
Gracias a esos ahorros, entregamos dos bonos para ayudar a cuatro millones de personas.

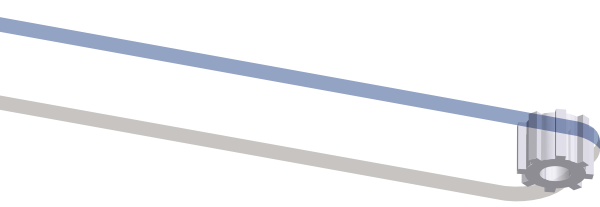
Gracias a esos ahorros, le dimos una mano a la clase media para comprar una casa, seguir pagando los dividendos y mantener a sus hijos en la universidad.

Los chilenos hemos sabido esperar para prosperar. Hemos sabido ahorrar para gastar sin desgastarnos. Pudimos enfrentar la crisis sin tirar la casa por la ventana.

Como éste será mi último presupuesto, quiero decirles que pueden estar tranquilos. El gobierno de la Presidenta Bachelet dejará la casa ordenada y las cuentas sólidas. Dejará un país casi sin deuda pública y con las mayores reservas que un gobierno haya entregado a otro.

A pesar de la crisis, las familias han podido seguir haciendo sus compras. Las ventas del comercio repuntan. Sectores que crean mucho empleo, como la construcción y los servicios, se están recuperando. Las últimas cifras muestran que la producción se reactiva y el desempleo empieza a ceder.





Respecto del nivel que tenía antes de la crisis, nuestra economía experimentó un retroceso menor que muchos otros países. Chile también será una de las naciones que más rápido retome el camino del progreso. El 2010, año de nuestro Bicentenario, creceremos al 5 por ciento.

Después de un esfuerzo fiscal extraordinario en un año extraordinario, el Presupuesto 2010 irá retomando un ritmo habitual. El gasto total crecerá 4,3 por ciento y el gasto social 5,8 por ciento. Tendremos equilibrio estructural en las cuentas públicas.

Amigos y amigas, no se sorprenderán que, por tercer año consecutivo, el presupuesto más grande sea el de educación, con más de 8 mil millones de dólares. Una buena educación es una prioridad de hoy, no de mañana. Aquí hemos puesto el mayor esfuerzo, porque sabemos que los niños y niñas de hoy serán los jóvenes talentosos de mañana y los adultos que abrirán a Chile nuevos caminos en un mundo post-crisis más exigente.

Queremos exportar más inteligencia chilena. Se puede. Este año por primera vez exportaremos mil millones de dólares en servicios globales, más que todo el vino que vendemos al extranjero. Empresas líderes en tecnología se han empezado a instalar en Chile. Por eso necesitamos más técnicos, más jóvenes que hablen inglés, más gente que se atreva a usar su talento para hacer cosas nuevas.

Recordemos las caras de esos niños y niñas de Pudahuel o Chiloé, excelentes alumnos todos, que recibieron en marzo el computador que su familia no les podía comprar. Ese premio les está cambiando la vida.

El 2010 doblaremos a sesenta mil los computadores para los niños de séptimo básico con los mejores promedios, incorporando a la clase media pero manteniendo el criterio de que éste es un premio al esfuerzo y al mérito.


Seguiremos también con el programa intensivo para que los jóvenes aprendan inglés en sus vacaciones. Financiamos mil 850 becas para la educación técnico profesional y daremos 2 mil 500 becas para estudios en el extranjero.

Este presupuesto mira al futuro. El gasto en innovación, ciencia y tecnología sube en 20 por ciento.

También vamos a continuar esa revolución que iniciamos este año en las políticas sociales. Por primera vez, el Estado está apoyando con plata para el bolsillo a los jóvenes que con esfuerzo han conseguido una pega y también a quienes los contrataron. Este es otro premio al empeño y a las ganas de surgir. Como dijo la Presidenta, el Presupuesto 2010 financia a 100 mil jóvenes en este programa.

Y también, por supuesto, nos seguiremos preocupando de lo que las familias chilenas necesitan.

Más vivienda, con un presupuesto de 1.940 millones de dólares, para seguir ayudando a la gente a comprar su casa y mantener programas exitosos como el que financia esas reparaciones que su hogar necesita. Todo ello en barrios más seguros y con parques y plazas donde los niños puedan jugar.



También mejor salud, con un presupuesto total de 5 mil 900 millones de dólares que financia por ejemplo 31 nuevos consultorios y cumple la meta de entregar 90 en este gobierno. Así llevamos la salud más cerca de la gente.

Y por supuesto seguiremos construyendo más calles, caminos y puentes. Este año aprobaremos concesiones por mil 200 millones de dólares en obras de infraestructura, y una cifra similar el 2010. Así los chilenos viviremos mejor y nuestros productos llegarán más rápido a sus mercados de destino. Hemos firmado acuerdos de libre comercio con casi todas las economías importantes del mundo. Debemos aprovecharlos mejor cada día.

Porque fuimos previsores y actuamos oportunamente, hoy tenemos más energía. Construimos terminales que nos permiten comprar gas natural en cualquier parte del mundo. Hemos invertido mucho para generar más electricidad a mejores precios.

Las energías renovables no convencionales ya no son un sueño. En la próxima década alcanzarán 10% de nuestra capacidad de generación. El Presupuesto 2010 financia la aislación térmica de 10 mil casas, el recambio de más de 6 mil motores con tecnología eficiente y la instalación de colectores solares para agua caliente en las nuevas viviendas sociales. Así empezamos a construir hoy la economía verde del mañana.

En este Chile que se moderniza necesitamos mejores reglas del juego.

Para eso, cada año expertos independientes evalúan los programas del presupuesto, asegurando que la plata de todos los chilenos se gaste bien. Para eso modernizamos las empresas públicas, partiendo por Codelco. Para eso construimos un gobierno transparente, con más información en Internet, disponible para todos. Para eso sancionamos los abusos en las farmacias. Y nos jugamos por la competencia en el sistema financiero, de modo que las familias y las empresas tengan más crédito en mejores condiciones.

Nuestro país ha avanzado. Pero todavía no podemos cantar victoria.

Nos falta mucho para garantizar igualdad de oportunidades sin distinción de cuna o apellido. Para integrar a más mujeres y jóvenes al mundo del trabajo. Para mejorar la calidad de la educación. Para volvernos cada día más productivos. Y construir así, con nuestro propio ingenio, un futuro mejor.

En esta crisis los chilenos demostramos una vez más que para sortear con éxito las dificultades necesitamos voluntad de entendimiento. Sabemos que la prosperidad no llega en un día. Por el contrario, es el resultado de un trabajo compartido y persistente.

Nuestro camino al desarrollo se parece a nuestra geografía. A veces pasa por valles fértiles, otras por laderas escarpadas. Este año vivimos una etapa ardua de nuestra travesía. Con el esfuerzo de todos hoy vemos más cerca esa tierra amplia y buena que queremos dejar a nuestros hijos.

Contenidos

| | |
|--|------------|
| 1. MACROECONOMÍA | 13 |
| 1. Introducción | 15 |
| 2. Efectos de la crisis global en Chile | 16 |
| 3. La reacción de política | 33 |
| 4. Proyecciones | 57 |
| 2. CAPITAL HUMANO | 63 |
| 1. Introducción | 65 |
| 2. Igualdad de oportunidades en educación | 66 |
| 3. Calidad y rendición de cuentas | 75 |
| 4. Aumento de productividad | 84 |
| 5. Conclusiones | 92 |
| 3. POLÍTICA FISCAL | 93 |
| 1. Introducción | 95 |
| 2. Perfeccionamientos de las finanzas públicas en el periodo 2006-2009 | 96 |
| 3. Resultados de las finanzas públicas 2006-2009 en perspectiva | 102 |
| 4. Conclusiones y desafíos | 118 |
| 4. REFORMAS FINANCIERAS | 121 |
| 1. Introducción | 123 |
| 2. Desarrollo financiero: diagnóstico de los sistemas financieros de Chile y la región | 123 |
| 3. Logros y beneficios de las reformas financieras | 127 |
| 4. Reformas en 2009: Pro Crédito y MKIII | 150 |
| 5. Coordinación público-privada | 156 |
| 6. Desafíos futuros | 158 |
| 5. CALIDAD INSTITUCIONAL | 161 |
| 1. Introducción | 163 |
| 2. Instituciones y crecimiento | 164 |
| 3. Indicadores de calidad institucional: posición de Chile | 167 |
| 4. Reformas más importantes del último tiempo y desafíos pendientes | 175 |
| 5. Conclusiones | 191 |

| | |
|---|------------|
| 6. POLÍTICAS LABORALES | 193 |
| 1. Introducción | 195 |
| 2. Subsidio al Empleo de los Jóvenes | 195 |
| 3. El Seguro de Cesantía | 200 |
| 4. Certificación de competencias laborales | 207 |
| 5. Conclusiones | 211 |
| 7. EN EL CAMINO AL DESARROLLO | 213 |
| 1. Introducción | 215 |
| 2. Crisis mundial: peligros y oportunidades | 216 |
| 3. Chile: preparado para aprovechar las oportunidades | 228 |
| 4. Tomando ventaja de la crisis: evidencia preliminar | 233 |
| 5. Conclusiones | 243 |
| Referencias | 245 |

Índice de recuadros

| | |
|--|-----|
| 1. MACROECONOMÍA | |
| Recuadro 1 Comparación de los efectos de crisis sobre la economía chilena | 34 |
| 4. REFORMAS FINANCIERAS | |
| Recuadro 1 Participantes en el mercado financiero | 128 |
| Recuadro 2 Medidas promotoras de crédito en MKII | 139 |
| Recuadro 3 Medidas tributarias promotoras de crédito | 141 |
| Recuadro 4a Capitalización del BancoEstado | 143 |
| Recuadro 4b Reformas en materia de capital de riesgo, semilla e inversionistas ángeles | 146 |
| Recuadro 5 Modificaciones a la Ley de Fondos de Inversión | 153 |
| 5. CALIDAD INSTITUCIONAL | |
| Recuadro 1 El premio por una institucionalidad de calidad | 166 |
| Recuadro 2 Responsabilidad penal de las personas jurídicas en Chile | 177 |
| Recuadro 3 Ley sobre Acceso a la Información Pública | 178 |
| Recuadro 4 Los resultados del SADP en cifras | 182 |
| Recuadro 5 Un nuevo gobierno corporativo para CODELCO | 185 |
| Recuadro 6 El Sistema de Empresas Públicas - SEP | 186 |
| 7. EN EL CAMINO AL DESARROLLO | |
| Recuadro 1 Metodología de identificación de principales competidores de Chile | 236 |
| Recuadro 2 Crecimiento de las importaciones bilaterales de EE.UU. | 238 |

Índice de cuadros, gráficos y figuras

1. MACROECONOMÍA

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 Volatilidad del crecimiento del PIB, 1989-2008 | 16 |
| Gráfico 2 Apertura comercial en Latinoamérica | 17 |
| Gráfico 3 Índice de apertura financiera en Latinoamérica | 17 |
| Gráfico 4 Índice de valor unitario de exportaciones | 18 |
| Gráfico 5 Valor de las exportaciones | 19 |
| Gráfico 6 Caída en exportaciones | 20 |
| Cuadro 1 <i>Credit Default Swaps</i> (CDS) de países emergentes | 21 |
| Gráfico 7 Tasa LIBOR a 3 meses y CDS a 5 años para Chile | 21 |
| Gráfico 8 Flujo de capitales hacia economías emergentes | 22 |
| Cuadro 2 Tasas de interés de mercado en Chile | 22 |
| Gráfico 9 Expectativas de crecimiento del PIB mundial en 2009 | 23 |
| Gráfico 10 Crecimiento esperado del PIB 2009 para Chile y otras economías emergentes | 24 |
| Gráfico 11 Grado de preparación ante la crisis | 24 |
| Gráfico 12 Demanda interna y PIB | 25 |
| Gráfico 13 Incidencia de los componentes del PIB en el crecimiento en 12 meses | 25 |
| Gráfico 14 Percepción de la situación de inventarios | 26 |
| Gráfico 15 Formación bruta de capital fijo | 27 |
| Gráfico 16 Suspensión y aplazamiento de proyectos de inversión | 27 |
| Gráfico 17 Tasa de inversión en capital fijo | 28 |
| Gráfico 18 Consumo privado y sus componentes | 28 |
| Gráfico 19 Cantidad de exportaciones e importaciones | 29 |
| Gráfico 20 Empleo | 30 |
| Gráfico 21 Desempleo | 31 |
| Gráfico 22 Inflación | 32 |
| Gráfico 23 Caídas en inflación | 32 |
| Gráfico 24 Deuda pública neta del gobierno central | 33 |
| Cuadro 3 Características de la crisis de la deuda y de la crisis financiera global | 35 |
| Cuadro 4 Efectos en Chile de la crisis de la deuda y de la crisis financiera global | 35 |
| Cuadro 5 Características de la crisis asiática y de la crisis financiera global | 36 |
| Gráfico 25 PIB trimestral | 37 |
| Gráfico 26 Índice mensual de actividad económica | 37 |
| Gráfico 27 Tasa de desempleo | 38 |
| Gráfico 28 Formación bruta de capital fijo | 38 |
| Gráfico 29 Reservas internacionales netas | 39 |
| Gráfico 30 Tasa de política monetaria | 45 |
| Gráfico 31 Impulso monetario y paquetes fiscales | 46 |
| Gráfico 32 Tasas de interés de política monetaria y de mercado | 47 |
| Gráfico 33 <i>Stock</i> de colocaciones del sistema bancario versus BancoEstado | 48 |

| | |
|--|----|
| Gráfico 34 Tipo de cambio real | 49 |
| Gráfico 35 Tipo de cambio nominal y anuncios de venta de dólares del Ministerio de Hacienda | 50 |
| Gráfico 36 Caída del PIB durante la crisis | 51 |
| Gráfico 37 Caída del PIB durante la crisis | 52 |
| Gráfico 38 Caída de exportaciones y caída del PIB | 52 |
| Cuadro 6 Caída del PIB según exposición a la crisis | 54 |
| Gráfico 39 Demanda interna y componentes | 56 |
| Gráfico 40 Importación de bienes | 57 |
| Gráfico 41 Indicador Mensual de la Confianza Empresarial e Índice de Percepción de la Economía | 58 |
| Cuadro 7 Expectativas de crecimiento 2010 | 58 |
| Gráfico 42 Meses para agotar <i>stock</i> de viviendas | 59 |
| Gráfico 43 Costo de la mano de obra y remuneraciones deflactados por IPC | 60 |
| Gráfico 44 Costo de la mano de obra y remuneraciones deflactados por deflactor del PIB | 61 |

2. CAPITAL HUMANO

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 Cobertura de educación preescolar, año 2006 | 67 |
| Gráfico 2 Oferta pública de cupos en salas cuna y jardines infantiles, 2006-2010 | 67 |
| Gráfico 3 Gasto público en JUNJI y Fundación Integra, 2005-2010 | 68 |
| Gráfico 4 Evolución de matrícula de pregrado en educación superior, 1990-2008 | 71 |
| Gráfico 5 Composición de la matrícula de educación superior por quintil de ingreso de los estudiantes, años 1990, 2000 y 2006 | 71 |
| Cuadro 1 Evolución de las becas de arancel para educación superior, 2005 - 2009 | 72 |
| Gráfico 6 Asignación de CAE y distribución por quintil de ingresos, 2006-2009 | 74 |
| Gráfico 7 Número total de alumnos con CAE por tipo de Institución de educación superior (2006 a 2009) | 74 |
| Figura 1 Propuesta de institucionalidad del sistema educativo | 77 |
| Gráfico 8 Resultados de la evaluación docente, 2003-2008 | 79 |
| Cuadro 2 Número de docentes que recibieron AVDI, 2005 a 2008 | 80 |
| Gráfico 9 Número de docentes postulantes y acreditados para AEP, 2002 a 2008 | 80 |
| Cuadro 3 Subvención por desempeño de excelencia 1996 - 2009 | 81 |
| Cuadro 4 Instituciones acreditadas y participación en matrícula, marzo 2005 y marzo 2009 | 82 |
| Gráfico 10 Tasa de alumnos por PC 2002-2010 | 84 |
| Cuadro 5 Campamentos de inglés 2008-2009 | 86 |
| Gráfico 11 Número de becas estatales para postgrados nacionales, 2005 a 2009 | 87 |
| Gráfico 12 Número de becas estatales para estudios en el extranjero, 2005-2009 | 89 |

3. POLÍTICA FISCAL

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1 Sistema de información de finanzas públicas en 2005 y 2009 | 101 |
| Cuadro 1 Sistema de información de finanzas públicas en 2005 y 2009 (cont.) | 102 |
| Gráfico 1 Gasto total del Gobierno Central consolidado 1990-2009p | 103 |
| Cuadro 2 Gasto del Gobierno Central consolidado, total, social e inversión | 104 |
| Cuadro 3 Índice de volatilidad del gasto del Gobierno Central consolidado con respecto a su tendencia por subperiodos | 105 |
| Gráfico 2 Ingresos efectivos del Gobierno Central consolidado 1990-2009p | 106 |
| Cuadro 4 Ingresos efectivos del Gobierno Central consolidado | 106 |
| Gráfico 3 Balances efectivos del Gobierno Central consolidado 1990-2009p | 107 |
| Cuadro 5 Balance efectivo del Gobierno Central consolidado | 107 |
| Gráfico 4 Balances estructurales del Gobierno Central consolidado 1990-2009p | 109 |
| Cuadro 6 Balance estructural del Gobierno Central consolidado | 109 |
| Gráfico 5 Deuda bruta del Gobierno Central consolidado 1990-2009p | 110 |
| Cuadro 7 Deuda bruta del Gobierno Central consolidado | 110 |
| Gráfico 6 Gasto en intereses del Gobierno Central consolidado 1990-2009p | 111 |
| Cuadro 8 Gasto en intereses del Gobierno Central consolidado | 112 |
| Gráfico 7 Activos Financieros del Tesoro Público 1990-2009p | 112 |
| Cuadro 9 Activos financieros del Tesoro Público | 113 |
| Gráfico 8 Ingresos por intereses del Gobierno Central consolidado 1990-2009p | 114 |
| Cuadro 10 Ingresos por intereses del Gobierno Central consolidado | 114 |
| Gráfico 9 Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado 1990-2009p | 115 |
| Cuadro 11 Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado | 115 |
| Gráfico 10 Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado 1990-2009p, incluye bonos de reconocimiento | 116 |
| Cuadro 12 Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado, incluye bonos de reconocimiento | 116 |
| Gráfico 11 Riesgo país de Chile, Latinoamérica y EMBI mayo 1999 a agosto 2009 | 117 |
| Cuadro 13 Riesgo país Chile, Latinoamérica y mercados emergentes (EMBI) | 118 |

4. REFORMAS FINANCIERAS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 Capitalización del mercado accionario | 124 |
| Gráfico 2 Volumen de transacciones sobre capitalización de mercado o <i>turnover</i> del mercado accionario | 125 |
| Gráfico 3 Índice de desarrollo financiero | 125 |
| Gráfico 4 <i>Ranking</i> de factores, políticas e instituciones | 126 |
| Gráfico 5 <i>Ranking</i> de intermediación financiera | 126 |
| Gráfico 6 Tamaño, profundidad y acceso de los mercados financieros | 127 |
| Gráfico 7 Precio de los seguros de crédito soberanos (<i>Credit Default Swaps</i>) | 128 |
| Gráfico 8 Activos administrados por inversionistas institucionales | 129 |
| Gráfico 9 Índice de Basilea del sistema bancario chileno | 130 |
| Gráfico 10 Capitalización de los mercados accionarios latinoamericanos | 131 |
| Gráfico 11 Capitalización del mercado accionario chileno | 131 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 12 Capitalización bursátil anual del mercado accionario | 132 |
| Gráfico 13 Indicadores de mercados bursátiles seleccionados | 132 |
| Gráfico 14 Volumen transado anual en el mercado accionario | 133 |
| Gráfico 15 Rotación del mercado accionario chileno y de otras plazas latinoamericanas | 133 |
| Gráfico 16 Comparación del número de empresas listadas por millón de habitantes | 134 |
| Cuadro 1 <i>Stock</i> de instrumentos de deuda | 135 |
| Gráfico 17 Nuevas emisiones y <i>stock</i> de deuda de empresas | 135 |
| Gráfico 18 Nuevas emisiones y <i>stock</i> de efectos de comercio | 136 |
| Gráfico 19 Volumen anual de transacciones en el mercado de renta fija | 137 |
| Gráfico 20 Profundización del sector bancario | 139 |
| Gráfico 21 Servicios bancarios seleccionados | 140 |
| Gráfico 22 Número de transacciones de servicios bancarios | 141 |
| Gráfico 23 Colocaciones bancarias | 142 |
| Gráfico 24 Montos de líneas de crédito utilizadas asociadas a tarjetas de crédito | 142 |
| Gráfico 25 Composición de la deuda de empresas no financieras | 143 |
| Gráfico 26 Crédito privado otorgado por bancos y otras instituciones financieras | 143 |
| Gráfico 27 Participación de las colocaciones (créditos) del BancoEstado en el sistema bancario | 144 |
| Gráfico 28 Número de operaciones CORFO Crédito Inversión | 145 |
| Gráfico 29 Garantías financiadas por FOGAPE | 146 |
| Gráfico 30 Desembolsos anuales en capital de riesgo de CORFO | 148 |
| Gráfico 31 Proyectos nuevos capital semilla de CORFO (Línea 2: puesta en marcha) | 148 |
| Gráfico 32 <i>Ranking</i> entorno para el emprendimiento 2009 | 149 |
| Gráfico 33 Emisiones de bonos de empresas y securitizados | 152 |
| Gráfico 34 Colocaciones totales del sistema bancario | 152 |

5. CALIDAD INSTITUCIONAL

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1 Clasificación de riesgo Standard & Poor's | 166 |
| Gráfico 1 EMBI Chile vs. regiones emergentes | 167 |
| Gráfico 2 Chile versus promedio países de ingreso per cápita similar | 168 |
| Gráfico 3 Chile versus promedio países Latinoamericanos | 169 |
| Gráfico 4 Chile versus promedio países OCDE | 169 |
| Gráfico 5 Voz y rendición de cuentas | 170 |
| Gráfico 6 Estabilidad política y ausencia de violencia | 171 |
| Gráfico 7 Efectividad Gubernamental | 172 |
| Gráfico 8 Calidad regulatoria | 173 |
| Gráfico 9 Estado de derecho | 174 |
| Gráfico 10 Control de la corrupción | 175 |
| Cuadro 2 Resumen avance SADP | 182 |
| Gráfico 11 Cargos y procesos acumulados del SADP | 183 |

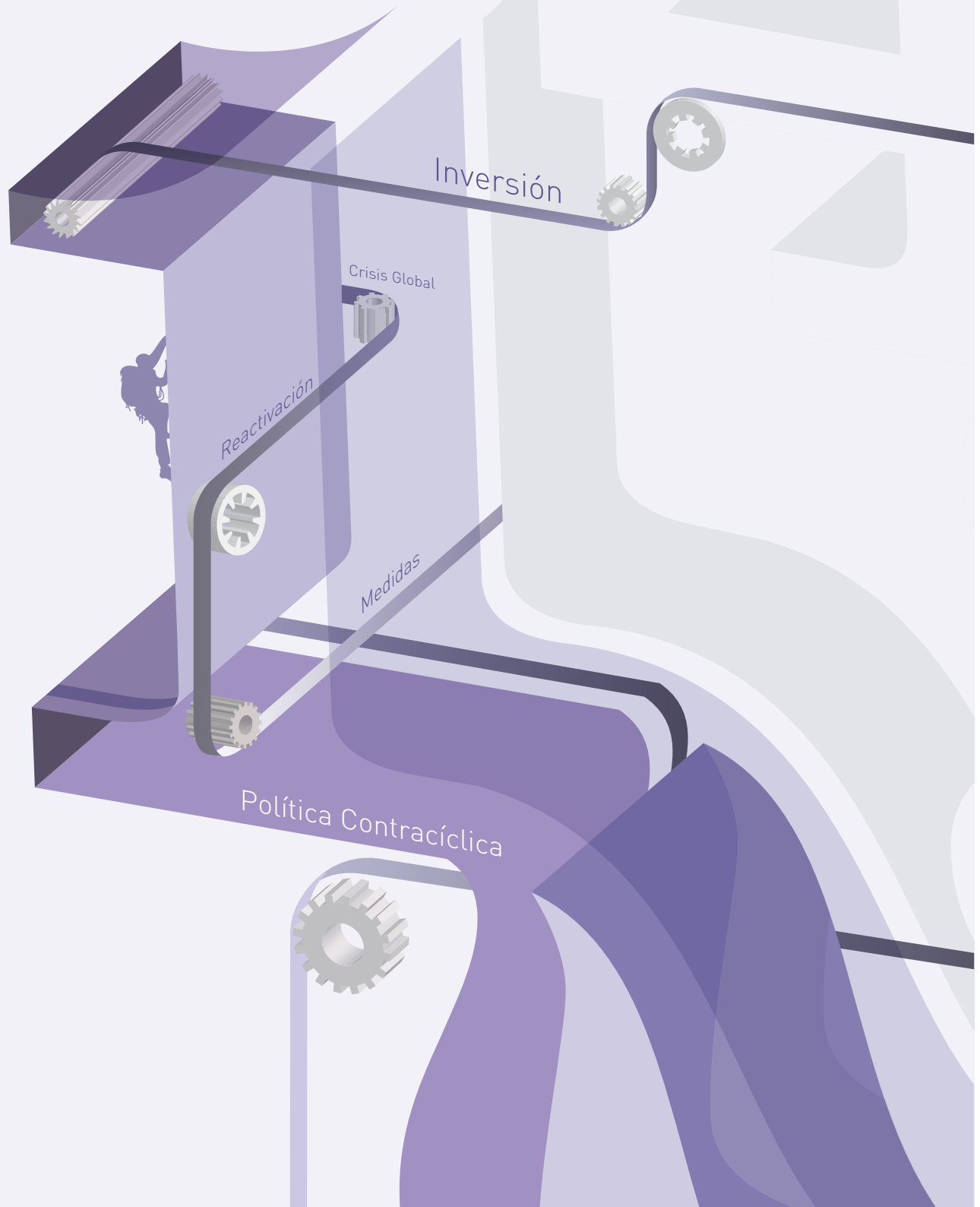
6. POLÍTICAS LABORALES

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 Beneficios SEJ, según salario | 197 |
| Gráfico 2 Solicitudes SEJ trabajadores y empresas. (julio-agosto 2009) | 198 |
| Cuadro 1 Solicitudes de empresa, según tamaño | 199 |
| Gráfico 3 Solicitudes SEJ trabajadores y empresas (julio-agosto 2009) | 202 |
| Cuadro 2 Solicitudes al Seguro de Cesantía (enero-agosto 2009) | 206 |
| Gráfico 4 Trabajadores certificados en competencias laborales | 210 |

7. EN EL CAMINO AL DESARROLLO

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 Crecimiento del PIB mundial | 217 |
| Gráfico 2 Exportaciones/importaciones mundiales por trimestre | 217 |
| Gráfico 3 Capitalización bursátil de bancos como porcentaje del mercado | 219 |
| Gráfico 4 Índice de resiliencia ante la crisis | 220 |
| Gráfico 5 Volumen de comercio exterior como porcentaje del PIB | 224 |
| Gráfico 6 Dispersión del crecimiento del PIB | 226 |
| Gráfico 7 Dispersión del crecimiento de las importaciones | 226 |
| Gráfico 8 Dispersión del crecimiento de las exportaciones | 227 |
| Gráfico 9 Diferenciales de tasas de bonos soberanos | 227 |
| Gráfico 10 Dispersión de los diferenciales de tasas de bonos soberanos | 228 |
| Cuadro 1 Flujos de capitales internacionales | 230 |
| Gráfico 11 Emisiones de bonos corporativos emergentes | 231 |
| Cuadro 2 <i>Stock</i> de financiamiento de empresas chilenas por fuente de origen | 232 |
| Cuadro 3 Participación promedio en las importaciones de Estados Unidos pre y post crisis | 234 |
| Gráfico 12 IMACEC desestacionalizado | 234 |
| Gráfico 13 Ocupados por trimestre móvil | 235 |
| Gráfico 14 Asalariados sobre el total de ocupados | 235 |
| Cuadro 4 Utilización franquicia tributaria para capacitación | 235 |
| Cuadro 5 Grado de participación de países en mercados a los que exporta Chile | 237 |
| Gráfico 15 Índice de exportaciones para Chile y competidor representativo | 237 |
| Cuadro 6 Crecimiento relativo de las exportaciones de Chile a Estados Unidos | 239 |
| Gráfico 16 Exportaciones de vino a EE.UU. | 239 |
| Gráfico 17 Índice de inversión para Chile y competidor representativo | 240 |
| Gráfico 18 Exportaciones de servicios globales y otros productos | 242 |

MACROECONOMÍA



1. Introducción

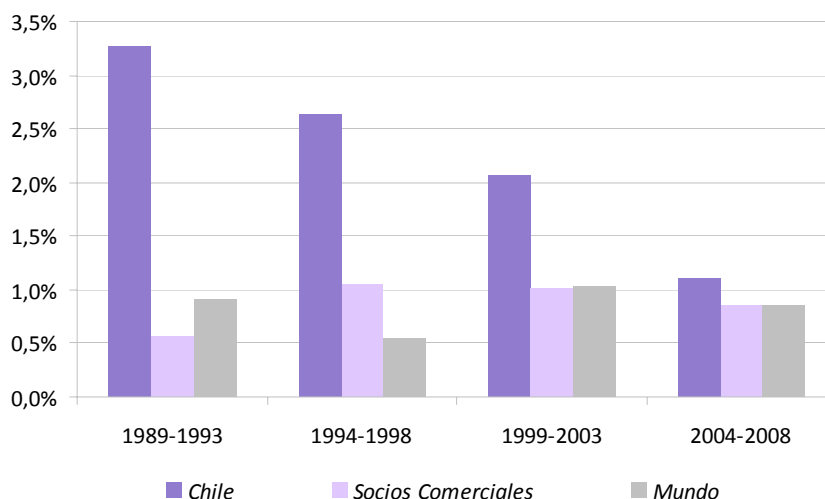
Entre los años 2000 y 2007 el PIB chileno se expandió a una tasa anual promedio de 4,4%, aproximadamente un punto porcentual más que el resto de Latinoamérica, que el conjunto de sus socios comerciales y que el mundo. Desde el año 2003, las tasas de crecimiento aumentaron y el promedio de crecimiento 2003-2007 alcanzó a 5,2%. Este proceso de crecimiento fue interrumpido por la peor crisis global desde la Gran Depresión. En 2009 la economía mundial se contrajo por primera vez desde 1946.

Chile es una de las economías más abiertas de Latinoamérica y del mundo emergente. La dramática contracción de la demanda mundial y el colapso de las condiciones de crédito global no podían sino tener un fuerte impacto interno. Las exportaciones se contrajeron en una magnitud equivalente a 14% del PIB durante el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009, mientras que el costo y el acceso al crédito externo se deterioraron abruptamente. El cuarto trimestre de 2008, el retroceso de la economía fue de 2,3% respecto del trimestre anterior (cifra corregida por estacionalidad y días hábiles).

Chile enfrentó una crisis externa adversa de magnitudes inéditas, pero la economía se encontraba mejor preparada que nunca para hacer frente a este desafío, con sólidos fundamentos macroeconómicos que descansan en tres pilares. El primero de estos pilares es una política fiscal prudente y predecible basada en una regla estructural que permitió generar cuantiosos ahorros en años de ingresos extraordinariamente elevados. El segundo es una política monetaria en manos de un Banco Central independiente, basada en una meta de inflación y un tipo de cambio flexible, la que se ha traducido en una inflación baja y estable, expectativas bien ancladas en el mediano plazo y capacidad de acomodar perturbaciones externas. El tercer pilar lo constituye un sistema financiero sólido, bien capitalizado, con una supervisión prudente y moderna.

Estas políticas se han traducido en un crecimiento cada vez más estable. El Gráfico 1 muestra una medida de la volatilidad del crecimiento en Chile, dada por la desviación estándar de la tasa de crecimiento anual para distintos quinquenios. Se observa que, especialmente en el último quinquenio de la muestra, la volatilidad del crecimiento del PIB cayó de manera significativa y registró una mayor estabilidad que no se observa para nuestros socios comerciales ni para el mundo como un todo. Esto coincide con la aplicación de la regla fiscal, el sistema de metas de inflación y la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Gráfico 1 | Volatilidad del crecimiento del PIB, 1989-2008
(desviación estándar, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile y Ministerio de Hacienda

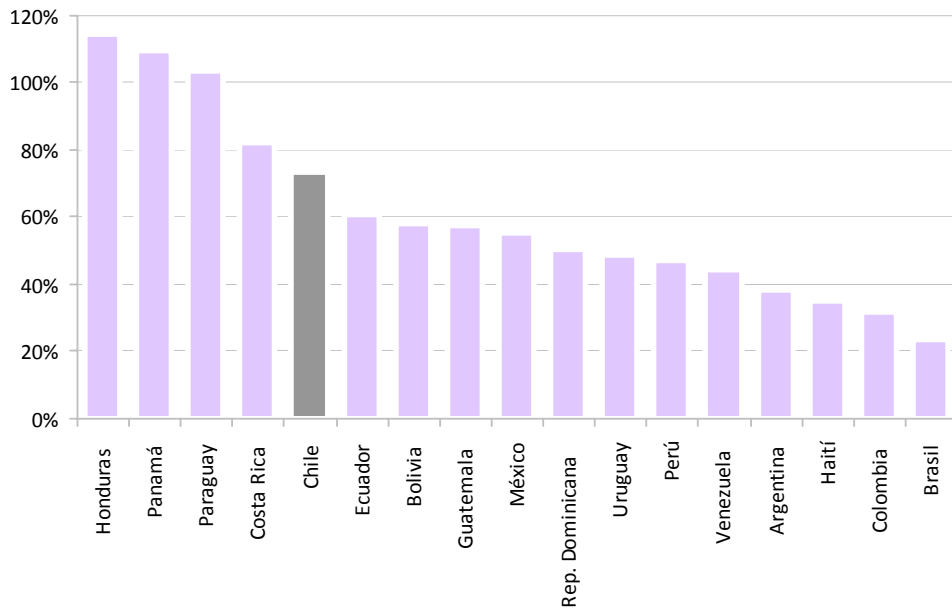
Las políticas macroeconómicas aplicadas durante los últimos años no sólo llevaron a que el crecimiento del PIB en Chile fuera más estable. Estas políticas también demostraron ser especialmente útiles al momento de enfrentar la crisis global. Por primera vez en la historia del país fue posible aplicar políticas macroeconómicas contracíclicas que permitieron mitigar la caída del producto y el aumento del desempleo.

2. Efectos de la crisis global en Chile

La estrategia de desarrollo que ha seguido Chile en las últimas décadas se ha basado en la integración económica con el resto del mundo, tanto a nivel comercial como financiero. Esto ha llevado a que Chile no sólo sea una de las economías más abiertas de Latinoamérica sino también del mundo emergente en general. Actualmente Chile cuenta con 20 acuerdos comerciales con 56 países, lo que nos sitúa como líder en esta materia. Medido como la suma de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB, el comercio internacional de Chile; se encuentra entre los más elevados de la región (Gráfico 2) y es también de los más integrados al mundo en términos de apertura financiera² (Gráfico 3).

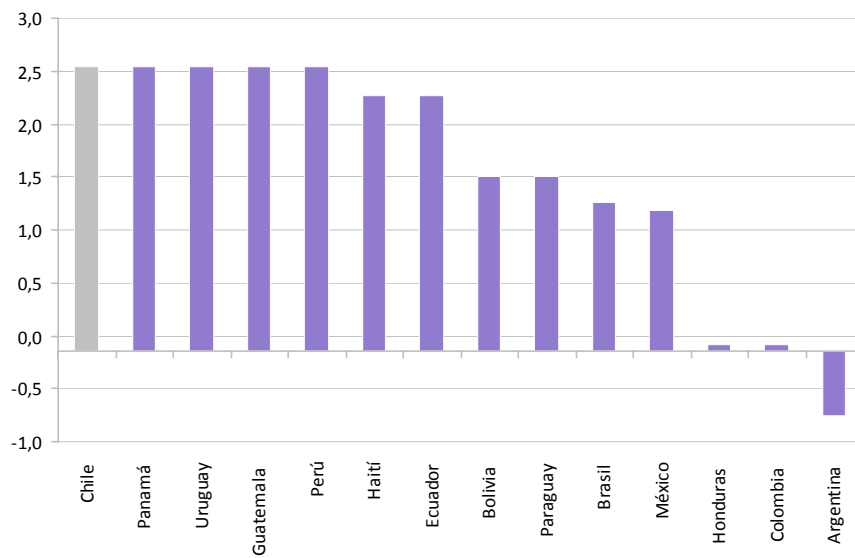
² M.Chinn y H. Ito (2007). "A New Measure of Financial Openness", Journal of Comparative Policy Analysis.

Gráfico 2 | Apertura comercial en Latinoamérica
(Exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB, año 2008)



Fuente: Fondo Monetario Internacional

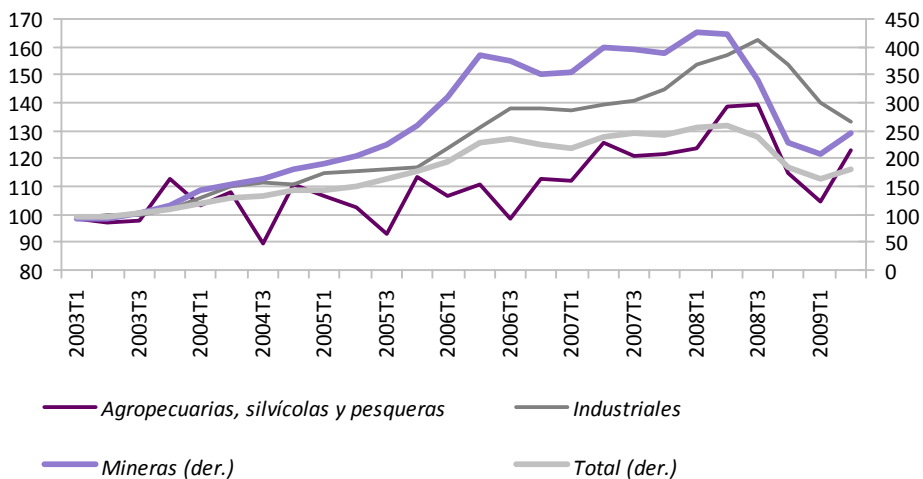
Gráfico 3 | Índice de apertura financiera en Latinoamérica
(valores mayores indican mayor apertura, promedio todos los países del mundo = 0, año 2006)



Fuente: M.Chinn y H. Ito (2007). "A New Measure of Financial Openness", Journal of Comparative Policy Analysis.

Siendo Chile una de las economías más abiertas del mundo y la región, la crisis global tuvo un efecto importante. Durante el tercer trimestre de 2008 disminuyeron fuertemente los precios de las exportaciones. Medido por el Índice de Valor Unitario (IVUX), el precio de los bienes exportados por Chile cayó en su conjunto 23% el último trimestre de 2008 respecto del tercer trimestre de ese año y sufrió una baja adicional de 11,4% el primer trimestre de 2009 respecto al trimestre anterior, totalizando una caída de 34,4% en dos trimestres (Gráfico 4). Si bien las caídas de precios fueron lideradas por desplomes en el precio de los bienes mineros (que retrocedieron 39,5% entre el tercer trimestre de 2008 y el primero de 2009), las caídas de precios fueron bastante generalizadas y en magnitud superaron ampliamente las contracciones registradas luego de la crisis asiática. Los términos de intercambio cayeron 25% el último trimestre de 2008 respecto del último trimestre del 2007, mientras en 1998 cayeron un 16% respecto al primer trimestre de 1997.

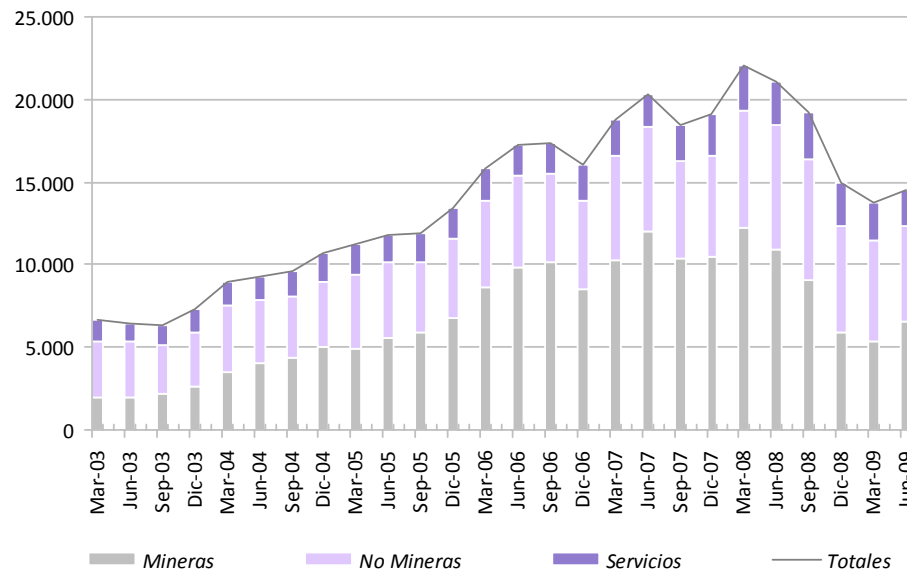
Gráfico 4 | Índice de valor unitario de exportaciones (2003=100)



Fuente: Banco Central de Chile

Las violentas caídas en el precio de las exportaciones fueron acompañadas de caídas menores en las cantidades exportadas. Si consideramos el valor exportado, en dólares corrientes, las exportaciones en el cuarto trimestre de 2008 fueron 21,8% menores que en el trimestre anterior (Gráfico 5). Si sumamos el valor exportado del cuarto trimestre de 2008 y primer trimestre de 2009 y lo comparamos con igual periodo del año anterior, la caída fue de 30%, lo que anualizado corresponde a 14,3% del PIB de 2008 y 19,9% del ingreso privado disponible de ese año.

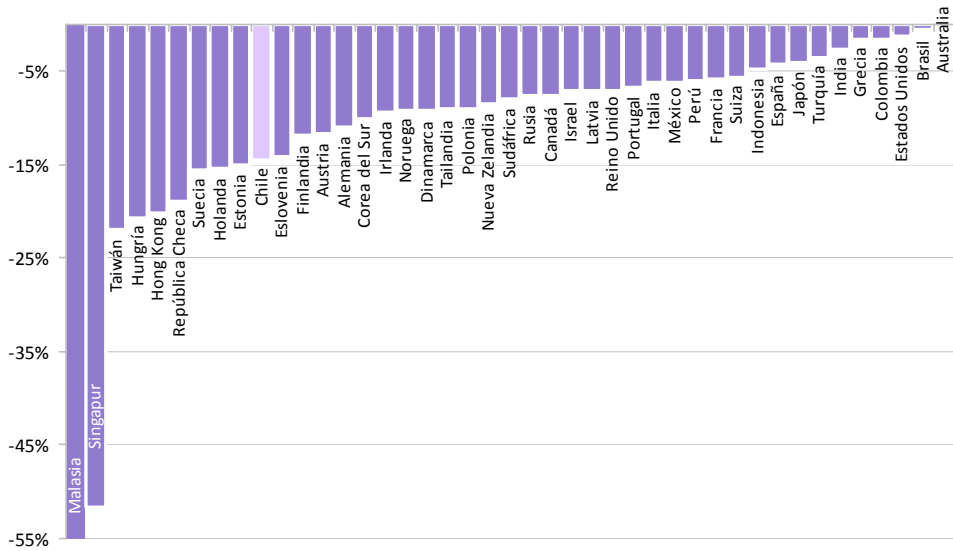
Gráfico 5 | Valor de las exportaciones
(millones de dólares FOB)



Fuente: Banco Central de Chile

Otra forma de dimensionar la profundidad de la contracción de las exportaciones es comparando el mínimo valor trimestral con el valor máximo registrado durante el ciclo anterior. Medido así, la caída fue de 43% (19,6% del PIB). Si comparamos estos resultados con los de los demás países emergentes, Chile es la economía más afectada de Latinoamérica y la décima con mayor retroceso entre los emergentes (Gráfico 6).

Gráfico 6 | Caída en exportaciones
 (Variación de las exportaciones entre el máximo de 2008 y el mínimo de 2009, % del PIB de 2008)



Fuente: Bloomberg e IFS

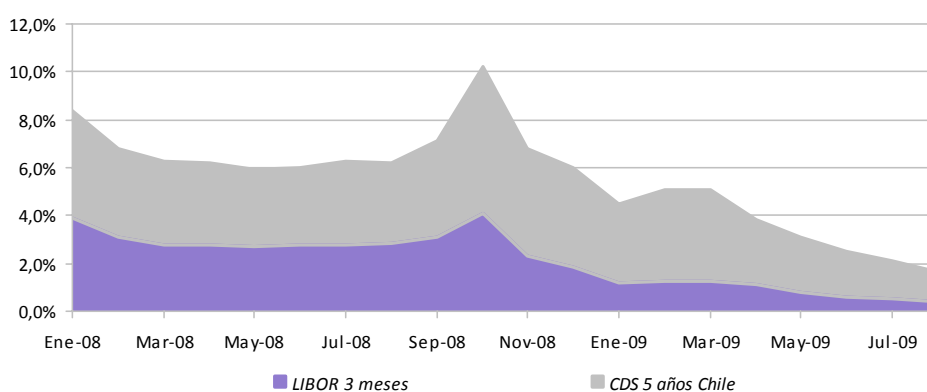
La peor crisis financiera del mundo en décadas trajo aparejada una caída en nuestros ingresos por exportaciones y, por tanto, en nuestro ingreso nacional. Agravando todavía más la situación, se produjo al mismo tiempo una fuerte contracción de liquidez a nivel global. Las tasas de interés se mostraron inicialmente al alza, los premios por riesgo soberano se dispararon y el financiamiento internacional se hizo más escaso. La LIBOR en dólares a 3 meses subió poco más de 100 puntos base entre agosto y octubre de 2008. Mucho más dramático aún fue el aumento de los premios por riesgo. En el Cuadro 1 se aprecia el abrupto ajuste que sufrieron los *Credit Default Swaps* para la deuda soberana de Chile, similar a lo ocurrido en otros países de Latinoamérica. Sumando ambos efectos —aumento de tasas y aumento de premios por riesgo—, el costo de endeudarse en los mercados internacionales para una empresa chilena aumentó a lo menos 215 puntos base en un par de semanas (Gráfico 7).

Cuadro 1 | *Credit Default Swaps (CDS) de países emergentes*
(puntos base)

| | Periodo pre-crisis Promedio ene/2007- ago/2008 | Peak de la crisis Promedio 22 al 28 oct 2008 | Variación en Puntos Base | Variación porcentual |
|------------------------|--|--|-----------------------------|-------------------------|
| Argentina | 425,8 | 3.864,1 | 3.438,3 | 907,6% |
| Turquía | 205,7 | 775,8 | 570,1 | 377,1% |
| Indonesia | 177,2 | 1.111,6 | 934,3 | 627,2% |
| Filipinas | 172,7 | 749,2 | 576,4 | 433,7% |
| Vietnam | 137,7 | 673,9 | 536,2 | 489,3% |
| Colombia | 134,0 | 553,5 | 419,5 | 413,1% |
| Perú | 106,6 | 547,9 | 441,3 | 514,0% |
| Brasil | 105,0 | 553,5 | 448,5 | 527,0% |
| Sudáfrica | 92,8 | 600,7 | 507,9 | 647,4% |
| Rusia | 81,8 | 1.049,4 | 967,7 | 1283,3% |
| México | 70,4 | 546,0 | 475,5 | 775,2% |
| Tailandia | 67,4 | 424,0 | 356,6 | 628,9% |
| Hungría | 64,2 | 555,3 | 491,1 | 864,4% |
| Croacia | 54,3 | 436,2 | 381,9 | 803,8% |
| Malasia | 50,2 | 425,4 | 375,1 | 846,7% |
| Corea del Sur | 49,0 | 601,9 | 552,9 | 1227,8% |
| Chile | 35,1 | 294,2 | 259,1 | 837,5% |
| Polonia | 28,9 | 243,7 | 214,8 | 842,4% |
| República Checa | 9,9 | 220,5 | 210,6 | 2234,4% |

Fuente: Bloomberg

Gráfico 7 | *Tasa LIBOR a 3 meses y CDS a 5 años para Chile*
(porcentaje)

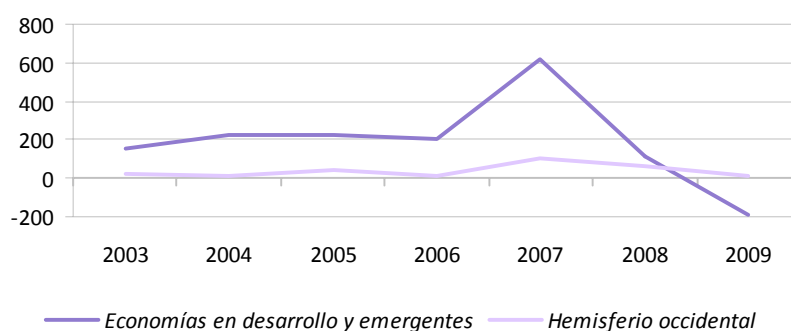


Fuente: Bloomberg

No sólo aumentaron los costos del crédito externo, sino que se produjo una sequía de capitales externos. El Gráfico 8 muestra la fulminante caída que tuvieron los flujos de capitales a países emergentes y, especialmente, a Latinoamérica. Esta escasez de capital externo acentuó aún más las restricciones de liquidez internacional que enfrentaron los países emergentes, incluyendo Chile, lo que llevó a un aumento sustancial de las tasas de interés internas (Cuadro 2).

Gráfico 8 | Flujo de capitales hacia economías emergentes

(billones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional

Cuadro 2 | Tasas de interés de mercado en Chile

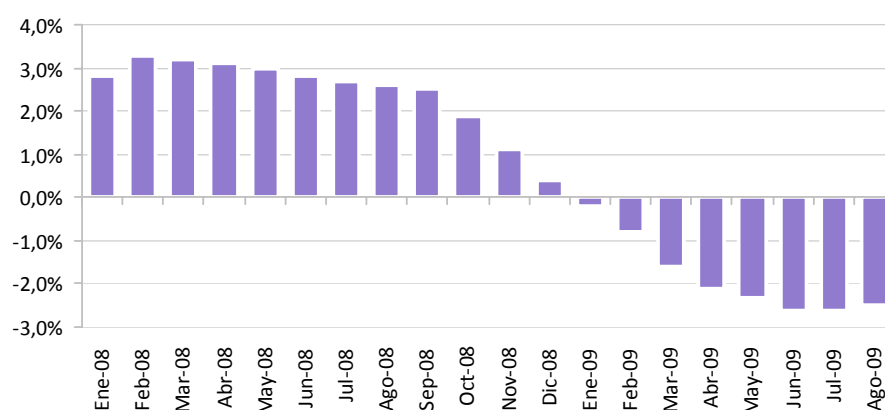
(porcentaje)

| Tipo de tasa de interés | Promedio 1ª sem. de 2008 | Octubre de 2008 | Variación en puntos base |
|--|--------------------------|-----------------|--------------------------|
| TPM | 6,3% | 8,3% | 196,8 |
| | 0,0% | 0,0% | |
| Tasa interbancaria promedio a 1 día | 6,3% | 8,3% | 194,5 |
| | 0,0% | 0,0% | |
| Captaciones 30 a 89 días | 0,0% | 0,0% | |
| Nominal | 6,5% | 9,0% | 252,0 |
| Reajutable T.C. | 3,6% | 3,7% | 6,5 |
| Captaciones 90 a 365 días | 0,0% | 0,0% | |
| Nominal | 6,9% | 10,0% | 306,0 |
| Reajutable T.C. | 1,1% | 3,5% | 235,5 |
| Colocaciones 30 a 89 días | 0,0% | 0,0% | |
| Nominal | 10,9% | 16,6% | 570,0 |
| Reajutable U.F. | 3,9% | 4,8% | 93,5 |
| Colocaciones 90 a 365 días | 0,0% | 0,0% | |
| Nominal | 14,1% | 17,2% | 306,0 |
| Reajutable T.C. | 4,0% | 5,5% | 148,7 |

Fuente: Banco Central de Chile

Como resultado de la crisis internacional, se evidenció también un fuerte ajuste a la baja de las expectativas de crecimiento para el mundo en 2009. El Gráfico 9 muestra que desde octubre de 2008 los agentes privados redujeron significativamente sus proyecciones respecto a la actividad económica mundial en 2009. De forma similar, los organismos internacionales realizaron recortes importantes de sus proyecciones de crecimiento para ese mismo año.

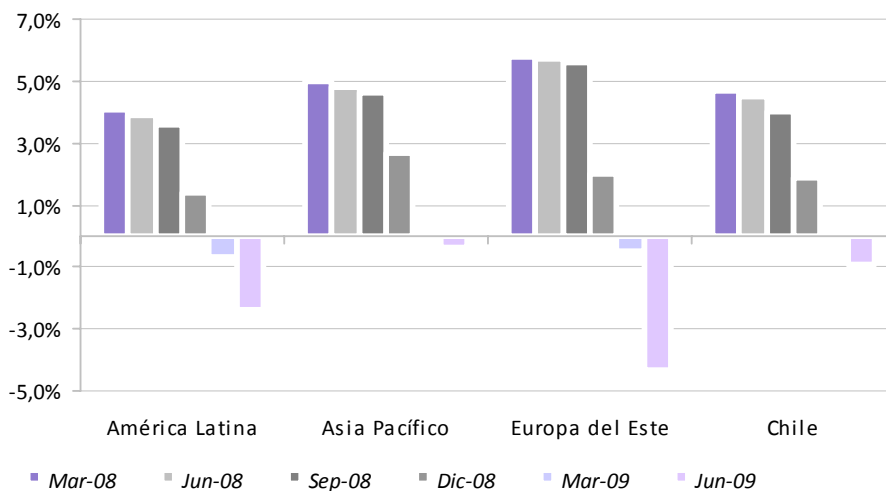
Gráfico 9 | Expectativas de crecimiento del PIB mundial en 2009 (porcentaje)



Fuente: Consensus Forecast

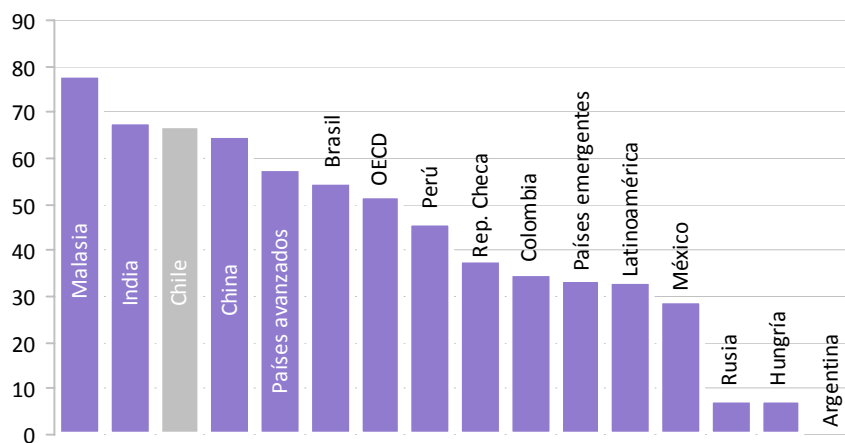
Algo similar ocurrió en Chile. El deterioro significativo de las expectativas se sumó a la caída en ingresos por exportaciones y las restricciones de liquidez. Una evaluación comparativa de la evolución de las expectativas de crecimiento para 2009 muestra que la corrección a la baja en Chile, si bien fue severa, tuvo una magnitud algo menor que las de otras economías emergentes (Gráfico 10). Esto es atribuible a la confianza que existía en la capacidad de nuestra economía para hacer frente a la crisis y es corroborado por organismos internacionales que señalaban la fortaleza y preparación del país para enfrentar la crisis (Gráfico 11). El ajuste de expectativas se reflejó también en la caída de los precios de activos. El IPSA cayó 13,8% durante el último trimestre de 2008.

Gráfico 10 | Crecimiento esperado del PIB 2009 para Chile y otras economías emergentes (porcentaje)



Fuente: Consensus Forecast

Gráfico 11 | Grado de preparación ante la crisis (índice, a mayor valor mayor preparación)



Fuente: International Institute for Management Development

Los efectos de la crisis financiera —menores exportaciones, menor liquidez internacional y deterioro de expectativas— no tardaron en verse reflejados en una contracción del PIB y de la demanda interna (Gráfico 12). Todos los componentes de la demanda interna fueron afectados,

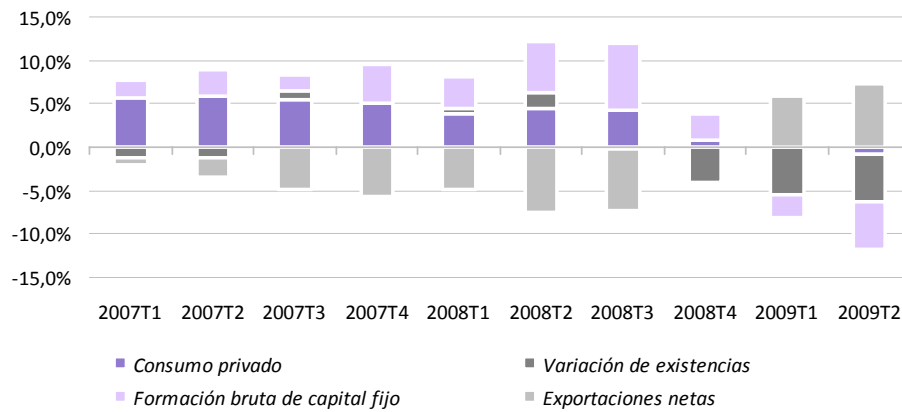
aunque destaca la desacumulación de existencias que explica aproximadamente la mitad de la desaceleración de la demanda interna (Gráfico 13).

Gráfico 12 | Demanda interna y PIB
(variación porcentual en 12 meses)



Fuente: Banco Central de Chile

Gráfico 13 | Incidencia de los componentes del PIB en el crecimiento en 12 meses
(porcentaje)

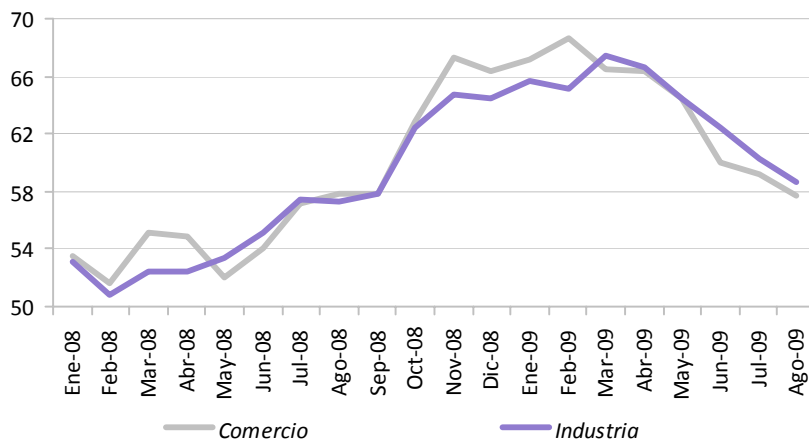


Fuente: Banco Central de Chile

Las existencias tuvieron una abrupta caída en el último trimestre de 2008, período en el que su desacumulación representó 2,7% del PIB. Dicho resultado se explica en parte por una importante acumulación de inventarios en los trimestres inmediatamente anteriores. Al respecto,

el Indicador Mensual de Confianza Empresarial (IMCE) reportó que aún después de las caídas de inventarios registradas en el cuarto trimestre de 2008 y primer trimestre de 2009, las empresas consideraban que su nivel de inventarios aún se encontraba por sobre lo deseado (Gráfico 14). En todo caso, la caída de los inventarios es coherente, en un escenario de crisis, con un comportamiento empresarial más cauteloso dado un escenario externo adverso y perspectivas de crecimiento pesimistas.

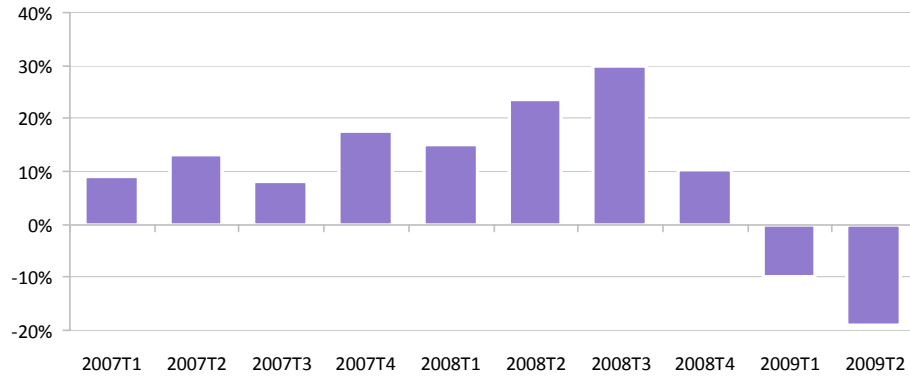
Gráfico 14 | Percepción de la situación de inventarios
(índice, 50 corresponde al nivel normal, por sobre 50 corresponde a un exceso)



Fuente: Universidad Adolfo Ibáñez e ICARE

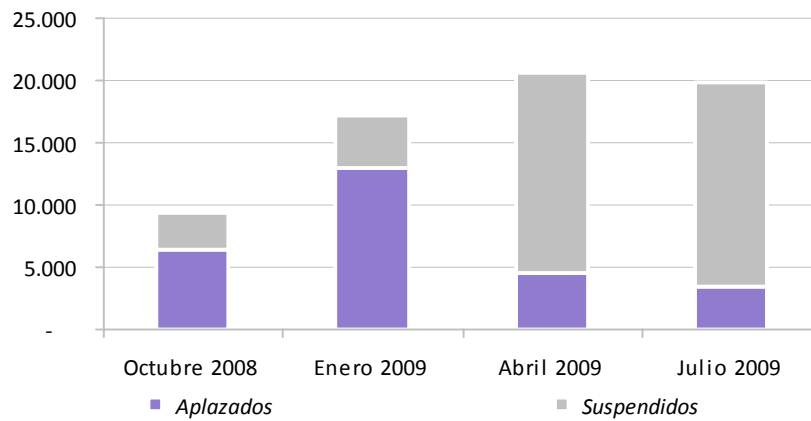
Por su parte, la formación bruta de capital fijo (FBCF) pasó de crecer a una tasa promedio de 22,9% en los primeros tres trimestres de 2008 a sólo 10,4% el último trimestre de ese año, para luego evidenciar una contracción durante el 2009 (Gráfico 15). El menor dinamismo de la FBCF se debió tanto al aumento del costo de financiamiento y el empeoramiento del acceso al mismo, como a la incertidumbre provocada por la crisis, lo que redundó en postergaciones y suspensiones de proyectos de inversión (Gráfico 16). Al igual que las existencias, parte de la caída en la FBCF correspondió a un ajuste cíclico. Esto se refleja en que la tasa de inversión en capital fijo real a PIB al último trimestre del año 2008 estaba en niveles históricamente elevados, los que han tendido a normalizarse (Gráfico 17).

Gráfico 15 | Formación bruta de capital fijo
(variación en 12 meses)



Fuente: Banco Central de Chile

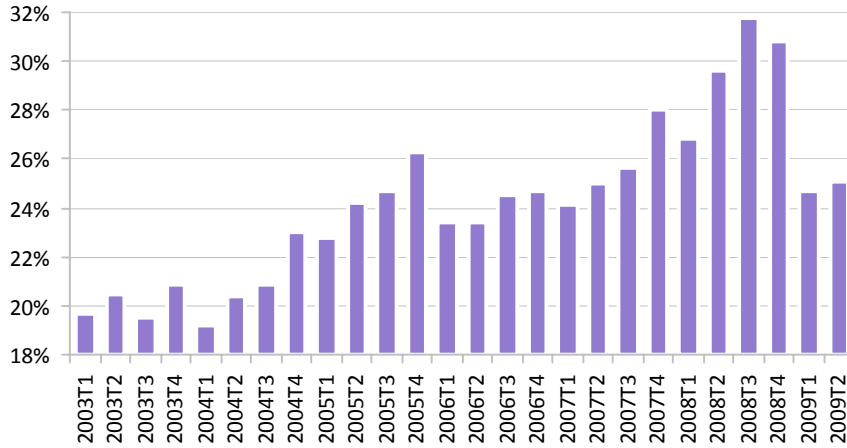
Gráfico 16 | Suspensión y aplazamiento de proyectos de inversión
(millones de dólares)



Fuente: Corporación de Bienes de Capital

Gráfico 17 | Tasa de inversión en capital fijo

(% PIB, pesos de 2003)

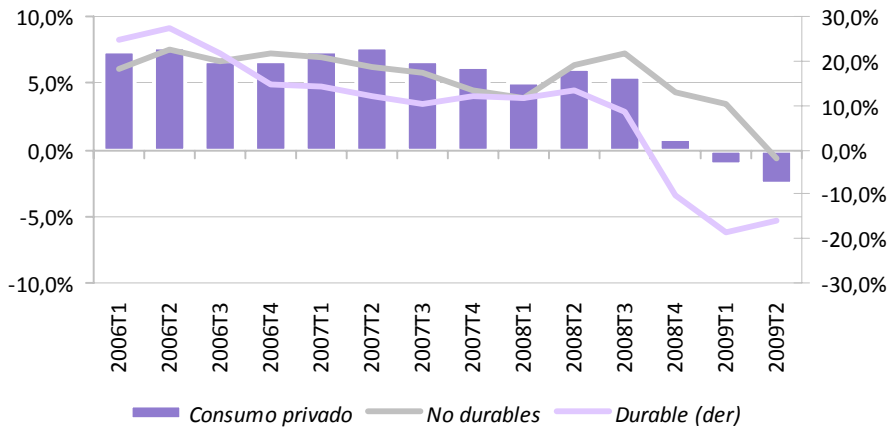


Fuente: Banco Central de Chile

Por otra parte, el consumo privado tuvo un crecimiento de 0,8% en el cuarto trimestre de 2008, lo que se compara negativamente con el 5,5% de crecimiento promedio en los tres primeros trimestres de ese año. Este resultado se explica por una desaceleración de todos sus componentes, en particular del gasto en bienes durables, como es de esperar frente a una disminución repentina del ingreso y un empeoramiento del acceso al crédito (Gráfico 18).

Gráfico 18 | Consumo privado y sus componentes

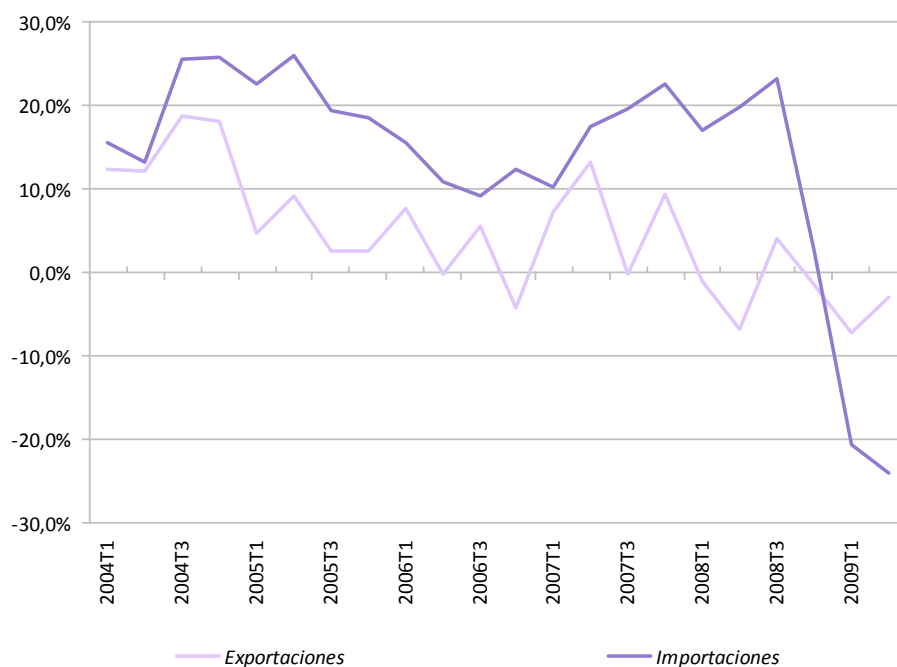
(variación en 12 meses)



Fuente: Banco Central de Chile

A diferencia de lo ocurrido con la demanda interna, las exportaciones netas contribuyeron positivamente al crecimiento el último trimestre de 2008. La sustantiva contracción del valor de las exportaciones se produjo principalmente por la disminución de precios. Los índices de cantidades exportadas se mantuvieron relativamente estables (Gráfico 19). Por otro lado, las importaciones evidenciaron una importante disminución en cantidad durante el cuarto trimestre de 2008. La contracción se produjo en todos los componentes. La drástica reducción de las importaciones reales, sumada a la estabilidad de la cantidad exportada, implicó una contribución positiva del saldo externo al PIB.

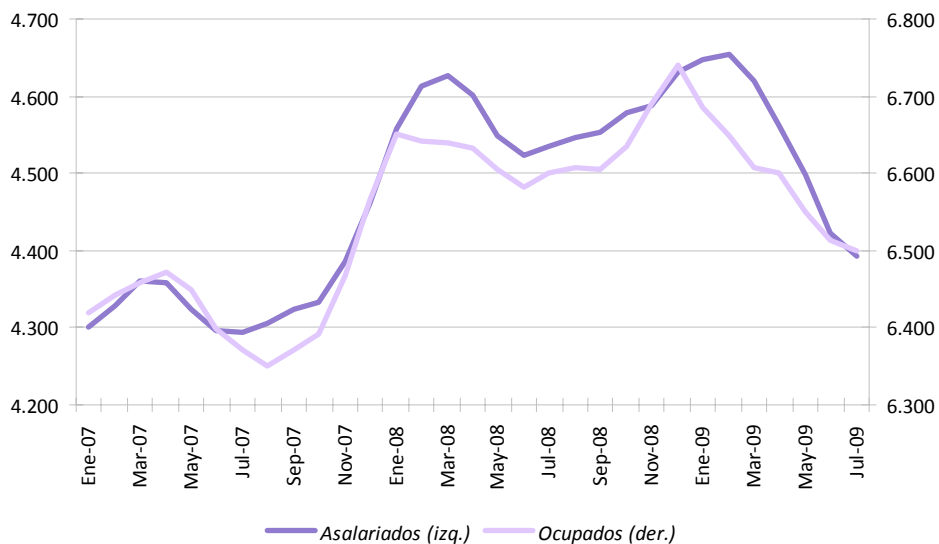
Gráfico 19 | Cantidad de exportaciones e importaciones
(índice de quantum, variación en 12 meses)



Fuente: Bloomberg

El empleo, que desde el 2007 mostraba elevadas tasas de crecimiento, también se vio severamente afectado por la crisis. Durante los primeros tres trimestres de 2008 el crecimiento fue en promedio 3,1% para el empleo total y 5,6% para el empleo asalariado. Sin embargo, en los últimos meses de 2008 el efecto de la crisis económica mundial se hizo sentir y estas elevadas tasas de crecimiento comenzaron a caer (Gráfico 20).

Gráfico 20 | Empleo
(miles de personas)



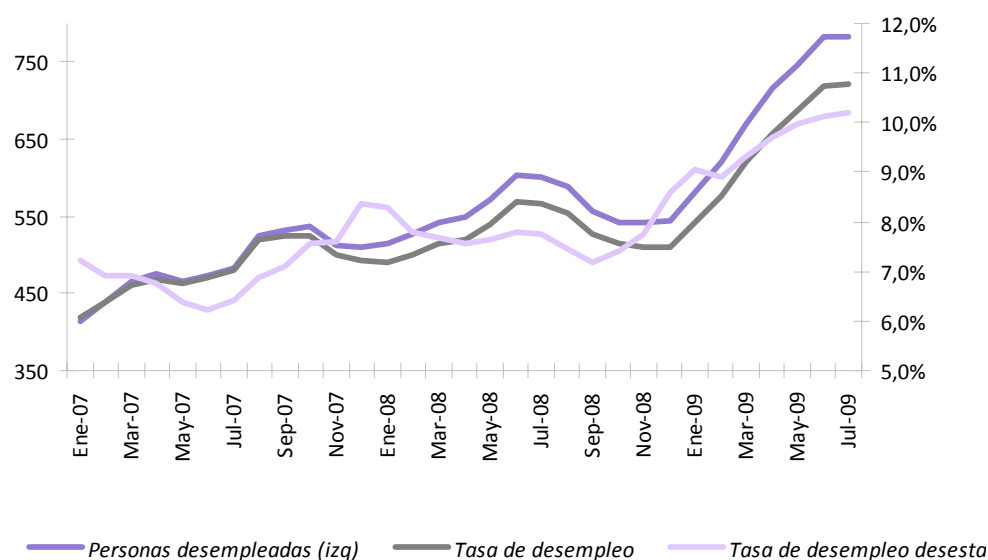
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

La tasa de desempleo empezó a evidenciar los efectos de la crisis económica durante el primer trimestre de 2009³. El Gráfico 21 muestra que la tasa de desempleo tuvo una continua caída desde julio de 2008. Esta caída sufrió un quiebre a partir del trimestre móvil noviembre-enero, en el cual aumentó 0,5 puntos porcentuales. El aumento del desempleo los primeros meses de 2009 se debió no sólo a la caída del empleo, sino a que ésta no fue acompañada por una merma en la fuerza de trabajo, la que continuó creciendo, aunque a tasas menores.

³ El rezago que evidenció el mercado del trabajo respecto a la desaceleración de la actividad es coherente con los hallazgos de Restrepo y Soto (2006), que muestran que el empleo presenta una volatilidad cercana a la mitad de la volatilidad del producto y su ciclo se rezaga entre uno y tres trimestres con respecto al ciclo del PIB. IPOM, enero 2009.

Gráfico 21 | Desempleo

(miles de personas, %)



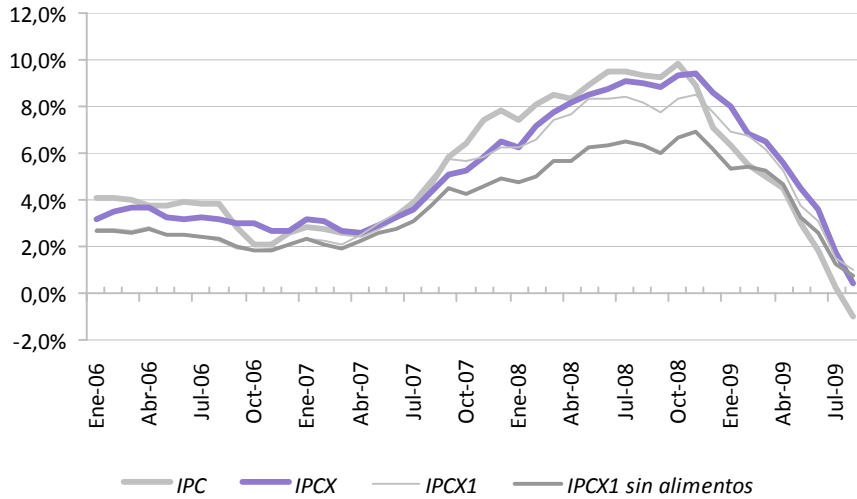
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

La inflación, por su parte, sufrió un marcado vaivén en 2008. Durante los primeros tres trimestres del año, la inflación se elevó incluso hasta niveles por encima del 9%, debido principalmente al aumento del precio internacional de los alimentos y combustibles. Este aumento de origen externo cedió con rapidez ante la brusca desaceleración de la economía internacional en los últimos meses de ese año (Gráfico 22), la que llevó asociada una caída brusca en el precio internacional de la energía y los alimentos. Resalta el hecho que la caída de la inflación en Chile haya sido una de las mayores en el mundo entre octubre de 2008 y abril de 2009 (Gráfico 23). El fuerte traspaso al mercado interno de los menores precios externos evidencia la ausencia de mecanismos de control de precios⁴. Al menor precio internacional de productos primarios se sumó la desaceleración de la demanda interna y la caída en las expectativas inflacionarias, con la subsecuente baja en la inflación subyacente⁵.

4 IPOM mayo 2009.

5 IPOM mayo 2009.

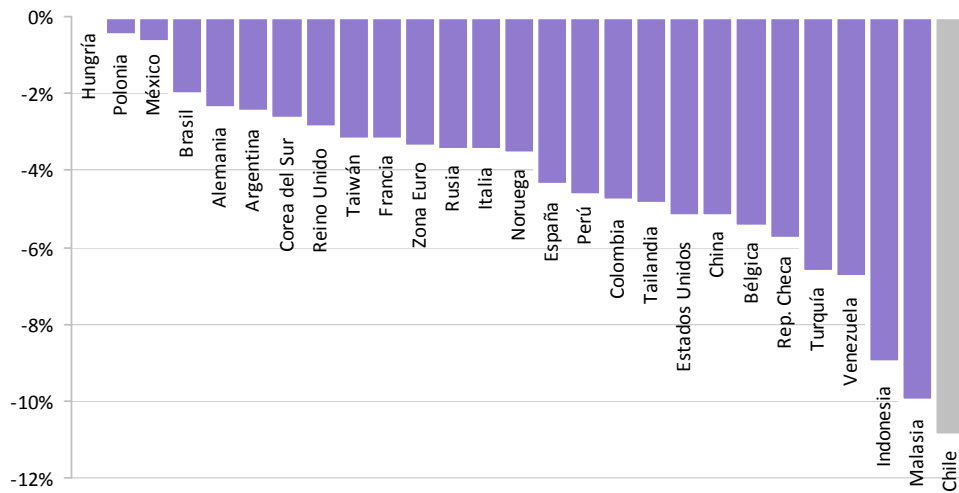
Gráfico 22 | Inflación
(porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Gráfico 23 | Caídas en inflación

(diferencia de inflación en doce meses entre agosto de 2009 y octubre de 2008, puntos porcentuales)



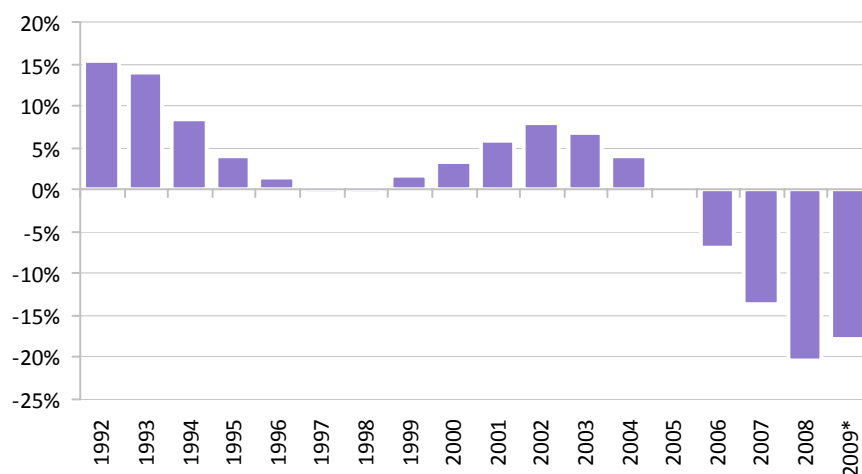
Fuente: Bloomberg

3. La reacción de política

En el mundo, la crisis se enfrentó con una combinación de políticas contracíclicas. Se lanzaron cuantiosos paquetes fiscales y se aplicaron políticas monetarias expansivas. También se tomaron medidas para sanear el sector financiero y reestablecer la confianza en las instituciones crediticias, especialmente en economías desarrolladas⁶.

En Chile, a diferencia de otras crisis del pasado, la adversa situación externa encontró a la economía en buena forma para mitigar este tipo de contingencias⁷. Esto en gran medida fue producto de las lecciones aprendidas de las crisis anteriores (Recuadro 1). Desde hace años, el sector público chileno se ha caracterizado por el ahorro de los excedentes de ingresos, producto principalmente de los favorables términos de intercambio y la mayor actividad económica. El Fisco pasó a ser, por primera vez en la historia moderna del país, acreedor neto (Gráfico 24). Esto fue posible en el marco de la regla fiscal estructural.

Gráfico 24 | Deuda pública neta del gobierno central
(porcentaje del PIB)



* Marzo de 2009 / Fuente: Dirección de Presupuestos

Además de la favorable situación fiscal, el Banco Central, haciendo uso de su autonomía, construyó credibilidad utilizando un esquema de metas de inflación que le permitió mantener una inflación baja y estable, a la vez que contribuyó a estabilizar el ciclo económico. Este esquema

⁶ *Beyond the crisis: for a stronger, cleaner, fairer world economy*. Discurso de Ángel Gurría, Secretario General OCDE. Beijing, 21 de marzo de 2009

⁷ Lecciones de la crisis financiera. Guillermo Le Fort. Enero 2009.

contempla un tipo de cambio flexible que permite acomodar las fluctuaciones en las condiciones externas. El Banco Central también acumuló una cantidad prudente de reservas internacionales que, junto con los activos del Fisco, permitieron hacer frente a las restricciones de liquidez que se suscitaron durante los últimos meses de 2008 (Gráfico 29).

Recuadro 1 | Comparación de los efectos de crisis sobre la economía chilena

En este recuadro se realiza un análisis comparativo de los efectos de distintos episodios de crisis sobre la economía chilena. Se compara la crisis financiera global de 2008 con la de 1982 (crisis de la deuda) y con la de 1998 (crisis asiática). Se estudia la magnitud de los *shocks* internacionales enfrentados y los efectos que éstos generaron en las principales variables de la economía nacional.

La crisis financiera global y la crisis de la deuda

En ambos períodos de crisis se produjo un deterioro significativo del escenario externo. El crecimiento mundial se redujo, los precios de exportaciones y los términos de intercambio se deterioraron y el costo del endeudamiento externo aumentó bruscamente. En términos de crecimiento del mundo, como muestra el Cuadro 3, durante la crisis de la deuda se produce una desaceleración de la actividad económica mundial, pasando de crecer 2,2% en 1981 a 0,9% en 1982. Durante la crisis financiera global, el mundo pasó de tasas de crecimiento relativamente elevadas (3,2% en 2008) a una situación de recesión (-1,0% proyectado para 2009).

Ambos eventos están marcados por una caída significativa de los términos de intercambio. No obstante, a diferencia de la crisis de la deuda, la caída de los términos de intercambio durante la crisis financiera global se concentra en un período mucho más corto (Cuadro 3). En la crisis reciente, el *shock* externo ha implicado una importante contracción del valor de exportaciones, asociado principalmente a una caída de los precios de productos exportados. El decrecimiento del valor de exportaciones supera con creces lo acaecido en la crisis de 1982-1983 (Cuadro 3).

La comparación de las condiciones de liquidez internacional es más compleja. Las tasas de interés externas durante la crisis de la deuda eran mayores en nivel, pero no existe información comparable sobre el acceso al crédito y los premios por riesgo. No obstante, en este sentido, no cabe duda que durante la crisis de la deuda la vulnerabilidad de la economía chilena a un deterioro de las condiciones de crédito externo era mayor, debido especialmente a los descalces cambiarios.

Cuadro 3 | Características de la crisis de la deuda y de la crisis financiera global
(variación anual)

| | Crisis de la deuda | | | Crisis financiera global | | |
|--------------------------------|--------------------|-------|------|--------------------------|--------|----------|
| | 1981 | 1982 | 1983 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
| PIB mundial | 2,2% | 0,9% | 2,8% | 5,2% | 3,2% | -1,0% |
| Términos de intercambio | -13,0% | -8,8% | 8,9% | 3,6% | -15,1% | 2,5% |
| Valor de exportaciones | -18,5% | -3,4% | 3,4% | 15,3% | -1,8% | -23,9% |

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Bennet y Valdés (2001) y Banco Central.

(p): Proyección: Informe de Política Monetaria de septiembre de 2009

A pesar de la mayor magnitud de la contracción de la demanda externa, la economía nacional evidenció un mejor desempeño en la crisis más reciente respecto a la gran contracción del producto de 1982 (Cuadro 4). De forma similar, el desempleo aumentó considerablemente más durante la crisis de la deuda, alcanzando niveles mucho mayores que los actuales (Cuadro 4)⁸. La evolución de la inversión permite observar en qué medida ha sido afectada la capacidad futura de expansión de la economía (Cuadro 4). Al respecto, la caída de la FBCF en 2009 se compara muy favorablemente con las caídas de la inversión registradas en 1982 y 1983.

Cuadro 4 | Efectos en Chile de la crisis de la deuda y de la crisis financiera global

| | Crisis de la deuda | | | Crisis financiera global | | |
|---|--------------------|--------|--------|--------------------------|-------|-----------|
| | 1981 | 1982 | 1983 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
| PIB (var. anual) | 6,2% | -13,6% | -2,8% | 4,7% | 3,2% | -1,5% * |
| Formación bruta de capital fijo (var. anual) | 16,8% | -38,3% | -15,0% | 12,0% | 19,5% | -12,9% ** |
| Desempleo (%) | 11,3% | 19,6% | 14,6% | 7,1% | 7,8% | 10,8% *** |

Fuentes: Banco Central e Instituto Nacional de Estadísticas / P: Proyección. * Ministerio de Hacienda; ** IPOM septiembre 2009, Banco Central *** Tasa de desempleo en julio de 2009.

⁸ Meller señala que el desempleo efectivo, que incluía programas especiales de empleo público en los que los beneficiados recibían entre US\$ 20 y US\$ 40 por mes como indemnización de cesantía superó el 30% en 1983. Patricio Meller (1996), Un siglo de economía política chilena (1890-1990), ED. Andrés Bello.

La crisis financiera global y la crisis asiática

En términos de crecimiento del PIB mundial, durante la crisis asiática se mantuvo la expansión debido a que la mayoría de las economías desarrolladas no sufrió efectos significativos. También los términos de intercambio presentan una mayor y más rápida caída en la crisis financiera global que en la asiática (Cuadro 5). Lo anterior se traduce en que, como muestra el Cuadro 3, el valor de las exportaciones presenta una disminución significativamente mayor durante la reciente crisis financiera que en el período 1998-1999.

Las tasas de interés externas durante la crisis asiática fueron mayores en nivel, pero experimentaron aumento menos pronunciado. Entre septiembre y octubre de 2008 la LIBOR a 90 días en dólares presentó un alza de 94 puntos base, mientras que la mayor alza mensual en la crisis asiática se produce en octubre de 1999 y alcanzó a 61 puntos base.

Cuadro 5 | Características de la crisis asiática y de la crisis financiera global
(variación anual)

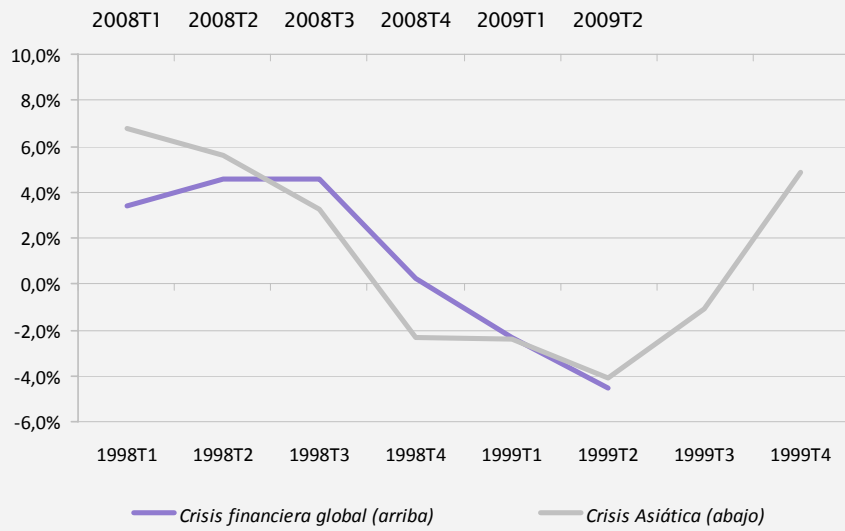
| | Crisis asiática | | | Crisis financiera global | | |
|--------------------------------|-----------------|--------|-------|--------------------------|--------|----------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
| PIB Mundial | 4,0% | 2,5% | 3,5% | 5,2% | 3,2% | -1,0% |
| Términos de Intercambio | 3,0% | -11,2% | -4,5% | 3,6% | -15,1% | 2,5% |
| Valor de Exportaciones | 7,5% | -8,7% | 5,1% | 15,3% | -1,8% | -23,9% |

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Bennet y Valdés (2001) y Banco Central.

(p): Proyección: Informe de Política Monetaria de septiembre de 2009

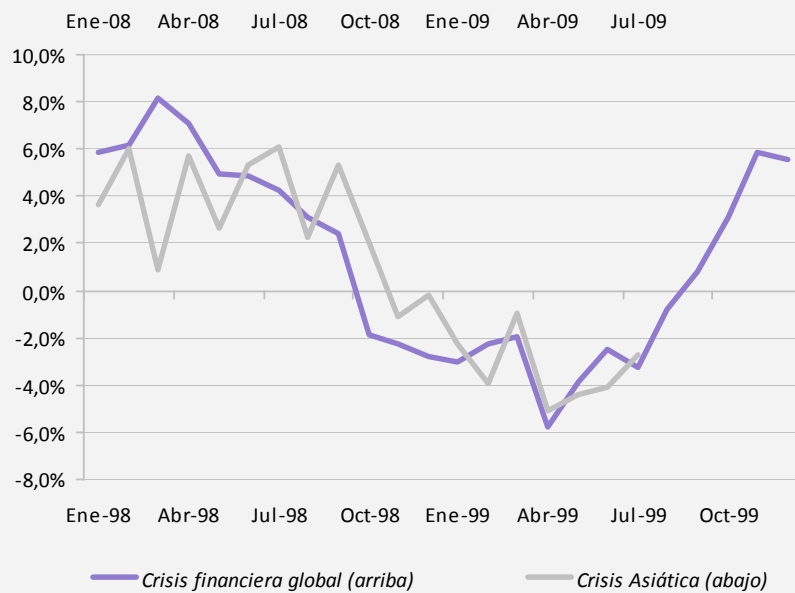
Aunque el escenario externo en la reciente crisis financiera global fue mucho más negativo que el enfrentado durante la crisis asiática, tanto en términos reales como financieros, el crecimiento del PIB se comportó de una manera muy similar en ambos acontecimientos. Ello se desprende tanto al comparar la evolución del PIB trimestral (Gráfico 25), como los datos mensuales de actividad (Gráfico 26).

Gráfico 25 | PIB trimestral
(variación porcentual anual)



Fuente: Banco Central

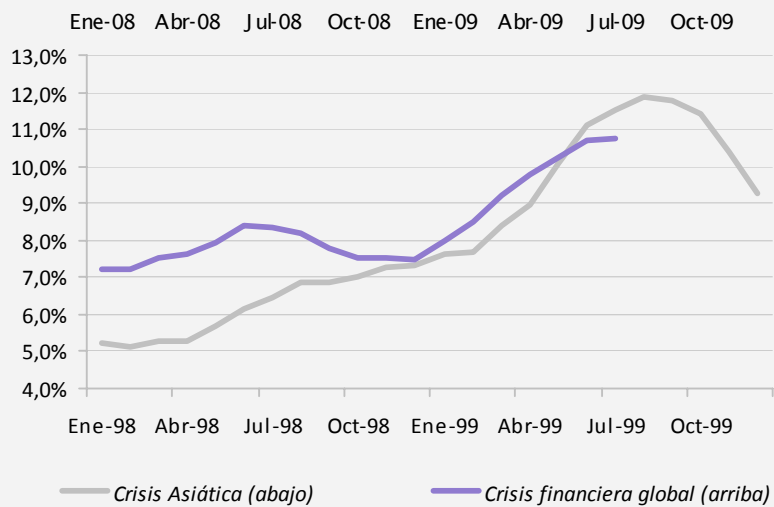
Gráfico 26 | Índice mensual de actividad económica
(variación porcentual anual)



Fuente: Banco Central

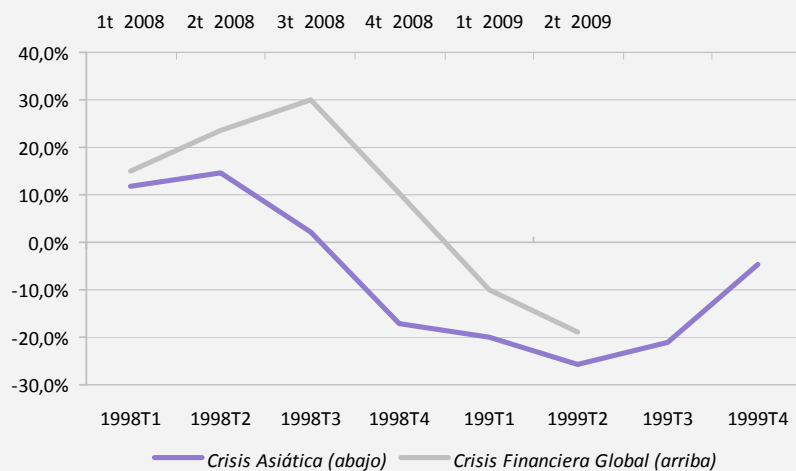
Dos elementos importantes diferencian la crisis reciente respecto de la registrada entre 1998-1999. Primero, si bien la evolución del desempleo fue muy similar al comienzo de ambos eventos, en el reciente remezón la tasa de desempleo se estabilizó en un nivel menor que durante la crisis asiática (Gráfico 27). Además, la formación bruta de capital fijo, variable importante para las perspectivas futuras de producción, se contrajo considerablemente menos durante la crisis financiera global (Gráfico 28).

Gráfico 27 | Tasa de desempleo
(porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Gráfico 28 | Formación bruta de capital fijo
(var. anual)



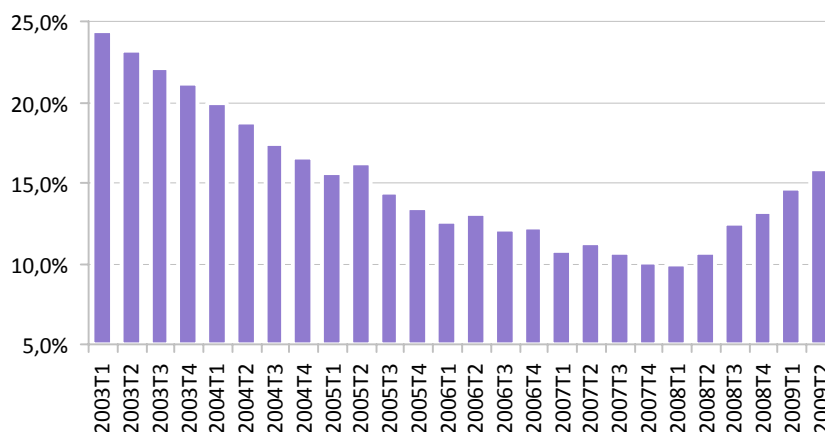
Fuente: Banco Central

Conclusiones

El *shock* internacional enfrentado por la economía chilena en la reciente crisis es mayor que el enfrentado durante la crisis de 1982 y, sin dudas, mayor que el enfrentado durante la crisis de 1998. No obstante, la respuesta de la economía ha sido mejor que en ambos eventos pasados. Respecto de la crisis asiática, la evolución del PIB ha sido similar pero el desempleo ha aumentado menos y ha habido un menor retroceso en la formación bruta de capital fijo.

En buena medida, el mejor desempeño relativo de la economía frente a la crisis más reciente es producto de las lecciones aprendidas de las crisis anteriores. Tras la crisis de la deuda, se aplicó en Chile una regulación financiera prudente y moderna, con altos estándares de supervisión. Esto nos llevó a enfrentar la crisis financiera global con un sistema financiero sólido y bien capitalizado. A su vez, tras la crisis asiática, se implementaron políticas macroeconómicas orientadas a acumular capital financiero y de credibilidad en buenos tiempos para ser utilizados, de manera coordinada, en momentos de mayor dificultad. Además, por primera vez enfrentamos una crisis con un tipo de cambio flexible, que evita la acumulación previa de desequilibrios cambiarios y facilita la aplicación de políticas contracíclicas.

Gráfico 29 | Reservas internacionales netas
(porcentaje del PIB, acumulado en 4 trimestres)



Fuente: Banco Central de Chile

A diferencia de lo ocurrido en varios otros países, Chile enfrentó la crisis con un sistema financiero sólido, reforzado por una supervisión y regulación bancaria prudente y moderna. Esto permitió la aplicación de políticas contracíclicas sin tener restricciones por el lado de la estabilidad del sistema financiero, como ocurre actualmente en varios países, incluyendo a aquellos desarrollados donde se originó la crisis financiera reciente.

El mundo asistió a un intenso debate económico relativo a las recomendaciones de política para enfrentar la crisis en el corto y mediano plazo. Este debate ha sido liderado por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Existe amplio acuerdo en que las políticas contracíclicas en la actual coyuntura resultan fundamentales debido a que cumplen un rol estabilizador y protegen el crecimiento y desarrollo de largo plazo, así como a la población más vulnerable⁹.

En momentos en que consumidores y productores enfrentan restricciones transitorias de liquidez, las políticas contracíclicas cumplen un papel significativo para aliviarlas. Es crucial realizar esfuerzos para evitar que se rompan vínculos contractuales, especialmente laborales, por razones eminentemente transitorias asociadas a la crisis de origen externo. Además de los costos sociales conocidos, el desempleo tiene costos de mediano plazo importantes ya que deprecia el capital humano. A lo anterior se suma la importancia de contener las expectativas, de modo de evitar escaladas entre un deterioro de expectativas y una caída en la demanda por bienes y servicios. Una reacción enérgica y oportuna ayuda a contener las expectativas, reduciendo la probabilidad de profecías autocumplidas y equilibrios no deseables. Las políticas contracíclicas pueden ser especialmente efectivas cuando se genera desempleo y quedan recursos productivos no utilizados, ya que estas políticas estimulan la demanda sin desplazar gasto privado, reduciendo el desempleo.

No sólo existen buenos argumentos teóricos para embarcarse en políticas contracíclicas. La evidencia empírica también muestra su efectividad. Aunque no todos los casos son exitosos, en Chile estaban dadas las condiciones para que así lo fuera. La evidencia muestra que en países que tienen una situación económica más sólida antes de la crisis, las políticas contracíclicas tienen un efecto más positivo, tanto en el corto como en el mediano plazo¹⁰. Destaca el ejemplo de China durante la crisis asiática.

La recomendación inmediata del FMI para enfrentar la crisis fue, en primer término, evitar el colapso del sistema financiero y, en segundo término, llevar a cabo políticas contracíclicas para

9 Swimming against the tide: How developing countries are coping with the Global Crisis. Background Paper prepared by World Bank Staff for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, Horsham, United Kingdom on March 13-14, 2009.

10 Fiscal Policy Responses to the Current Financial Crisis: Issues for Developing Countries. December 10, 2008. Aart Kraay and Luis Servén. Research Brief World Bank.

estabilizar la caída en la demanda agregada. Ambos aspectos fueron abordados en Chile y justamente en ese orden.

La primera reacción de política estuvo orientada a morigerar el pánico asociado al *shock* inicial y el posible impacto sobre el sistema financiero local. Con dicho propósito, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central tomaron en octubre de 2008 un número importante de medidas para asegurar la liquidez en la economía, tanto en moneda nacional como extranjera. El Banco Central puso fin al plan de compra de dólares anunciado en abril, abrió licitaciones por US\$500 millones a un plazo de 28 días bajo la modalidad de compra de *swap* de divisas, amplió el programa de compra de *swap* de dólares de 1 a 6 meses por un monto máximo de US\$5.000 millones, abrió la oferta de operaciones REPO por ventanilla a un plazo de 28 días, realizó ofertas de operaciones REPO a plazos de 60 y 90 días y flexibilizó de manera transitoria las normas de encaje bancario. El gobierno, por su parte, licitó recursos del Fisco en dólares para depósitos en el sistema bancario local por un monto de US\$ 1.050 millones¹¹.

Los organismos internacionales recomendaron estabilizar la demanda agregada utilizando en forma coordinada la política monetaria y la política fiscal, balanceando las ventajas y riesgos de cada una de ellas y la interacción entre ambas¹². En Chile, los riesgos de una política monetaria agresiva se veían reducidos por la alta credibilidad del Banco Central, la decreciente inflación y un sistema financiero sólido. No se vislumbraban riesgos financieros asociados al empleo de una política fiscal agresiva.

Respecto de la política fiscal, el FMI recomendó que fuera oportuna, cuantiosa, duradera, diversificada, contingente y sustentable¹³. Estas recomendaciones se basaban en la experiencia y la teoría económica. Las medidas debían ser oportunas porque no había duda sobre la necesidad de actuar, ya que el impacto de la crisis se transmitió muy rápido a la actividad económica. Y se debía considerar que aunque sus efectos se hacen sentir con mayor rapidez que la política monetaria, las medidas fiscales igualmente tienen un rezago. Debían ser cuantiosas porque el *shock* fue muy grande y, tal como lo indicara el Banco Mundial, la respuesta fiscal debía ser proporcional. Esto podía variar dependiendo de cuán integrada se encontraba cada economía al comercio y al sector financiero internacional. Las medidas debían ser duraderas porque se estimaba que la crisis global tendría un efecto prolongado sobre el comercio, el financiamiento y la actividad internacional. La diversificación de las medidas era importante por la inusual incertidumbre respecto de la efectividad de cada medida particular. También debían ser contingentes porque no era viable cerrar las puertas a mayores esfuerzos de ser necesarios, ya que la extensión y profundidad de la crisis no podían conocerse por adelantado.

11 Ministerio de Hacienda

12 FMI, febrero de 2009

13 "Fiscal Policy for the crisis". Antonio Spilimbergo, Steve Symansky, Olivier Blanchard, and Carlo Cottarelli. IMF Staff Position Note. December 29, 2008.

Las medidas adoptadas en Chile fueron oportunas y cuantiosas. En enero de 2009, siendo uno de los primeros países en reaccionar a la crisis global, se anunció un plan de gasto fiscal extraordinario. Este paquete comprometió recursos por cerca de US\$4.000 millones, equivalentes a 2,8% del PIB. Al momento de ser anunciado, éste era el segundo paquete fiscal reactivador que más recursos extraordinarios comprometía en el mundo para el año 2009, relativo al tamaño de la economía. Estas medidas fueron proporcionales al *shock* enfrentado. En efecto, el impulso fiscal de 2009 (caída en recaudación tributaria más aumento del gasto) aparecía similar en magnitud a la pérdida en valor de las exportaciones no mineras, con lo que se lograba estabilizar el ingreso privado disponible. Este plan fiscal fue complementado en marzo de 2009 con 20 medidas adicionales para estimular el mercado del crédito y un mes después con un inédito acuerdo pro-empleo entre el gobierno, los trabajadores y los empresarios.

Para implementar esta política fiscal expansiva se optó por una estrategia diversificada, que tomara en cuenta las características particulares de la economía chilena, lo que era coherente con las recomendaciones del FMI y el Banco Mundial¹⁴. La estrategia diversificada se reflejó en que el paquete contempló incrementos en inversión pública, transferencias, subsidios al empleo, subsidios y estímulos al crédito, capitalización de empresas estatales y rebajas tributarias. Además de la diversificación, se puso especial énfasis en medidas transitorias, de modo que los agentes económicos tuvieran el mayor incentivo a aumentar su demanda en el corto plazo para aprovechar los estímulos.

El paquete fiscal de enero contempló un incremento de US\$ 700 millones en recursos para un masivo plan de inversión pública en vialidad urbana y rural, viviendas y obras de riego en todo el país. El gasto en inversión pública, además de incrementar la capacidad productiva y el bienestar social, tiene la ventaja de generar gran cantidad de empleo en la construcción. Este era precisamente uno de los sectores donde el empleo se vio más afectado por la crisis, con lo que se evitaba desplazar recursos utilizados por el sector privado. De modo de asegurar la oportunidad del gasto, éste se comprometió para la ampliación o el adelantamiento de proyectos existentes que hubieran ya obtenido todos los permisos y autorizaciones necesarias.

Por el lado de los subsidios, con el fin de sostener el consumo se implementó en marzo de 2009 el pago de un bono especial de \$40 mil por carga para familias de menores recursos. Este bono se replicó en el mes de agosto, por el mismo monto por carga familiar. Ambos bonos implicaron un gasto de \$300 mil millones¹⁵. Estos subsidios directos tienen la ventaja de ayudar a los más desprotegidos frente a la crisis, y, teniendo las familias de menores recursos una propensión mayor al consumo, este subsidio resulta especialmente útil para contener la desaceleración del consumo privado.

14 "Fiscal Policy for the crisis." Antonio Spilimbergo, Steve Symansky, Olivier Blanchard, and Carlo Cottarelli. IMF Staff Position Note. December 29, 2008. "Fiscal Policy Responses to the Current Financial Crisis: Issues for Developing Countries".

December 10, 2008. Aart Kraay and Luis Servén. Research Brief World Bank.

15 Dirección de Presupuestos.

En cuanto a reducciones tributarias, se eliminó de manera transitoria el impuesto de timbres y estampillas para todas las operaciones de crédito en 2009, se pospuso la reversión de parte de la baja transitoria del impuesto a los combustibles, se impulsó una rebaja temporal a los pagos provisionales mensuales de impuestos y se comprometió una devolución parcial anticipada del impuesto a la renta para personas naturales correspondiente al año tributario 2010. Las estimaciones indican que estas medidas redujeron la recaudación tributaria en \$704.213 millones durante 2009¹⁶. Además de aumentar el ingreso disponible de los chilenos, estas rebajas estuvieron orientadas a tener efectos sobre la inversión, abaratando transitoriamente el costo del crédito y aliviando posibles restricciones a los flujos de caja de las empresas, especialmente las más pequeñas que sufrieron mayores restricciones en el acceso al crédito. En la línea de incentivar la inversión privada, también se destinaron \$12.600 millones¹⁷ a un subsidio transitorio a la reforestación. Asimismo, la capitalización por US\$1.000 millones de CODELCO buscó apoyar los cuantiosos planes de inversión de la empresa y sus consecuentes efectos en el empleo.

Las medidas anteriores se complementaron con otras destinadas a agilizar el mercado del crédito bancario, introduciendo nuevos participantes e incrementando los grados de competencia. Este conjunto de medidas fue posible gracias a la existencia de un sistema financiero sólido y bien regulado. En el plan fiscal de enero se incluyó una ampliación de líneas de financiamiento para el factoring bancario y no bancario y la implementación de un nuevo instrumento para brindar garantías en la reprogramación de créditos. Las medidas de marzo de 2009, conocidas como Iniciativa Pro Crédito incluyeron la creación de nuevos instrumentos de crédito y de garantías dirigidas a la pequeña empresa, la capitalización de BancoEstado (el banco estatal) y diversas iniciativas orientadas a aumentar la competencia en el mercado del crédito. Este conjunto de medidas creó un potencial estimado en US\$6.000 millones de nuevos créditos.

El estímulo fiscal también se complementó con medidas destinadas a proteger el empleo. En el plan fiscal de enero se creó un subsidio al trabajo para incentivar el empleo formal para trabajadores de sueldos bajos entre 18 y 24 años y una iniciativa para hacer más atractiva la capacitación. Complementariamente, en abril de 2009 se anunció un inédito acuerdo pro-empleo entre el gobierno, los trabajadores y los empresarios. Se anunciaron seis medidas, cinco de las cuales apuntaron a fortalecer la capacitación como una opción alternativa al despido y al desempleo, ayudando así a las empresas a enfrentar la desaceleración económica sin reducir su personal y dotando a los trabajadores de los conocimientos que les abrirán más oportunidades hacia el futuro¹⁸. El universo potencial de beneficiarios de las medidas de defensa del empleo y promoción de la capacitación se estimó en aproximadamente 105 mil trabajadores al mes. Esto

16 Dirección de Presupuestos.

17 Dirección de Presupuestos.

18 La sexta medida buscó asegurar que los trabajadores con contratos temporales pudieran beneficiarse del Seguro de Cesantía durante 2009 si no conseguían un nuevo empleo.

equivale a aproximadamente un punto porcentual y medio de menor desempleo al alcanzarse la plena aplicación del plan.

Para que estas medidas tuvieran el efecto requerido en un tiempo prudente, fue necesario poner especial énfasis en su pronta implementación. Este objetivo se cumplió subiéndose las tasas de ejecución históricas del presupuesto, con un 52% de avance en la ejecución del gasto en el primer semestre de 2009. A igual periodo de 2008, la ejecución ya elevada en términos históricos, era de 48%. Así, durante el primer semestre de 2009 el gobierno central había inyectado a la economía unos US\$ 2.484 millones adicionales en gasto respecto de igual período del año anterior¹⁹.

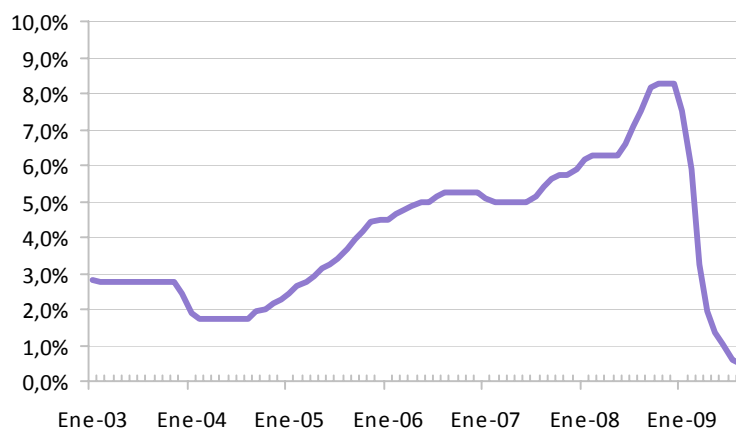
En el caso de la inversión pública, el porcentaje de ejecución al primer semestre de 2009 se elevó a 55%, que se compara positivamente con el 48% de ejecución a igual periodo de 2008. En términos reales, la inversión pública creció 32% durante el primer semestre de 2009 respecto al mismo período del año anterior. A nivel regional también se verificaron altas tasas de ejecución para el primer semestre: 14 de las 15 regiones superaron el 50% del presupuesto ejecutado.

El plan de estímulo fiscal ha generado 120 mil nuevos empleos directos adicionales entre enero y junio de 2009, respecto al mismo período del año anterior. Se han entregado alrededor de 60 mil créditos con cobertura del Estado (FOGAPE y CORFO). De estos, alrededor de 1.500 corresponden al nuevo instrumento de reprogramación PYME. A mayo de 2009, se habían realizado alrededor de 55 mil operaciones con cobertura FOGAPE (cerca de US\$ 700 millones), más de 8 mil operaciones con cobertura CORFO (US\$ 640 millones) y se habían otorgado líneas de financiamiento por US\$130 MM para el *factoring* bancario y no bancario. A agosto de 2009 más de 120 mil jóvenes habían solicitado un subsidio para empleo, cifra que crecía aceleradamente.

Las políticas contracíclicas expansivas se complementaron con la agresiva baja de la tasa de política monetaria (TPM) del Banco Central (Gráfico 30), tomando ventaja de las menores perspectivas de inflación y las holguras de capacidad. Esta rebaja de tasas de 775 puntos base en el año ha sido la segunda más agresiva del mundo, después de Turquía, llevando la tasa de interés del Banco Central a un mínimo histórico de 0,5%.

¹⁹ Diferencia entre gasto del primer semestre de 2009 y de 2008. Dólar \$570.

Gráfico 30 | Tasa de política monetaria
(porcentaje)



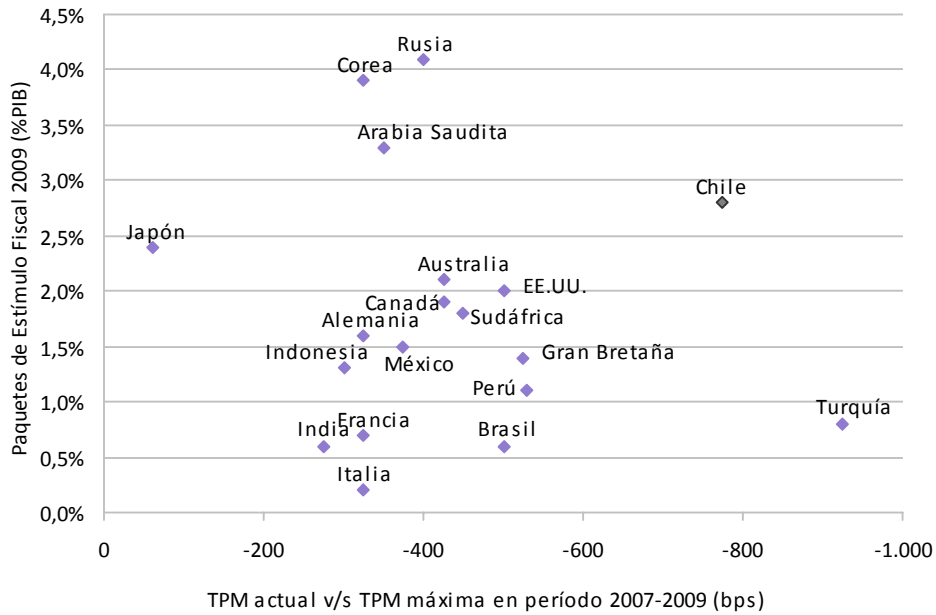
Fuente: Banco Central de Chile

El Banco Central también implementó medidas no convencionales, considerando que llevar la TPM a su nivel mínimo no aseguraba la expansividad necesaria de la política monetaria²⁰. Así, se ajustó el plan de emisiones de Pagarés Descontables del Banco Central (PDBC) a plazos menores de un año y se suspendió, por todo lo que restaba de 2009, la emisión de Bonos Nominales del Banco Central a 2 años (BCP-2) y Pagarés Descontables del Banco Central a 1 año (PDBC-360). En su reunión de Política Monetaria de julio de 2009, el Banco Central implementó un mecanismo transitorio denominado Facilidad de Liquidez a Plazo para proveer financiamiento a las empresas bancarias a 90 y 180 días al nivel vigente de la TPM.

Un punto destacado en la forma como Chile enfrentó la crisis es la coordinación entre la política fiscal y la política monetaria. A diferencia de otros episodios, la sintonía entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central implicó que las decisiones adoptadas tuvieran la misma dirección, asegurando una mayor eficacia de éstas. Al respecto, el Gráfico 31 muestra de manera combinada el tamaño de los paquetes fiscales y los recortes de tasas de política monetaria para un conjunto de países. Chile destaca como aquél en que el conjunto de las políticas contracíclicas ha sido la más agresiva.

²⁰ Minuta Reunión de Política Monetaria julio de 2009.

Gráfico 31 | Impulso monetario y paquetes fiscales

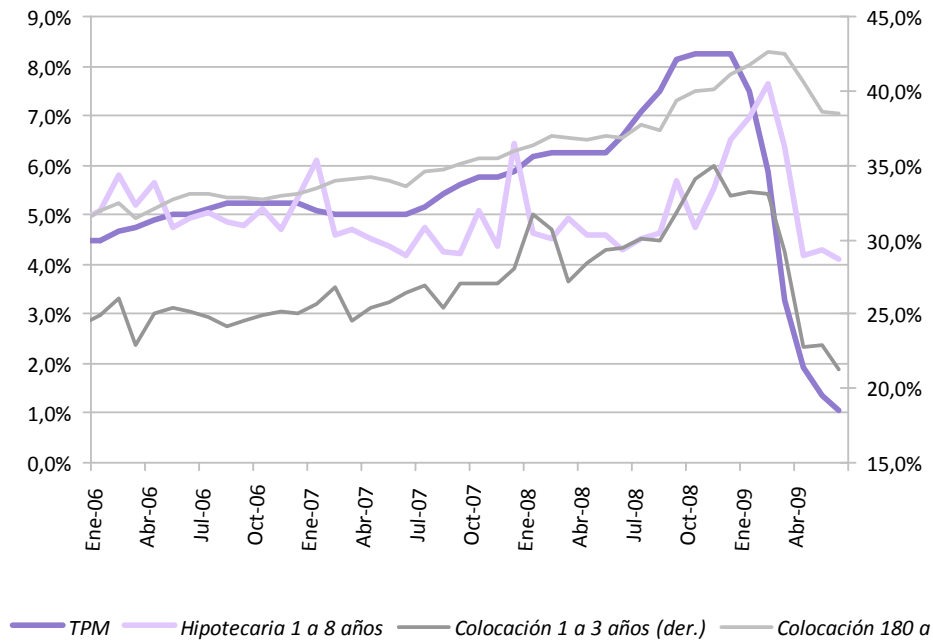


Fuente: Fondo Monetario Internacional, Bloomberg, otros²¹

Las políticas contracíclicas han tenido un indudable impacto en la economía chilena. La acción coordinada del Banco Central y el gobierno han llevado a un relajamiento sustantivo de las condiciones crediticias. Como muestra el Gráfico 32, las tasas de mercado han caído de manera rápida y sustantiva, volviendo a los niveles previos a la crisis. No obstante, la brecha entre la tasa del Banco Central y las tasas de mercado se ha incrementado de manera importante.

21 Perú, paquete fiscal = Economist Intelligence Unit; Australia: Australia RBA Cash Rate Target; China: OECD China Interest Rate Intermediate Central Bank; Indonesia: Bank Indonesia Reference Interest Rate; Rusia: Central Bank of Russia 1 Day Policy Repo Rate; Arabia Saudita: Saudi Arabian Repo Rate.

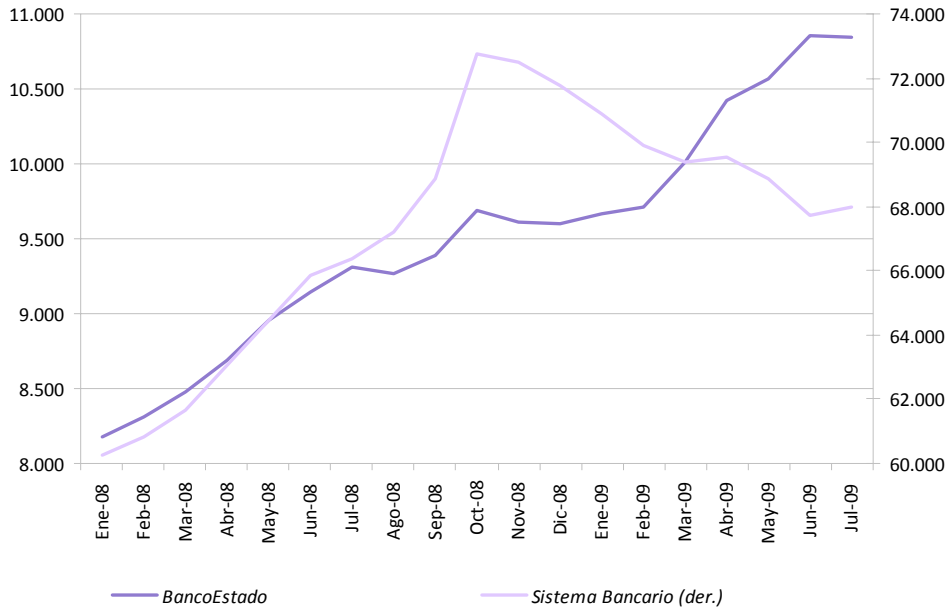
Gráfico 32 | Tasas de interés de política monetaria y de mercado
(porcentajes)



Fuente: Bloomberg

Respecto del crédito bancario, como muestra el Gráfico 33, luego de caer 6,9% entre octubre de 2008 y junio de 2009, éste se estabilizó en el mes de julio de 2009 e incluso mostró un cierto repunte en julio, respecto de junio. La encuesta especializada del Banco Central muestra que, luego de un fuerte ajuste a lo largo de 2008, las condiciones del crédito se mantuvieron estables y comenzaron a mostrar un cierto relajamiento en los datos más recientes. Destaca el papel que ha jugado BancoEstado en el otorgamiento de crédito durante la crisis. Mientras el crédito total del sistema ha caído en los distintos segmentos, el crédito otorgado por el banco estatal ha crecido significativamente, especialmente en los segmentos comerciales y de consumo, lo que le ha permitido ganar un porcentaje significativo de participación de mercado. En los últimos datos, no obstante, se ha observado cambios en la tendencia de colocaciones de consumo del sistema, con lo que comienzan a ajustarse los demás bancos del sistema a la relativa agresividad de BancoEstado.

Gráfico 33 | Stock de colocaciones del sistema bancario versus BancoEstado
(miles de millones de pesos)

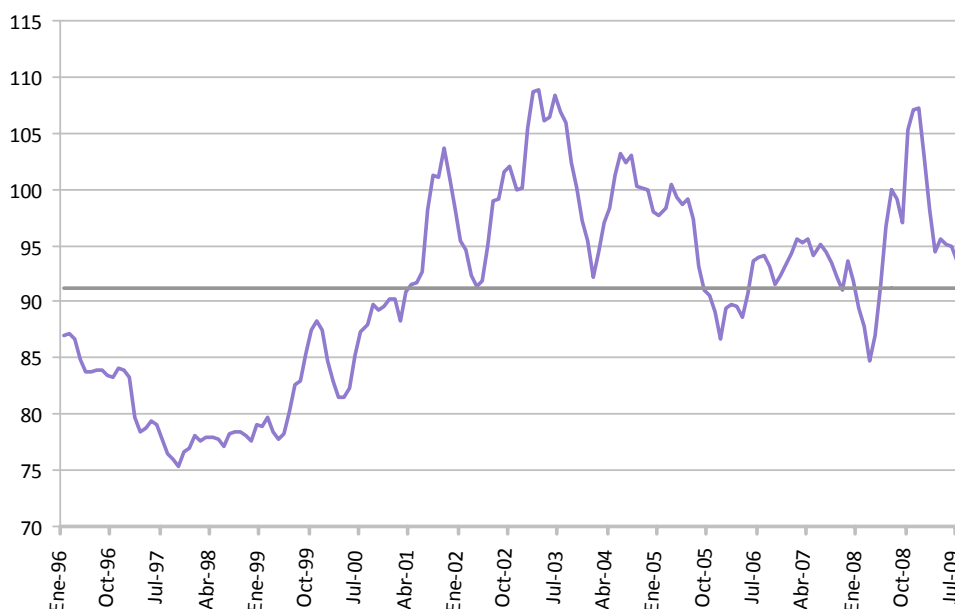


Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

A diferencia de lo ocurrido en otras crisis, en que el tipo de cambio se depreciaba sustancialmente por el debilitamiento relativo de la economía chilena y la incapacidad de aplicar políticas contracíclicas, en este episodio el tipo de cambio real se ha mantenido relativamente estable en torno a promedios históricos.

Desde comienzos de 2009 el TCR ha retrocedido y se sitúa cercano al promedio de los últimos 10 años, manteniendo así la competitividad de nuestro sector exportador (Gráfico 34). Algo similar sucede con los términos de intercambio. Si bien en el último tiempo han disminuido debido a las caídas generalizadas en *commodities*, siguen estando por sobre los promedios históricos.

Gráfico 34 | Tipo de cambio real
(1986 = 100)



Fuente: Banco Central de Chile. / Nota: la línea vertical corresponde al promedio del periodo.

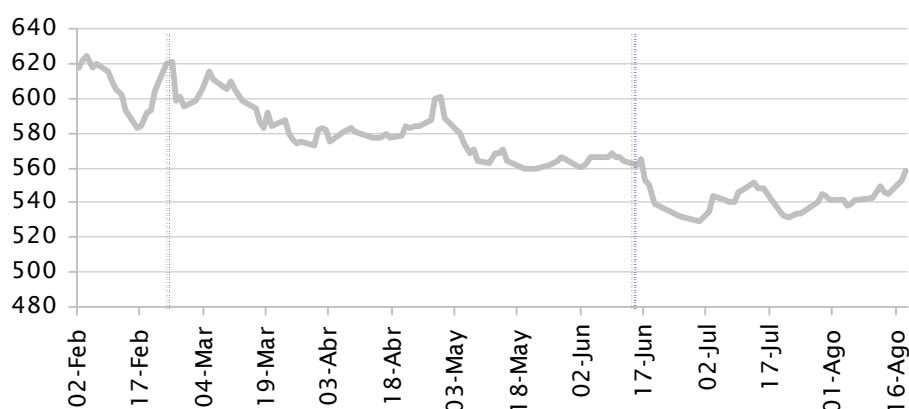
En teoría, un gasto fiscal expansivo podría presionar a la baja el tipo de cambio real porque es intensivo en bienes no transables, generando excesos de demanda e incrementos de precios de estos bienes. Sin embargo, en la actual coyuntura existe un exceso de oferta de no transables (desempleo), por lo que la política fiscal expansiva no necesariamente genera aumentos en sus precios y en consecuencia no es evidente que reduzca el tipo de cambio real²². El TCR depende del tipo de cambio real de equilibrio, determinado por sus fundamentales y por el diferencial de retorno esperado en las distintas monedas, incluyendo los premios por riesgo. Esto se conoce como paridad descubierta de tasas de interés. El actual aumento del gasto fiscal se debe a la implementación de una política contracíclica, por lo cual, en el marco de la regla fiscal, el aumento del gasto es de carácter transitorio.

Un aumento transitorio del gasto fiscal no modifica el tipo de cambio real de equilibrio y, por ende, no necesariamente tiene efectos sobre el tipo de cambio real. Sin embargo, un aumento del gasto fiscal, aunque transitorio, sí puede provocar un aumento de las tasas de interés. Pero nuevamente, en el actual escenario en que el Banco Central tiene su tasa de interés en el nivel más

22 Tipo de cambio real y política fiscal. Guillermo Le Fort, julio de 2009.

bajo posible, el aumento del gasto fiscal debiera implicar efectos nulos o muy marginales sobre el tipo de cambio real. En efecto, se observa que tras los anuncios de ventas de dólares que hizo el Ministerio de Hacienda en los meses de febrero y junio de 2009, el tipo de cambio se apreció levemente y sólo de manera transitoria (Gráfico 35).

Gráfico 35 | Tipo de cambio nominal y anuncios de venta de dólares del Ministerio de Hacienda
(pesos por dólar)



Nota: Las líneas verticales indican la fecha en que el Ministerio de Hacienda anunció la venta de dólares en el mercado. / Fuente: Banco Central de Chile y Ministerio de Hacienda

Ahora bien, se podría argumentar que en la crisis actual un tipo de cambio real sustancialmente por sobre su nivel de equilibrio habría estimulado mayores exportaciones. No obstante, en la actual crisis el déficit de la cuenta corriente se ha mantenido balanceado, a diferencia de los sustanciales déficits observados en otros episodios de crisis, y las exportaciones netas han contribuido positivamente al crecimiento económico.

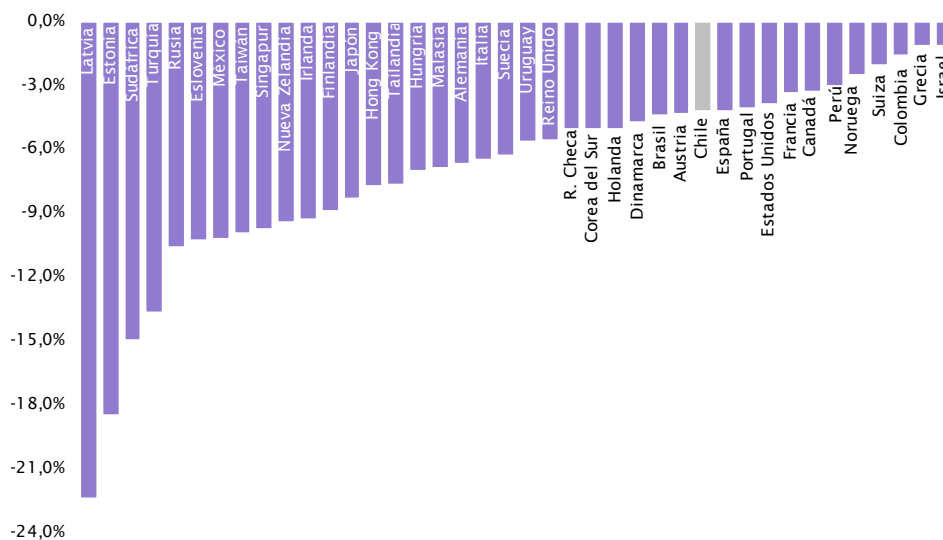
Respecto de la producción propiamente tal, las cifras de cuentas nacionales —corregidas por estacionalidad y días hábiles, no anualizadas— muestran que el PIB retrocedió sólo 0,4% en el segundo trimestre de 2009, luego de caer 2,3% el cuarto trimestre de 2008 respecto del trimestre anterior y 0,8% el primer trimestre de 2009. Si comparamos cada trimestre con el del año anterior, la variación de la actividad es negativa, afectada por una alta base de comparación. El primer semestre de 2009 el PIB fue 3,4% menor que en igual trimestre de 2008. El efecto de la crisis sobre el PIB chileno ha sido de proporciones, dando cuenta de la exposición que tiene nuestro país a las fluctuaciones en las condiciones internacionales, dados sus altos grados de apertura e integración comercial y financiera.

Si bien la crisis internacional ha tenido un efecto de magnitudes importantes sobre la economía nacional, también es cierto que Chile ha sido menos afectado que la mayoría de los países. Las variaciones interanuales no necesariamente son la mejor forma de comparar los efectos de la crisis, pues esconde efectos de base de comparación y efectos de arrastre. Una alternativa es cuantificar la pérdida de producto desde el punto más alto del ciclo previo a la crisis al punto más bajo, corrigiendo por efectos estacionales. Desde el punto más alto del PIB registrado en el tercer trimestre de 2008, hasta el punto más bajo en el segundo trimestre de 2009, la economía chilena se contrajo un 4,2% en términos reales, ajustando por estacionalidad y diferencias de días hábiles.

Para poner esta cifra en perspectiva, es interesante realizar el mismo ejercicio para otros 39 países -19 emergentes y 20 desarrollados- que registraron caídas el PIB durante la crisis. En este análisis comparativo, el retroceso del PIB chileno se compara favorablemente con el promedio de -7,6% de los países emergentes en la muestra y es algo menor a la contracción que muestran las economías desarrolladas en promedio (Gráfico 36). Para un conjunto de economías latinoamericanas podemos realizar este ejercicio con mayor precisión utilizando cifras mensuales de actividad económica, lo que evita la suavización que se produce al tomar promedios trimestrales (Gráfico 37). Respecto de esta muestra, Chile es el país que muestra la menor caída de su actividad económica.

Gráfico 36 | Caída del PIB durante la crisis

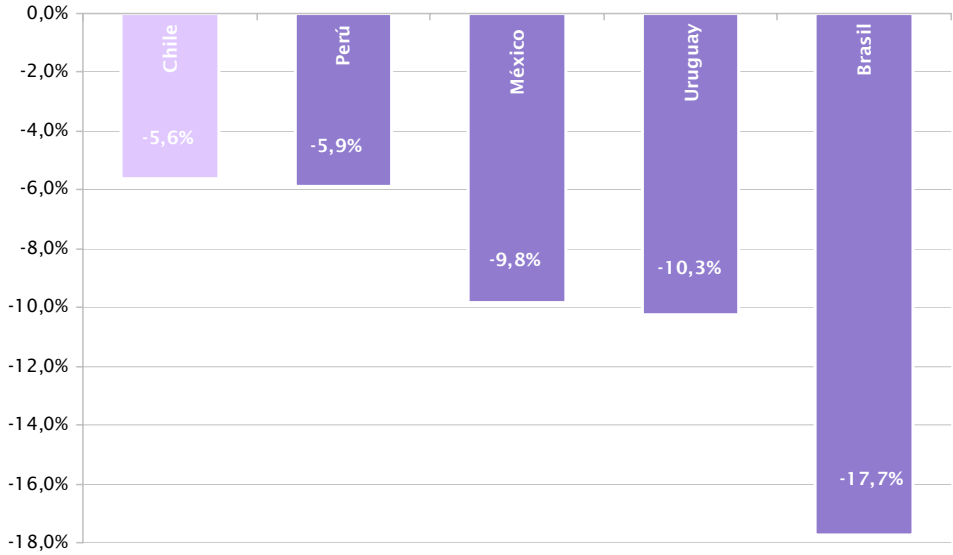
(variación % entre máximo pre crisis y mínimo post crisis del PIB trimestral desestacionalizado)



Nota: Para Irlanda y Colombia el PIB de 2009T2 se proyectó con cifras de producción industrial. /

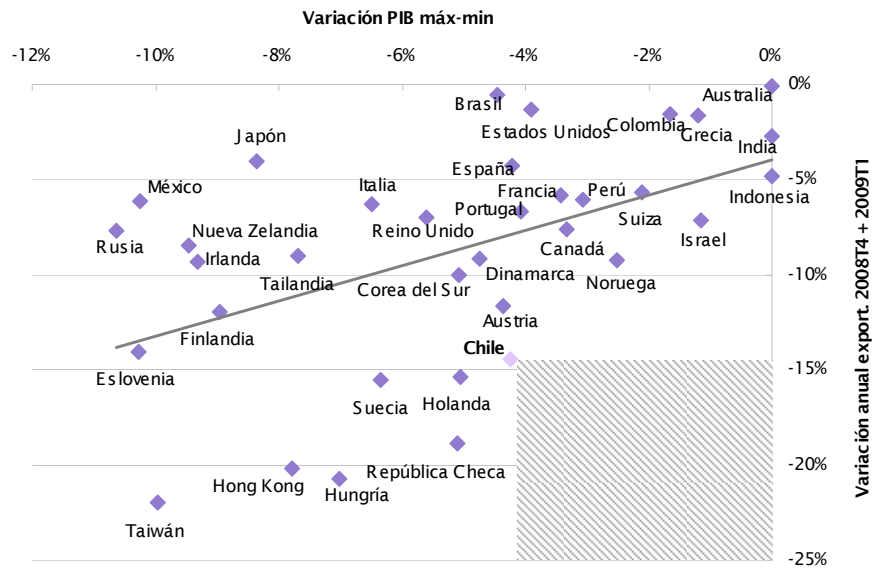
Fuente: Bloomberg

Gráfico 37 | Caída del PIB durante la crisis
(variación % entre máximo pre crisis y mínimo post crisis del PIB trimestral desestacionalizado)



Fuentes: Bancos Centrales

Gráfico 38 | Caída de exportaciones y caída del PIB



Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

El análisis anterior no considera que la magnitud del *shock* fue bastante diversa entre países. En la muestra del Gráfico 38, Chile ocupa el séptimo lugar en la caída en el valor de sus exportaciones como porcentaje del PIB, pero es el número 23 en términos de reducción del producto. En todos los países cuyo PIB retrocedió menos que el chileno, el *shock* de demanda externa fue sustancialmente menor. El área gris del Gráfico 38 (que excluye países con valores extremos) muestra que no hay ningún país que haya tenido una caída de exportaciones similar o mayor a la chilena y donde el PIB haya caído menos que en Chile. Países con caídas similares en el valor de las exportaciones, como Eslovenia, República Checa y Corea del Sur, tuvieron caídas mayores del PIB.

En el Cuadro 6 hemos clasificado los países en la muestra según la caída de exportaciones experimentada a fines de 2008 y comienzos de 2009, como porcentaje del PIB. Se aprecia que Chile se compara muy favorablemente con su grupo de referencia (impacto elevado en exportaciones) e incluso con el grupo de países para los cuales la caída en exportaciones fue media. El comportamiento del PIB chileno se asemeja más a lo ocurrido en países en los cuales la caída del valor exportado producto de la crisis fue moderada.

Cuadro 6 | Caída del PIB según exposición a la crisis

| Grupo con impacto moderado en exportaciones | | | Grupo con impacto elevado en exportaciones | | |
|---|------------------|---|--|------------------|---|
| País | Caída en PIB (%) | Caída en valor de exportaciones (% del PIB) | País | Caída en PIB (%) | Caída en valor de exportaciones (% del PIB) |
| Australia | 0,0% | -0,1% | Chile | -4,2% | -14,4% |
| India | 0,0% | -2,7% | Austria | -4,4% | -11,6% |
| Indonesia | 0,0% | -4,8% | Holanda | -5,1% | -15,4% |
| Grecia | -1,2% | -1,7% | Corea del Sur | -5,1% | -10,0% |
| Colombia | -1,7% | -1,5% | República Checa | -5,1% | -18,9% |
| Estados Unidos | -3,9% | -1,3% | Suecia | -6,4% | -15,5% |
| España | -4,2% | -4,3% | Alemania | -6,7% | -10,9% |
| Brasil | -4,5% | -0,6% | Finlandia | -9,0% | -11,9% |
| Japón | -8,3% | -4,0% | Eslovenia | -10,3% | -14,1% |
| Turquía | -13,7% | -3,5% | Estonia | -18,5% | -15,0% |
| Promedio | 0,0% | 0,0% | Promedio | -0,1% | -0,1% |

| Grupo con impacto medio en exportaciones | | | Grupo con impacto muy elevado en exportaciones | | |
|--|------------------|---|--|------------------|---|
| País | Caída en PIB (%) | Caída en valor de exportaciones (% del PIB) | País | Caída en PIB (%) | Caída en valor de exportaciones (% del PIB) |
| Israel | -1,1% | -7,1% | Malasia | -6,9% | -55,0% |
| Suiza | -2,1% | -5,7% | Hungría | -7,0% | -20,7% |
| Noruega | -2,5% | -9,2% | Hong Kong | -7,8% | -20,2% |
| Perú | -3,1% | -6,0% | Singapur | -9,8% | -51,7% |
| Canadá | -3,3% | -7,6% | Taiwán | -10,0% | -22,0% |
| Francia | -3,4% | -5,9% | Promedio | -0,1% | -0,3% |
| Portugal | -4,1% | -6,7% | | | |
| Dinamarca | -4,7% | -9,1% | | | |
| Reino Unido | -5,6% | -7,0% | | | |
| Italia | -6,5% | -6,3% | | | |
| Tailandia | -7,7% | -9,0% | | | |
| Irlanda | -9,3% | -9,3% | | | |
| Nueva Zelanda | -9,5% | -8,4% | | | |
| México | -10,3% | -6,1% | | | |
| Rusia | -10,6% | -7,7% | | | |
| Sudáfrica | -15,0% | -8,0% | | | |
| Latvia | -22,4% | -7,1% | | | |
| Promedio | -0,1% | -0,1% | | | |

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

Los resultados muestran que Chile se compara favorablemente con el resto de los países del mundo en cuanto a pérdida de producto, especialmente si tomamos en cuenta la caída relativamente importante que tuvo el valor de las exportaciones. Esto se debe tanto a la sólida posición que tenía Chile antes de la crisis, así como a las políticas contracíclicas aplicadas. Frente al

remezón financiero global, aquellos países que tenían mayores necesidades de financiamiento internacional se encontraban más expuestos. Si bien es cierto que, por ejemplo, la caída del valor exportado en Estonia fue similar -en términos relativos al tamaño de la economía- al retroceso que se registró en Chile, la nación báltica tenía al momento de la crisis una deuda externa bruta de más del 100% de su PIB, mientras que el mismo indicador para el caso chileno era de sólo 41% del PIB. No obstante, Chile se compara también favorablemente con los países con un nivel similar de deuda externa, que se contrajeron en promedio 5,4%. La República Checa y Corea del Sur presentan, al igual que Chile, una contracción severa de las exportaciones y un nivel similar de deuda externa como porcentaje del PIB. Ambas economías experimentaron una contracción de 5,1% del PIB del máximo al mínimo, 0,9 puntos porcentuales mayor que el rango chileno. Tanto en términos de exportaciones como financieros, Chile se ha comportado como un país con un grado de exposición moderado a la crisis, a pesar de que nuestra exposición efectiva fue grande, no moderada.

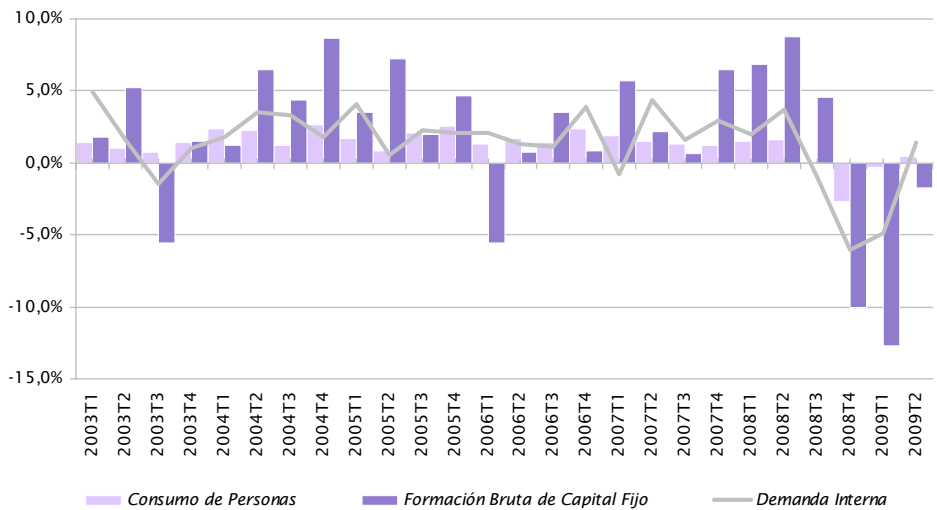
Existen otros elementos que podrían haber determinado la exposición de los distintos países a la crisis. Por ejemplo, se podría argumentar que aquellos países con mayores déficits en cuenta corriente serían más vulnerables a una repentina contracción de la liquidez internacional. No obstante, el año 2008 Chile experimentó un déficit en cuenta corriente de 2% del PIB, mientras que en promedio aquellos países que sufrieron una caída del producto mayor que la chilena tuvieron un leve superávit en cuenta corriente como porcentaje del PIB. Al comparar este indicador con el de países que tuvieron grados similares de exposición, vemos que la República Checa tenía un déficit algo mayor y Corea del Sur uno bastante menor: 3,1% del PIB y 0,7% del PIB, respectivamente. En otras palabras, éste no sería un factor para explicar el relativo buen desempeño de la economía chilena. También se podría argumentar que lo relevante no son sólo los pasivos internacionales brutos sino la posición internacional neta, ya que los activos internacionales pueden ser utilizados para paliar la menor liquidez. No obstante, una inspección de las cifras nos lleva a concluir que ésta tampoco es una variable capaz de explicar, por sí misma, la relativamente positiva actuación de Chile ante la coyuntura económica adversa.

Del análisis anterior podemos concluir que Chile ha tenido un buen desempeño relativo ante la actual crisis, especialmente si consideramos el grado de exposición del país a las fluctuaciones internacionales. No cabe duda que, más allá de los buenos fundamentos con que enfrentamos la crisis, las políticas contracíclicas y la solidez del sistema financiero son la razón de este comportamiento favorable en términos relativos.

Las políticas contracíclicas se han reflejado en los distintos componentes del PIB, en particular los ligados a la demanda interna. Tanto el consumo como la formación bruta de capital se estabilizaron hacia el segundo trimestre de 2009. En efecto, la demanda interna aumentó levemente ese trimestre, comparado con el trimestre anterior corrigiendo por estacionalidad típica y diferencias en días hábiles. El consumo se mantuvo estable el segundo trimestre del año respecto del primero y la formación bruta de capital fijo, como porcentaje del PIB real, mostró una

leve recuperación, manteniéndose en niveles similares a los existentes antes del fuerte aumento registrado durante 2008 (Gráfico 39).

Gráfico 39 | Demanda interna y componentes
(variación trimestral de la serie desestacionalizada, %)



Fuente: Banco Central de Chile

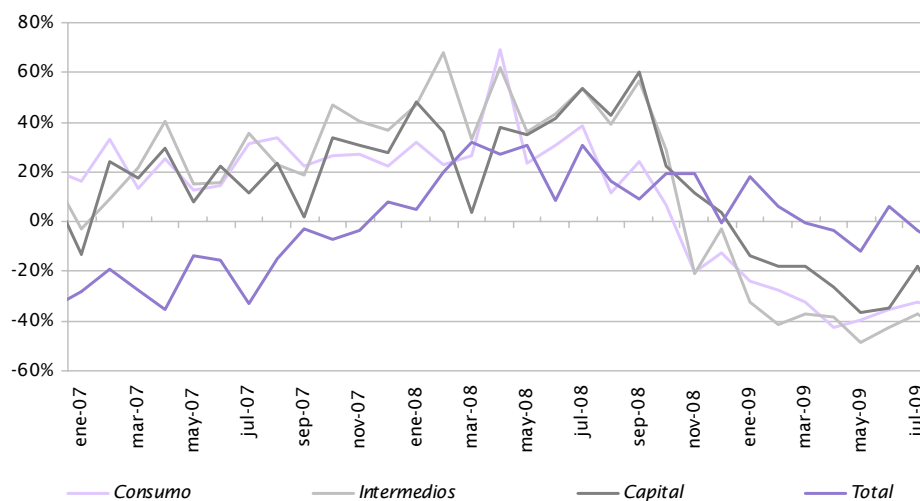
Una mirada al comportamiento de los distintos sectores productivos también muestra los efectos de las políticas contracíclicas. Se verifica una recuperación importante de la construcción, así como la estabilización del sector comercio en el segundo trimestre de 2009, tras caídas en los dos trimestres anteriores.

Se estima que las políticas contracíclicas han generado cerca de 120 mil empleos adicionales entre enero y junio de 2009. Además, las medidas pro-empleo han generado más de 95 mil solicitudes de subsidios para la contratación de jóvenes de menores ingresos. Esto estaría detrás de la reciente estabilidad que muestran tanto el empleo como el desempleo en los datos entregados por el INE y por la Universidad de Chile.

4. Proyecciones

Hacia la segunda mitad de 2009, la demanda por el PIB chileno se estabilizó e incluso surgieron signos de recuperación. La caída del PIB en el segundo trimestre del año respecto del primero —cifras ajustadas por estacionalidad y diferencias de días hábiles— fue de sólo 0,4%, mientras que los IMACEC de junio, julio y agosto mostraron variaciones positivas respecto de los meses anteriores. Las importaciones de bienes de consumo y de capital, muy correlacionadas con el ciclo económico, muestran un quiebre en su tendencia a la baja (Gráfico 40). Estas importaciones se redujeron fuertemente entre octubre de 2008 y febrero de 2009, para luego estabilizarse y comenzar a aumentar a partir de junio de 2009. Lo mismo sucedió con las ventas de viviendas y automóviles. Las ventas de viviendas a nivel nacional según datos de la Cámara Chilena de la Construcción cayeron casi 20% entre octubre y diciembre de 2008, recuperando a mayo de 2009 el nivel de octubre de 2008. Las ventas de autos nuevos (ANAC²³) llegó a registrar una variación en doce meses de -57% en febrero de 2009, con una recuperación parcial que llevó esta cifra hasta -30,1% en agosto de 2009.

Gráfico 40 | Importación de bienes
(variación en 12 meses)

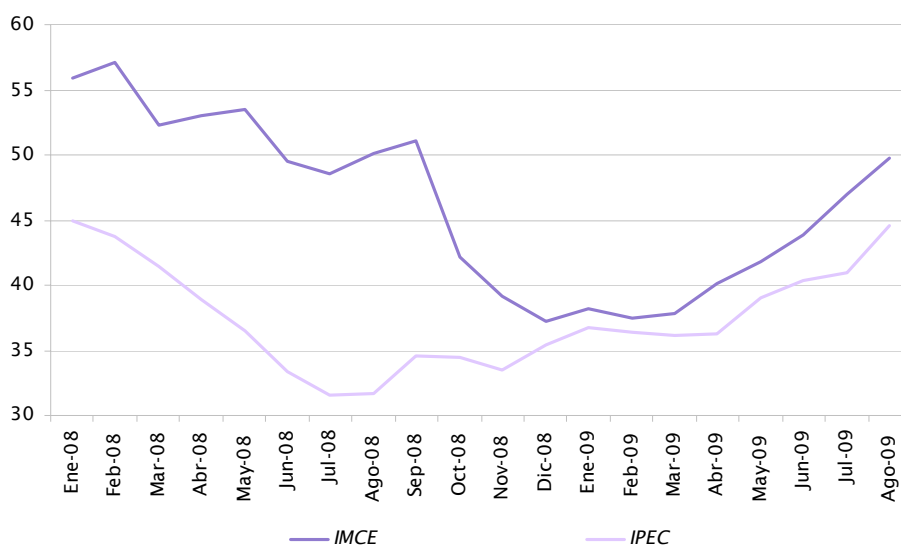


Fuente: Banco Central de Chile

23 Asociación Nacional Automotriz de Chile.

Existen buenas razones para proyectar una recuperación de la actividad en el país. En primer término, las expectativas de los distintos agentes económicos han mostrado una tendencia a mejorar, tanto para la economía chilena como para el resto del mundo (Cuadro 7 y Gráfico 41). Esta mejora se refleja también en el precio de los activos. Por ejemplo, el IPSA ha aumentado 40,7% desde su punto más bajo en el mes de marzo de 2009.

Gráfico 41 | Indicador Mensual de la Confianza Empresarial e Índice de Percepción de la Economía



Fuentes: IMCE de ICARE e IPEC de Adimark

Cuadro 7 | Expectativas de crecimiento 2010
(porcentaje)

| | Jul-09 | Ago-09 | Sep-09 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Chile | 3,7% | 4,0% | 4,2% |
| Estados Unidos | 2,1% | 2,3% | 2,4% |
| Unión Europea | 0,3% | 0,3% | 0,7% |
| Asia Pacífico | 4,2% | 4,7% | 4,9% |
| Latinoamérica | 2,5% | 2,7% | 2,9% |
| Mundial | 2,1% | 2,3% | 2,6% |

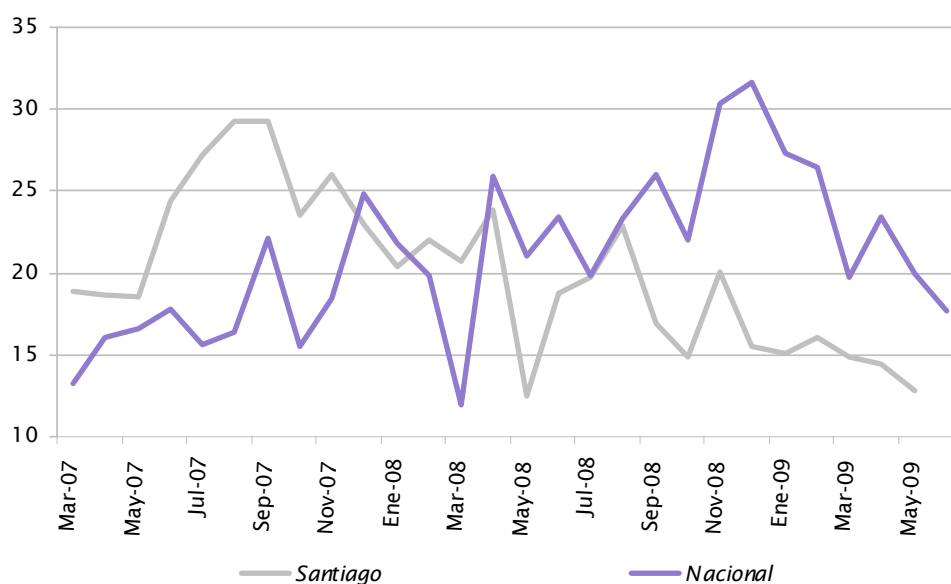
Fuente: Consensus Forecast

Las condiciones externas también ayudan a configurar un entorno de reactivación. La recuperación reciente observada en la demanda externa por nuestras exportaciones, que se refleja

en precios y volúmenes que han tendido a aumentar, revierte al menos en parte las pérdidas de ingreso nacional producidas por la crisis. A su vez, las condiciones de endeudamiento externo para los chilenos han mejorado, lo que se manifiesta, entre otras cosas, en menores premios por riesgo. Así como el empeoramiento de estas variables afectó negativamente a la economía chilena al comienzo de la crisis, su mejora se traducirá en una relativa recuperación.

Las expectativas de una pronta recuperación se sustentan en buena medida en el hecho de que parte importante del retroceso en PIB experimentado durante el último trimestre de 2008 y el primer semestre de 2009 se debió a una fuerte caída en las existencias. En la medida que se estabiliza la economía y mejoran las expectativas, las empresas deben recomponer el *stock* de existencias dando lugar a un repunte en la producción. Las expectativas de inventarios arrojadas por el IMCE apuntan hacia una variación anual positiva de 4.2% para el mes de julio de 2009, lo que corrobora la idea que ya se desacumularon suficientes existencias. De manera similar, los meses para agotar el *stock* existente de viviendas han comenzado a descender, lo que augura una recuperación del sector construcción (Gráfico 42).

Gráfico 42 | Meses para agotar *stock* de viviendas

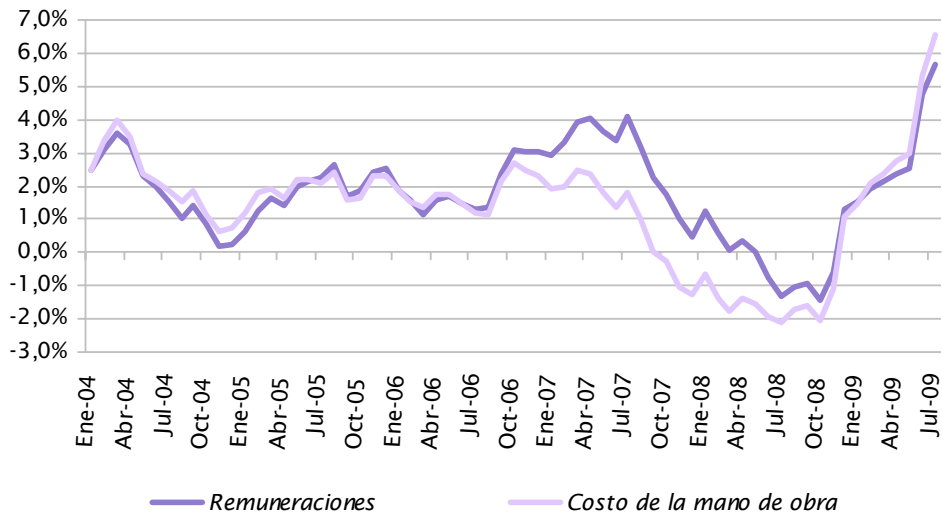


Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

En el transcurso de la crisis se han generado importantes holguras de capacidad, lo que se expresa tanto en la tasa de desempleo como en las estimaciones de brecha de PIB. Estas holguras han dado lugar a ajustes de precios relativos que reducen los costos de producción, aumentan el poder adquisitivo de las familias y apoyan la recuperación. Esta es una de las ventajas importantes

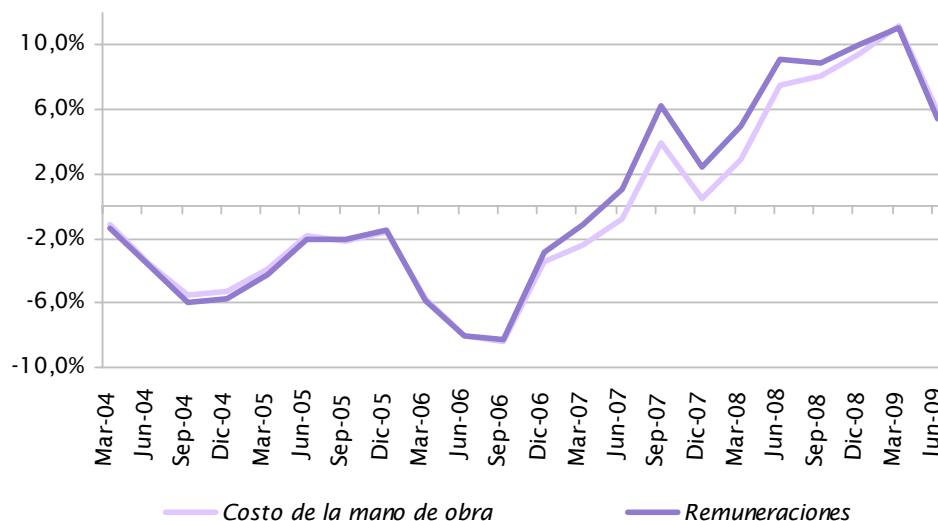
de contar con un sistema de precios flexibles. Por ejemplo, durante el segundo trimestre de 2009 los salarios aumentaron más que la inflación, pero menos que el precio de la producción. Medidos por el Índice de Costo de la Mano de Obra, los salarios aumentaron entre el primer y el segundo trimestre del año 1,2% más que el IPC, incrementando el poder adquisitivo de los trabajadores y su demanda por bienes de consumo (Gráfico 43). No obstante, los salarios aumentaron 5,0% menos que el deflactor del PIB, reduciendo el costo relativo de la mano de obra respecto del valor de los bienes y servicios producidos en Chile (Gráfico 44).

Gráfico 43 | Costo de la mano de obra y remuneraciones deflactados por IPC
(variación en 12 meses, %)



Fuente: Banco Central de Chile e Instituto Nacional de Estadísticas

Gráfico 44 | Costo de la mano de obra y remuneraciones deflactados por deflactor del PIB (variación en 12 meses, %)



Fuente: Banco Central de Chile e Instituto Nacional de Estadísticas

Las expectativas de inflación de mediano plazo se encuentran ancladas en la meta de 3,0% en el horizonte de política del Banco Central (2 años). La credibilidad en esta meta y las holguras de capacidad existentes indican que la tasa de interés del Banco Central se mantendrá baja por un tiempo prolongado, tal como lo ha hecho explícito esa entidad²⁴. La reducción de tasas de interés del Banco Central se transmite con un cierto rezago a las tasas de mercado, por lo que es de esperar que éstas continúen bajando en los próximos meses. Esto implica menores costos para la inversión y un mayor estímulo al consumo.

Por el lado de la política fiscal, en cambio, el estímulo de 2010 será más acotado que en 2009. Los respectivos comités de expertos elevaron el precio referencial del cobre de 199 a 213 centavos de dólar la libra, pero redujeron transitoriamente la estimación de crecimiento tendencial a 4,2%. Con estos antecedentes, se estima que el crecimiento real del gasto durante 2010 será de 4,3%. El crecimiento positivo del gasto fiscal en 2010 en términos reales, más los rezagos de los efectos directos e indirectos del fuerte impulso fiscal en 2009, son elementos que favorecen la recuperación de la actividad económica.

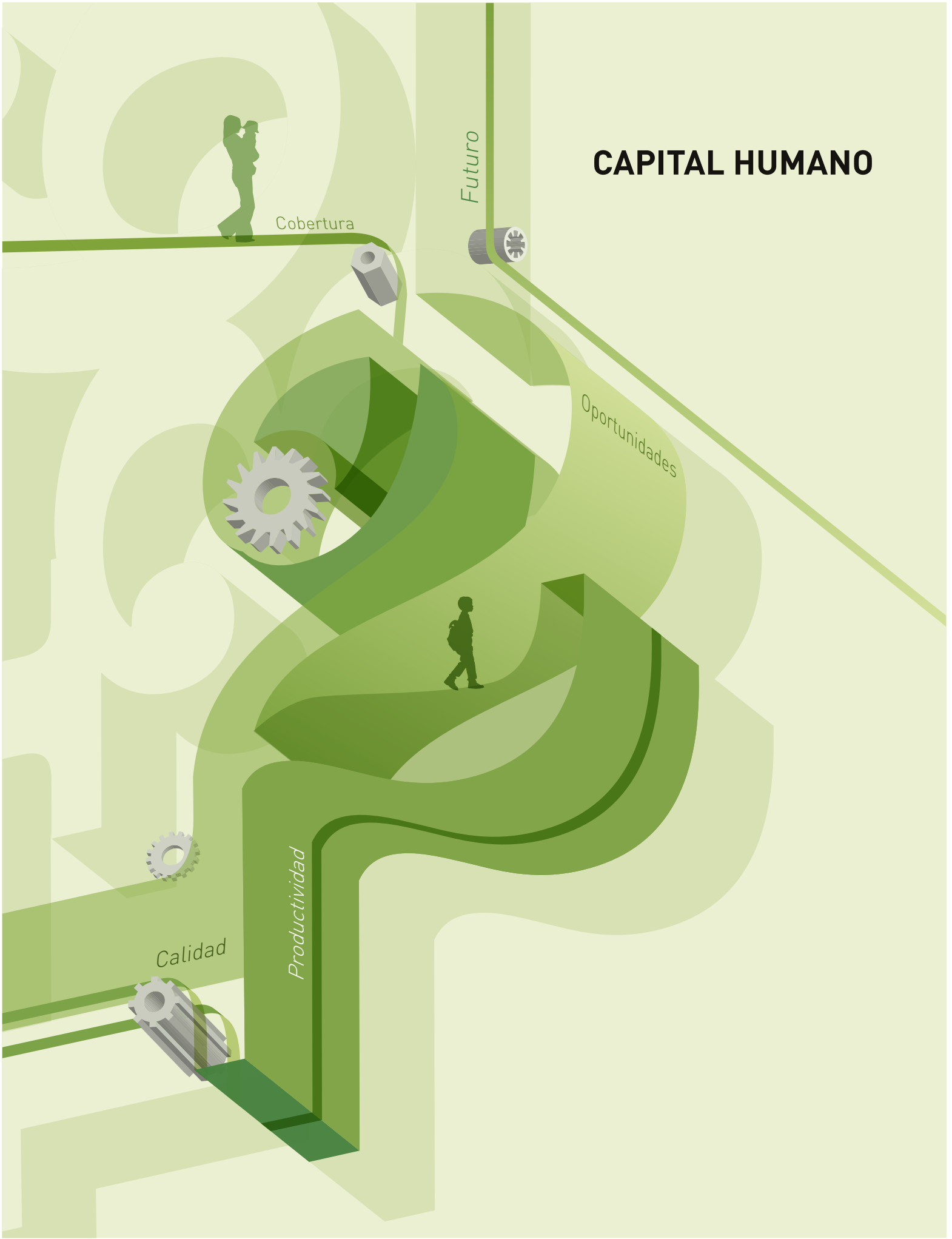
La mejora de las expectativas, el relativo alivio de las condiciones de demanda y el financiamiento externo, la inminente recuperación de inventarios, los ajustes de precios relativos y las políticas contracíclicas nos llevan a proyectar una recuperación importante en la tasa de

24 IPOM septiembre 2009

crecimiento del PIB, con un cierre parcial de las brechas de capacidad. Para el año 2010 se estima que el PIB crecería 5,0%, en línea con el rango de proyección de 4,5% a 5,5% entregado por el Banco Central en el Informe de Política Monetaria de septiembre de 2009. Más allá del 2010, en el escenario más probable, la economía chilena continuará cerrando paulatinamente las brechas de capacidad y se irá acercando a su crecimiento de tendencia de más largo plazo.

Por último, aún existen grados importantes de incertidumbre para las perspectivas de crecimiento. Los riesgos más importantes están dados por la evolución de la economía internacional, especialmente de aquellos países donde se originó la crisis financiera. El sistema financiero internacional aún debe sanearse y, lejos de resolverse, los desbalances globales se han incrementado producto de la crisis. Además, el retiro del fuerte estímulo fiscal y monetario debe ser oportuno y ordenado para evitar nuevas burbujas en los mercados internacionales o una desaceleración demasiado temprana de la actividad. Con todo, Chile queda en excelente pie para aprovechar las oportunidades que surjan.

CAPITAL HUMANO



1. Introducción

El capital humano es clave para el crecimiento económico, sobre todo ahora que Chile alcanza mayores niveles de ingreso. Ya invertimos en el diseño institucional que nos asegura estabilidad, reglas claras y un ambiente propicio para la inversión. Tenemos la infraestructura física y tecnológica necesaria para producir y transportar nuestros productos. Para dar el siguiente gran salto, nuestro país necesita educar personas con competencias acordes a las nuevas demandas del sector productivo, que innoven y trabajen en red, empleen con éxito las tecnologías, tengan fluidez en un segundo idioma y generen nexos con contrapartes en otros sitios del globo.

Cultivar masivamente estas competencias y capacidades es un gran desafío para nuestra educación. Durante los últimos quince años, el país ha experimentado importantes mejoras de cobertura, infraestructura, disponibilidad de recursos educativos en educación general y apoyo a los alumnos a través de alimentación y textos escolares. De nuestra capacidad para mejorar la equidad y calidad de la educación depende la evolución del capital humano del país en la próxima década.

Distintas fallas de mercado pueden impedir que un país alcance su nivel eficiente de capital humano:

- › La desigualdad en términos de capital cultural y recursos económicos, que limita la escolaridad de los jóvenes más vulnerables, porque no tienen acceso a una estimulación adecuada durante su infancia o porque enfrentan restricciones de financiamiento para educarse.
- › Las debilidades en los sistemas de rendición de cuentas y responsabilidad por resultados, que se traduce en una calidad educativa inferior a lo deseable y en un uso poco eficiente de los recursos públicos comprometidos.
- › El nivel de capital humano avanzado puede ser inferior al eficiente para una economía, porque sus actividades tienen carácter de bien público o por problemas de coordinación para el desarrollo de sectores que demandan capital humano con competencias específicas.

Ante estas fallas de mercado, el Estado debe tener una participación activa. El actual gobierno así lo ha hecho, con énfasis en tres grandes materias²⁵:

- › Igualdad de oportunidades en la formación de capital humano.
- › Aseguramiento de la calidad de la oferta de servicios educativos.

²⁵ Es evidente que las acciones anteriores tienen efectos que se traslapan, ya que por ejemplo una política que fomenta la equidad del sistema así como una que aumenta la calidad de la oferta tendrán efectos positivos sobre la productividad del capital humano.

- › Productividad de la fuerza laboral, con especial énfasis en la especialización del capital humano avanzado.²⁶

Este capítulo describe para cada una de estas tres grandes áreas, las acciones que ha impulsado el gobierno de la Presidenta Bachelet así como los desafíos pendientes al finalizar este periodo.

2. Igualdad de oportunidades en educación

2.1 EQUIDAD DESDE LA CUNA

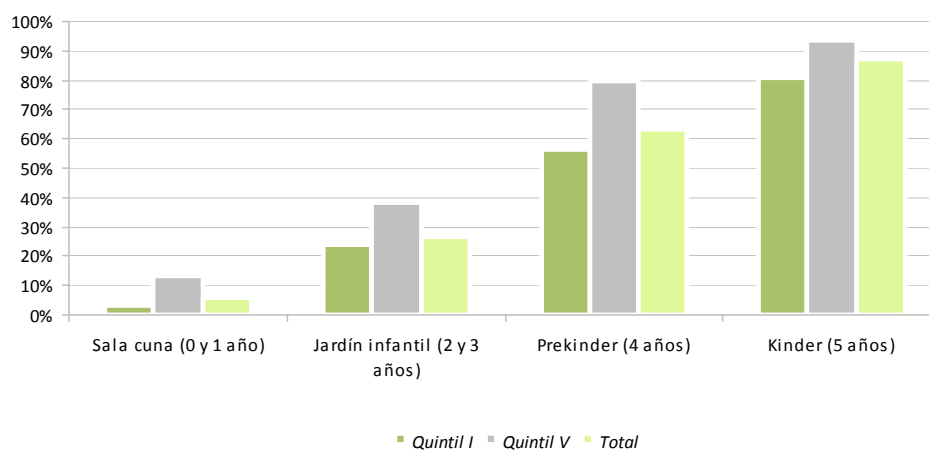
Debido a los altos niveles de plasticidad cerebral durante los primeros años de vida, la estimulación y la socialización que reciben los niños determinan, en gran medida, sus competencias futuras. Un niño que no está expuesto a un medio estimulante durante este período pierde oportunidades fundamentales para su desarrollo y se arriesga a sufrir deterioros permanentes en sus capacidades.

El acceso a educación preescolar sirve también como un poderoso instrumento de corto plazo para incentivar la participación laboral femenina y así aumentar la probabilidad de las familias pertenecientes a sectores más vulnerables de salir de la pobreza.

Al inicio del presente gobierno el acceso a la educación preescolar en Chile era muy dispar según el nivel socioeconómico de los niños, en particular para los de menor edad (Gráfico 1). La diferencia en cobertura entre los niños del quintil más rico y los del quintil más pobre de la población era de 330% en el caso de salas cuna, 58% para jardín infantil, 41% para *prekinder* y 15% para *kinder*. El acceso de estos niños estaba claramente diferenciado por elementos socioeconómicos, lo que perpetuaba la desigualdad de oportunidades desde su nacimiento.

²⁶ La capacitación y el desarrollo de competencias, dimensiones fundamentales de las políticas de fomento a la productividad del capital humano, serán tratadas en profundidad y en forma separada en el Capítulo 6 del presente informe.

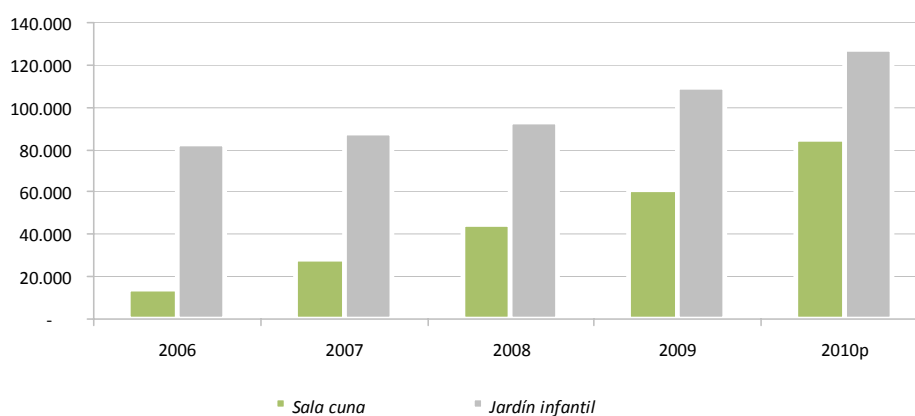
Gráfico 1 | Cobertura de educación preescolar, año 2006



Fuente: Encuesta CASEN 2006

El gobierno se comprometió entonces con un histórico plan de aumento de cobertura preescolar. Entre 2005 y 2010 se habrá sextuplicado la oferta pública de salas cuna gratuitas, con la habilitación de 3.500 nuevas salas. En 2010 se ofrecerán cupos para 85 mil niños menores de 2 años pertenecientes al 40% más pobre de la población. Lo anterior representa un aumento estimado de la cobertura pública de 2,9% a 16,9% en tan sólo cuatro años. Paralelamente, la cobertura en jardines infantiles (niños de 2 y 3 años) subsidiados por el Estado también se incrementó, aunque a un ritmo relativamente más lento (Gráfico 2).

Gráfico 2 | Oferta pública de cupos en salas cuna y jardines infantiles, 2006-2010

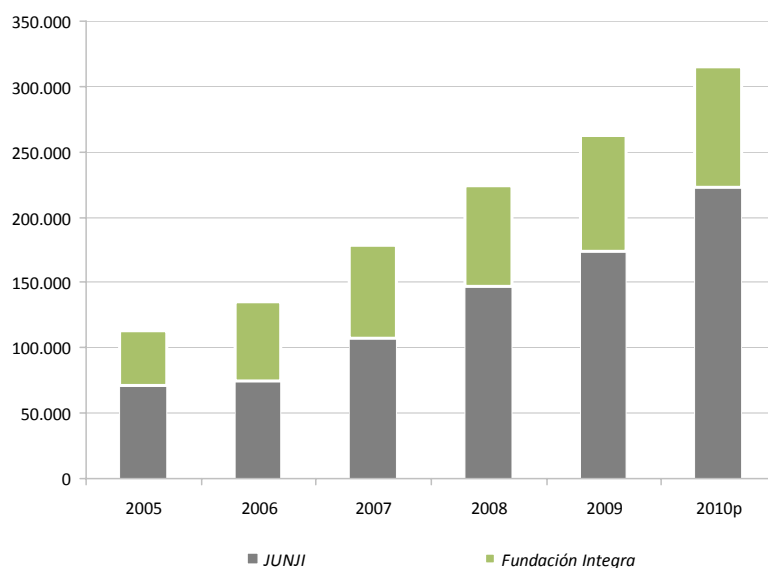


Nota: p: Presupuestado / Fuente: JUNJI y Fundación Integra

El gobierno aseguró anualmente los recursos necesarios para financiar estos incrementos de cobertura, lo que se ve reflejado en la evolución del presupuesto de los principales proveedores de educación preescolar subsidiada por el Estado: la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra. En total, la suma de los presupuestos de estas dos instituciones habrá aumentado en 177% en 5 años (Gráfico 3).

Gráfico 3 | Gasto público en JUNJI y Fundación Integra, 2005-2010

(millones de pesos de 2009)



Nota: p: Proyecto de Ley de Presupuestos. La cifra de 2009 considera lo aprobado en la Ley de Presupuestos 2009, más reajuste y leyes especiales. / Fuente: Dirección de Presupuestos

En el año 2006 las diferencias en la asistencia *prekinder* eran significativas según el nivel socioeconómico de los niños (Gráfico 1). Para compensar estas desigualdades en cobertura, a partir del año 2008 el gobierno garantizó el acceso de todos los niños a *prekinder* en establecimientos educacionales subvencionados, mediante la incorporación de este nivel al sistema de subvenciones educacionales. Hoy estas subvenciones permiten beneficiar a aproximadamente 100 mil niños.

2.2 EMPAREJAR LA CANCHA DE LOS ESCOLARES

Chile ha alcanzado una cobertura prácticamente total en el nivel de educación básica. Sin embargo, todavía persisten desigualdades de origen de los alumnos, atribuibles al capital cultural y recursos económicos de sus familias.

La instauración en 2008 de la Subvención Educacional Preferencial (SEP) significó un paso fundamental en dirección a una mayor equidad y calidad educativas. En términos de equidad, la

SEP contempla la entrega de una subvención adicional mensual por niño prioritario -aquél cuyo hogar esté en una situación socioeconómica que le dificulte enfrentar con éxito el proceso educativo-, que alcanza un valor máximo para alumnos de *prekinder* hasta 4° básico, equivalente a más del 60% del valor de la subvención general. Este valor decrece para niveles superiores, llegando hasta 8° básico²⁷, en el entendido que para compensar las desigualdades de origen de los niños es prioritario y más eficiente hacerlo lo antes posible.²⁸ Los alumnos prioritarios representan alrededor de un tercio de la matrícula de cada nivel educacional incluido en este sistema, que en régimen sumarán 750 mil alumnos.

La SEP incluye, además, una subvención por concentración de alumnos prioritarios, en establecimientos acogidos al sistema cuya matrícula contenga un porcentaje significativo de alumnos prioritarios. Esta subvención compensa el llamado “efecto pares” según el cual los resultados educativos de un alumno no sólo dependen de sus circunstancias individuales, sino que también de su entorno.

Los establecimientos acogidos al régimen SEP se comprometen a destinar los recursos de la SEP y de la subvención por concentración de alumnos prioritarios a la puesta en marcha de las medidas comprendidas en un Plan de Mejoramiento Educativo, con especial énfasis en los alumnos prioritarios. Ello incluye el desarrollo de asistencia técnico-pedagógica especial para mejorar el rendimiento escolar de los estudiantes con bajo rendimiento académico.

El régimen de subvención preferencial también exige ciertos requisitos a los sostenedores respecto del trato que dan a sus alumnos, quienes no deben ver limitado su acceso y permanencia en el establecimiento educacional de su preferencia por razones socioeconómicas o de rendimiento académico. Primero, los alumnos prioritarios deben estar exentos de los cobros de financiamiento compartido. Además, los sostenedores no pueden incorporar en sus procesos de admisión la presentación de antecedentes socioeconómicos familiares de los postulantes ni de su rendimiento académico pasado o potencial, entre *prekinder* y 6° básico. Finalmente, en estos niveles de enseñanza, el rendimiento escolar no puede ser obstáculo para la renovación de su matrícula. Estas obligaciones respecto de procesos de admisión y retención de alumnos se extendieron a todo el sistema subvencionado, mediante la aprobación de la Ley General de la Educación en agosto de 2009.

El gobierno también innovó en medidas pro equidad que benefician no sólo a los alumnos más vulnerables, sino que también indirectamente a su familia.

- › **Maletín literario:** Este programa contribuye a que todos los chilenos y chilenas tengan acceso a la literatura, mediante la entrega de bibliotecas básicas a familias en situación de

²⁷ En 2008, primer año de su aplicación, la SEP se entregó a alumnos desde *prekinder* hasta 4° básico. La ley contempla que los niveles desde 5° a 8° básico ingresen gradualmente al sistema, a la tasa de un nivel por año.

²⁸ Asumiendo que las desigualdades se reducirán con los recursos SEP entregados hasta 4° básico, el valor requerido de ésta para los cursos superiores debiese ser menor, ya que las desigualdades que aún persistan debiesen ser menores.

vulnerabilidad socioeconómica con hijos en edad escolar. Estas bibliotecas, de entre 9 y 16 tomos cada una, están compuestas por más de 40 títulos que consideran desde diccionarios enciclopédicos hasta literatura chilena y universal. El año 2008 el programa benefició a 133 mil familias vulnerables con hijos entre kinder y 4° básico. El 2009 recibieron un maletín literario 267 mil familias con hijos entre 6° básico y 1° medio. Además, 25 mil maletines serán destinados a familias asignatarias de viviendas sociales a través del Programa Fondo Solidario de Vivienda.

- › **“Yo elijo mi PC”:** En marzo de 2009 se entregaron 30 mil computadores a estudiantes de 7° básico de excelencia académica y pertenecientes a los dos quintiles de menor ingreso familiar. Esta iniciativa no sólo incentiva el buen desempeño de los alumnos vulnerables y es pro-equidad, sino que además tiene la ventaja de ser extremadamente flexible y orientada a las preferencias de los beneficiarios del programa. A través del sitio oficial del programa (www.yoelijomipc.cl), los alumnos de 6° básico seleccionados eligieron, de acuerdo a sus intereses y necesidades, sus computadores desde un catálogo con más de 20 opciones de equipo, compuesto por *notebooks*, *desktops* y *netbooks*. Dado el éxito de esta iniciativa, el Proyecto de Ley de Presupuestos 2010 amplía esta medida a 60 mil equipos que se entregarán a los mejores alumnos pertenecientes al 60% más vulnerable de la población. Así, en su segundo año de aplicación, los estudiantes de 7° básico de clase media también serán beneficiados.

2.3 ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR

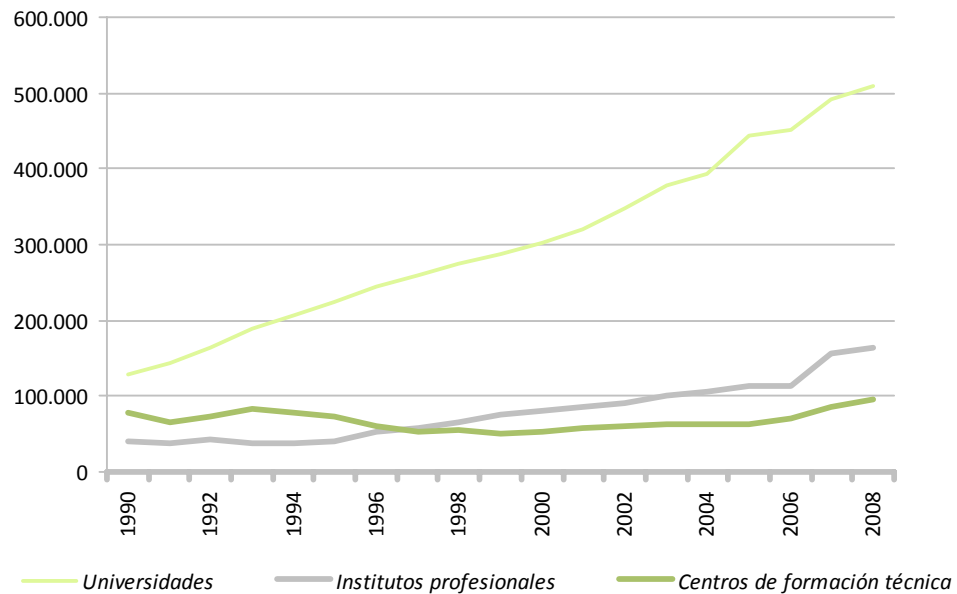
Desde el año 1990 a la fecha, la matrícula de pregrado en educación superior ha aumentado de manera acelerada, pasando de 245 mil estudiantes en 1990 a 769 mil el año 2008. Esto triplicó la tasa bruta de cobertura de la educación superior, la que en 1990 era de 15,6% y hoy se estima que supera el 47%²⁹. Este crecimiento no ha sido parejo entre las diversas instituciones de educación superior (IES) (Gráfico 4). Las universidades e institutos profesionales (IP) han experimentado crecimientos a tasas anuales similares, de 8,0% y 8,1% respectivamente. Los centros de formación técnica (CFT), en cambio, no han seguido una tendencia clara en la evolución de su matrícula. Sin embargo, desde el año 2005 ésta ha experimentado un fuerte crecimiento a una tasa de 15% anual.

Estos incrementos de cobertura permitieron una clara mejora en términos de equidad de acceso a la educación superior (Gráfico 5). Estas cifras revelan que gran parte de la reciente matrícula adicional en educación superior la componen estudiantes pertenecientes a los quintiles más vulnerables de la sociedad. De cada diez alumnos que actualmente ingresan a la educación superior, siete pertenecen a la primera generación de su familia en hacerlo. Esto tiene fuertes implicancias en términos de políticas públicas pro-equidad, tanto en lo que concierne a las ayudas

²⁹ Estimación basada en matrícula de educación superior y proyecciones de población del INE para el año 2008.

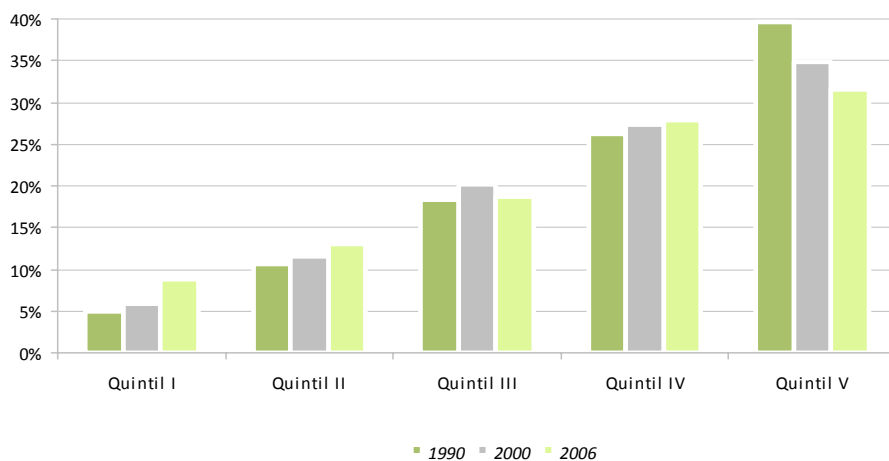
estudiantiles para facilitar el financiamiento de los estudios de estos alumnos, como en lo que respecta a las iniciativas para asegurar su nivelación y retención.

Gráfico 4 | Evolución de matrícula de pregrado en educación superior, 1990-2008



Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES), Ministerio de Educación

Gráfico 5 | Composición de la matrícula de educación superior por quintil de ingreso de los estudiantes, años 1990, 2000 y 2006



Fuente: Encuestas CASEN 1990, 2000 y 2006

Las altas tasas de crecimiento de la matrícula de educación superior demuestran que el acceso a este nivel educacional es una aspiración de todos los jóvenes chilenos y sus familias. Las tasas de retorno de obtener un título de educación superior son altas, variando desde 10,4% para el caso de los CFTs hasta 19,4% para los universitarios³⁰. Facilitar el acceso a la educación superior es, por lo tanto, una herramienta crucial para promover la movilidad social en nuestro país.

Pese a los claros avances logrados hasta el año 2006 en términos de equidad de acceso a la educación superior, éstos aún no habían sido suficientes para revertir las inequidades históricas de nuestra sociedad. Por ello el gobierno de la Presidenta Bachelet decidió renovar esfuerzos en términos de becas y créditos para el financiamiento de educación superior.

Los alumnos que hoy ingresan a la educación superior pueden postular a una amplia variedad de becas de arancel que dependen de la institución en que se matricula el estudiante, su mérito académico o el quintil de ingreso al que pertenece su familia (Cuadro 1). En tan sólo cuatro años, el número de becas de arancel para educación superior ha aumentado en 176%, para lo cual el respectivo presupuesto casi se triplicó.

Cuadro 1 | Evolución de las becas de arancel para educación superior, 2005 - 2009

| | Instituciones elegibles | Quintiles de Ingreso | 2005 | | 2009 | |
|---|--|----------------------|---------------|-------------------|----------------|-------------------|
| | | | N° ayudas | Monto (M\$2009) | N° ayudas | Monto (M\$2009) |
| Nuevo Milenio | IP acreditadas y CFT elegibles | I y II | 10.780 | 3.335.101 | 55.677 | 22.120.747 |
| Bicentenario | CRUCH | I y II | 20.593 | 19.278.174 | 40.788 | 60.018.616 |
| Excelencia académica / Puntaje PSU | CRUCH y U'es Priv. Acred., IPs y CFTs en proceso de acreditación | I al IV | - | - | 10.278 | 9.414.041 |
| Hijos de profesores | CRUCH, Ues Privadas autónomas, IP y CFT Autónomos | I al IV | 5.000 | 3.029.882 | 7.960 | 3.891.113 |
| Pedagogía | Carrera de pedagogía en IES acreditada | - | 1.082 | 1.190.342 | 793 | 759.483 |
| Juan Gómez Millas | CRUCH y Ues Priv. Acred, IP y CFT acreditados | I y II | 5.480 | 6.574.733 | 2.854 | 2.713.113 |
| Total | | | 42.935 | 33.408.232 | 118.350 | 98.917.113 |

Siglas: IP: Institutos Profesionales; CFT: Centros de Formación Técnica; CRUCH: Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores; IES: Institución de Educación Superior / Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación

Las Becas de Excelencia Académica y de Puntaje PSU fueron creadas durante la presente administración para beneficiar a alumnos de los 4 primeros quintiles de ingreso, egresados de establecimientos subvencionados y que tengan excelencia académica. Este último requisito implica

30 Fuente: "Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile - Informe Ejecutivo" p. 19.

que pertenecen al 5 % con mejores notas de enseñanza media de su promoción o que obtuvieron puntaje nacional o regional en la PSU, respectivamente.

Entre las demás becas de arancel destaca la Beca Nuevo Milenio, con un incremento de 416% en el número de becas entregadas por año. Esto revela el fuerte compromiso que ha demostrado el gobierno con el desarrollo de la educación técnica de nivel superior y con la igualdad de oportunidades de sus alumnos.

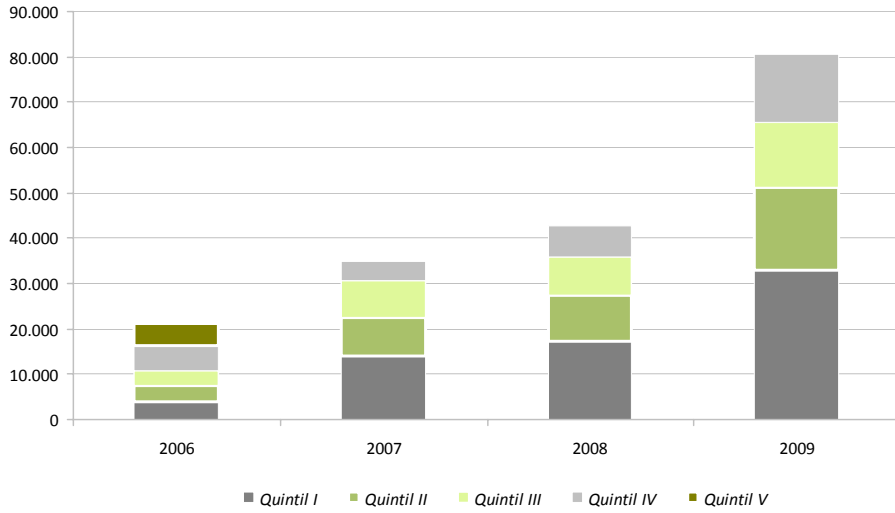
El Crédito con Aval del Estado (CAE), disponible desde el año 2006, vino a complementar los dos créditos con participación estatal que existían hasta entonces: el Fondo Solidario de Crédito Universitario, exclusivo para alumnos de universidades del Consejo de Rectores; y los créditos CORFO para pregrado, que exigen la existencia de un aval económicamente viable y tienen una cobertura limitada, ya que están disponibles sólo para las carreras que disponga la institución financiera que entrega el crédito.

El CAE tiene una serie de características que superan las falencias de los dos instrumentos de financiamiento recién mencionados en términos de cobertura y administración:

- › El CAE tiene una cobertura amplia, ya que beneficia a alumnos de primer año y de cursos superiores de todo tipo de institución de educación superior (IES) acreditada.
- › El CAE no exige ninguna garantía o aval familiar, ya que considera un sistema especial de garantías cofinanciadas por el Estado y por la IES, por un 90% del capital e intereses.
- › Una comisión administradora público-privada es responsable de realizar centralizadamente el proceso de selección de los alumnos beneficiados, el que sigue un criterio de mérito por nivel socioeconómico del postulante.

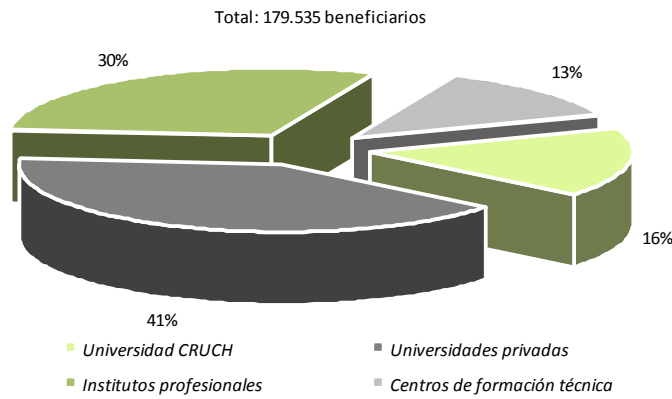
Las ventajas de este sistema despertaron un fuerte interés por parte de los alumnos, lo que incrementó rápidamente el número de beneficiarios en cada nuevo proceso de postulación. El año 2009 el gobierno decidió extender el beneficio hasta dar cobertura total a los estudiantes pertenecientes al 4° quintil de ingresos. Esto significó que en tan sólo cuatro años de operación, el CAE superara el número de beneficiarios del Fondo Solidario de Crédito Universitario. Además, los estudiantes pertenecientes a los dos primeros quintiles tuvieron una creciente participación, que representó un 64% de los beneficiarios en el proceso 2009 (Gráfico 6). Por otra parte, como era de esperarse, la gran mayoría de los beneficiarios se concentra en las IES que, previo a la creación del CAE, no tenían acceso a créditos estatales (Gráfico 7).

Gráfico 6 | Asignación de CAE y distribución por quintil de ingresos, 2006-2009



Fuente: Comisión Ingresos

Gráfico 7 | Número total de alumnos con CAE por tipo de Institución de educación superior (2006 a 2009)



Fuente: Comisión Ingresos

2.4 DESAFÍOS FUTUROS EN EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN

Estos avances en políticas pro equidad en la educación también dejan desafíos pendientes que deben ser abordados de modo sistemático en el futuro cercano.

En el caso del acceso a la educación preescolar y cuidado infantil, la oferta pública de jardines infantiles debe adelantarse a la creciente demanda futura. Por un lado, es probable que la mayor oferta de salas cuna públicas genere a su vez una mayor demanda por acceso a jardines infantiles públicos, una vez que esos niños crezcan y sus madres quieran continuar trabajando o estudiando.

Además, tal como lo recomendó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma en Políticas de Infancia, es deseable que todos los niños de 2 años o más pertenecientes al 40% más vulnerable de la población tengan acceso al menos a media jornada de jardín infantil por el beneficio que la educación preescolar de calidad tiene sobre el desarrollo de los niños.

En educación básica, el mayor desafío pendiente se relaciona con la adecuada puesta en marcha de la subvención preferencial. Los estudios sobre el impacto de este programa entregarán luces respecto a su efecto sobre el sistema en general y sobre los niños prioritarios en particular. Esta información también permitirá decidir respecto de la conveniencia de extender la subvención preferencial a la enseñanza media o a un segundo tramo de vulnerabilidad intermedia de los estudiantes.

En educación superior, si se mantienen las actuales tasas anuales de crecimiento de la matrícula en 7%, el país alcanzará una cobertura de 50% al 2012 y del 60% al 2014. Esta nueva matrícula estará concentrada en estudiantes de los quintiles más vulnerables de la población, quienes requerirán de becas o créditos para financiar sus estudios.

Será importante además explorar mecanismos para incentivar a que las instituciones de educación superior apoyen a sus alumnos de menores recursos, para poder contrarrestar la menor preparación que reciben en enseñanza media y así disminuir su riesgo de deserción de la educación superior. Al respecto, la Presidenta Bachelet anunció un aporte para las IES que matriculen a alumnos pertenecientes al 5% con mejores notas de enseñanza media de su promoción, como se hizo con la Beca de Excelencia Académica. Esto incentivará a las IES a captar a alumnos de menores recursos y con buen desempeño en enseñanza media. Además, esta medida incentiva a la retención de estos alumnos, mediante el incremento de recursos para aquellas IES que presenten planes de apoyo que contribuyan a su permanencia en sus carreras.

3. Calidad y rendición de cuentas

El desafío de calidad de la educación chilena genera la necesidad de impulsar políticas de segunda generación, que busquen asegurar la calidad del sistema educacional en sus distintos niveles.

3.1 RESPONSABILIDAD POR RESULTADOS EN EDUCACIÓN GENERAL

Conceptualmente, el mecanismo de transferencia de recursos públicos a la educación basado en la competencia tuvo y tiene importantes fortalezas. No sólo permitió una significativa expansión de la cobertura en educación básica y media, sino que también da la libertad a las familias de elegir un establecimiento educacional según sus preferencias e indirectamente debería incentivar a la

calidad de la educación para poder captar alumnos. Sin embargo, hasta el año 2008 este sistema también tenía serias debilidades: no vinculaba los requisitos para operar y la recepción de recursos públicos a la calidad educativa y no establecía la obligación de los sostenedores de informar sobre el uso de los recursos recibidos.

Al inicio de la presente administración, dos grupos de disposiciones legales establecían requisitos para la operación de los sostenedores educacionales: los requisitos para el reconocimiento oficial³¹ y los requisitos para recibir la subvención escolar³². Estos requisitos eran de índole más bien formal y ninguno se refería al cumplimiento de estándares mínimos en términos de aprendizaje de los alumnos.

Con la aprobación de la Ley de Subvención Educacional Preferencial (SEP) a inicios del año 2008, por primera vez, los sostenedores se hacen responsables por el mejoramiento de la calidad de la educación, ya que todos los sostenedores que voluntariamente se adscriban al régimen SEP deben suscribir un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa con el Ministerio de Educación. En este convenio, los sostenedores se comprometen a realizar un Plan de Mejoramiento Educativo para el establecimiento, cumplir metas de rendimiento académico de sus alumnos y rendir cuentas por el uso de los recursos SEP.

El Ministerio de Educación clasifica a todos los establecimientos educacionales del sistema en tres categorías, de acuerdo a sus resultados educativos: autónomo, emergente o en recuperación. Esta clasificación incide en el grado de autonomía con que el sostenedor puede utilizar los recursos provenientes de la SEP. Además, los establecimientos en recuperación tienen la obligación de alcanzar los estándares nacionales correspondientes a la categoría de establecimiento emergente en un plazo máximo de cuatro años. En caso contrario, el Ministerio de Educación puede revocar el reconocimiento oficial del establecimiento³³.

En materia de rendición de cuentas, además del informe relativo al uso de los recursos SEP exigido a los sostenedores adscritos a este sistema, el gobierno modificó la ley de subvenciones, para incorporar para los sostenedores la obligación de mantener a disposición del Ministerio de Educación, por un período mínimo de cinco años, un estado anual de resultados que dé cuenta de todos los ingresos y gastos del período. La entrega de este estado anual se vuelve obligatoria para

31 Estos requisitos, establecidos por la hoy derogada Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, contemplaban obligaciones tales como contar con un sostenedor con al menos licencia de educación media, ceñirse a planes y programas de estudio, poseer personal idóneo y funcionar en un local apropiado, con mobiliario y materiales adecuados.

32 Tener reconocimiento oficial del Ministerio de Educación, cumplir con criterios máximos y mínimos de alumnos por curso, tener los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen, contar con un reglamento interno, no incluir cobros ni aportes económicos entre las exigencias de ingreso o permanencia (distintos del financiamiento compartido), encontrarse al día en los pagos de remuneraciones y cotizaciones previsionales de su personal y otros adicionales, en el caso de los establecimientos educacionales incorporados al régimen de Jornada Escolar Completa diurna.

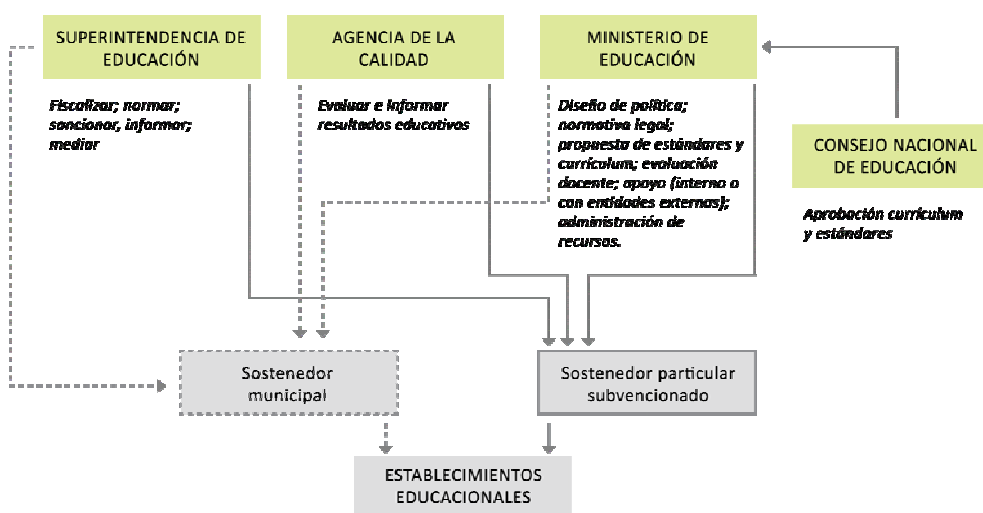
33 Para asegurar que este estándar mínimo se cumpla a nivel de todo el sistema educacional, y no sólo en el sistema SEP, la ley contempla que los establecimientos no adscritos al sistema y con resultados educativos correspondientes a un establecimiento en recuperación, tendrán un plazo de dos años para adscribirse al sistema SEP. En caso contrario, se les podrá revocar su reconocimiento oficial.

sostenedores que administren algún establecimiento con resultados inferiores a los estándares de desempeño.

Estas políticas sirvieron de base para la propuesta de creación de la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, planteada en el Proyecto de Ley que Establece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, actualmente en discusión en el Congreso.

Las reformas propuestas en este proyecto de ley construyen una nueva arquitectura del sistema, para lo que establecen cuatro órganos en la alta dirección del sector educativo: la Superintendencia de Educación, la Agencia de la Calidad de la Educación, el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación, cada uno con roles específicos (Figura 1).

Figura 1 | Propuesta de institucionalidad del sistema educativo



Fuente: P. Darville y J. Rodríguez "Institucionalidad, Financiamiento y Rendición de Cuentas en Educación", Estudios de Finanzas Públicas, diciembre 2007

Esta propuesta implica separar claramente las funciones de evaluación y fiscalización de aquellas de diseño de políticas y apoyo a los establecimientos, lo que permite hacer responsables a entidades diferentes por cada función. Así, la Superintendencia tendrá como principal tarea la fiscalización de los sostenedores y los establecimientos educacionales a fin de que cumplan con la normativa educacional. La Agencia de la Calidad tendrá como misión evaluar el cumplimiento de estándares de aprendizaje y de gestión, junto con difundir dichos resultados.

De modo similar al esquema SEP, el proyecto de ley establece la fijación de estándares de aprendizaje de los alumnos, que permitirán a la Agencia de Calidad evaluar y clasificar a los establecimientos. Los que se encuentran en la categoría inferior de desempeño también tienen cuatro años para poder subir de nivel. De lo contrario, el Ministerio de Educación debe revocar su reconocimiento oficial.

El proyecto de ley establece además la figura de estándares indicativos de desempeño aplicables a los docentes de aula, directivos y técnicos pedagógicos; a los establecimientos educacionales; y a sus sostenedores. La agencia realizará evaluaciones, que se traducirán en un informe sobre las debilidades y fortalezas del establecimiento en relación al cumplimiento de los estándares, así como las recomendaciones para mejorar su desempeño.

3.2 INCENTIVOS A LA CALIDAD DOCENTE

Un pilar fundamental de la calidad de la educación está constituido por los docentes y su desempeño en el aula. Progresivamente el Ministerio de Educación ha incorporado distintas herramientas para incentivar las capacidades y habilidades de los docentes, siguiendo el principio de entregar recursos contra buenos resultados.

EVALUACIÓN DOCENTE

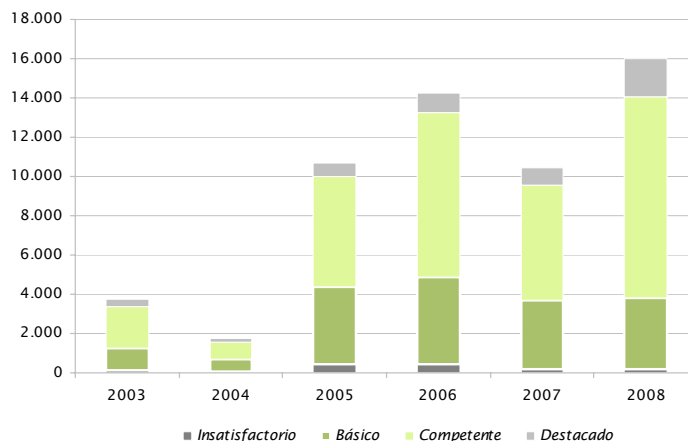
El Estatuto Docente contempla la obligación para los profesores que trabajan en el sector municipal de evaluar su desempeño cada cuatro años. Sus resultados se consideran como antecedente para los concursos públicos en que participen y les permiten postular a una serie de beneficios, como la Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI).

La evaluación docente introduce además un concepto de estándares mínimos de desempeño, ya que los profesores cuyas evaluaciones resulten insatisfactorias deben someterse a una nueva medición al año siguiente, conforme a un plan de superación profesional. Si en la segunda evaluación el resultado es nuevamente insatisfactorio, el docente será relevado del trabajo en aula con los alumnos para concentrarse durante el año en trabajar su plan de superación profesional. Si en la tercera evaluación al año siguiente se mantiene en nivel insatisfactorio, el profesional de la educación deberá dejar de pertenecer a la dotación docente.

El proceso de evaluación docente ha tenido un crecimiento gradual desde que pasó a ser obligatorio (Gráfico 8). El año 2008 se evaluaron 16.019 docentes, lo que significó una cifra récord para el sistema. En los últimos 6 años, 52.000 docentes de aula han sido evaluados, cifra que corresponde al 75% de quienes ejercen esa función en el sistema educacional municipal chileno.

Entre los años 2003 y 2008, los porcentajes de profesores calificados en nivel insatisfactorio y básico disminuyeron su participación desde un 3,8% y 30,2%, respectivamente, a un 1,1% y 22,8% de los docentes evaluados. Paralelamente, en el mismo período las categorías de mejor desempeño aumentaron su importancia, pasando de 56,6% a 63,9% en el caso de los profesores competentes y desde 9,4% a 12,1% para los destacados.

Gráfico 8 | Resultados de la evaluación docente, 2003-2008



Fuente: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)

En la medida que la evaluación alcance una total cobertura, el sistema educativo chileno contará con docentes que tengan una calidad mínima garantizada. Además, si esta evaluación se complementa con incentivos a estar en las mejores categorías de desempeño, gradualmente la calidad de los docentes debiese aumentar.

ASIGNACIÓN VARIABLE POR DESEMPEÑO INDIVIDUAL

La Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI) es un estímulo a los profesionales de la educación que es parte del Sistema de Evaluación Docente. Los profesores pueden postular voluntariamente a percibir esta asignación, rindiendo una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos correspondiente a su nivel y subsector de aprendizaje. La asignación que reciben depende del nivel de logro que obtengan.

Entre los años 2005 y 2009, más de 11 mil docentes han recibido AVDI (Cuadro 2). Esta asignación se ha concentrado mayormente en profesores que logran nivel suficiente y, en menor medida en nivel competente. Los profesionales que alcanzan nivel destacado representan el 1% de quienes recibieron esta asignación, lo que es un nivel menor al deseable.

Cuadro 2 | Número de docentes que recibieron AVDI, 2005 a 2008

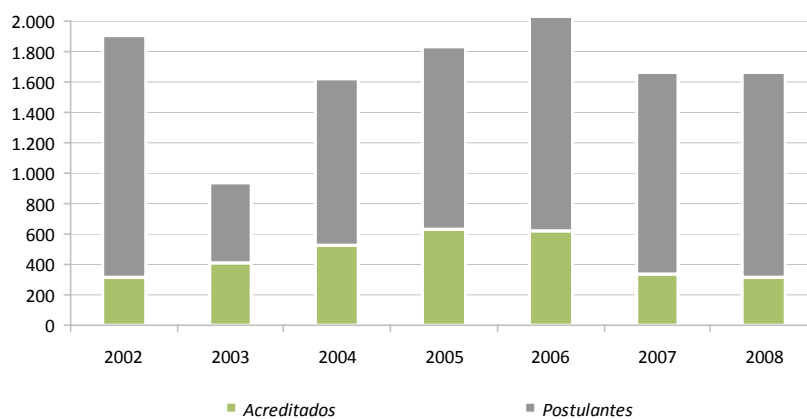
| | Porcentaje por Pago AVDI | | | Total general | |
|--------------|--------------------------|-------------------|------------------|---------------|---------------|
| | Suficiente 5% | Competente 15% | Destacado 25% | | |
| 2005 | | | 236 | 9 | 245 |
| 2006 | 1.650 | 709 | | 14 | 2.373 |
| 2007 | 2.964 | 1.826 | | 46 | 4.836 |
| 2008 | 2.273 | 1.553 | | 44 | 3.870 |
| Total | 6.887 | 4.324 | | 113 | 11.324 |

Fuente: CPEIP

ASIGNACIÓN DE EXCELENCIA PEDAGÓGICA

El Programa de Acreditación para la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) es una iniciativa del Ministerio de Educación a la que pueden postular todos los profesores que se desempeñen en el sector subvencionado y aprueben un examen de conocimientos disciplinarios. La AEP consiste en un beneficio económico que se percibe por 10 años y que equivale a un sueldo adicional por año. El número de docentes que han postulado a la AEP no ha seguido una tendencia definida en el tiempo, aunque en los dos últimos años ha girado en torno a los 1.660 aspirantes anuales (Gráfico 9). En promedio, un 28% de los postulantes ha logrado la acreditación y el beneficio.

Gráfico 9 | Número de docentes postulantes y acreditados para AEP, 2002 a 2008



Fuente: CPEIP

Actualmente, los beneficiados por AEP suman 2.655 docentes. Para premiar su buen desempeño y estimular sus logros futuros, en el marco del mensaje presidencial del 21 de mayo de 2008 la Presidenta Bachelet anunció un incentivo adicional para los docentes que tenían Asignación de Excelencia Pedagógica vigente al 2008. Estos profesionales recibieron un *notebook*

para contribuir a apoyar sus logros en mejores aprendizajes de sus alumnos y su desarrollo profesional.

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

El objetivo principal del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) es contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación impartida por el sistema educacional subvencionado del país mediante el incentivo y reconocimiento a los profesionales de la educación de los establecimientos de mejor desempeño³⁴. Este sistema contempla la entrega de una Subvención por Desempeño de Excelencia (SDE), la que es distribuida entre los docentes de los establecimientos seleccionados.

Desde el año 1996 a la fecha, entre 1.700 y casi 2.600 establecimientos han sido seleccionados para recibir la SDE, la que actualmente beneficia a 57.700 docentes por año. En promedio, ellos reciben un beneficio anual que supera los 626 mil pesos (Cuadro 3).

Cuadro 3 | Subvención por desempeño de excelencia 1996 - 2009

| | 1996-1997 | 1998-1999 | 2000-2001 | 2002-2003 | 2004-2005 | 2006-2007 | 2008-2009 (**) |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| Establecimientos seleccionados | 2.274 | 1.815 | 1.699 | 1.863 | 1.829 | 2.236 | 2.597 |
| Docentes beneficiados | 30.600 | 31.400 | 32.600 | 34.400 | 34.380 | 51.600 | 57.700 |
| Monto anual por docente (*) | 269.351 | 284.324 | 330.900 | 335.419 | 484.742 | 553.017 | 626.551 |

(*) Corresponde a una estimación promedio. El monto efectivo recibido por cada docente se determina a través del procedimiento establecido en la Ley 19.410 para asignar los recursos: el 90% de los recursos recibidos por el establecimiento seleccionado debe ser distribuido en proporción a las horas de contrato de cada docente. El restante 10% deberá destinarse a entregar incentivos remuneracionales especiales a los docentes destacados, según la forma de distribución que determinen los propios docentes del establecimiento.

(**) En diciembre de 2007 entró en vigencia la Ley 20.244 que incorporó a los asistentes de la educación al sistema SNED. A partir del año 2008 estos trabajadores también están recibiendo los beneficios del sistema (para más información revisar la fuente).

Fuente: http://www.sned.cl/mineduc/sned/documentos/tecnicos/Documento_SNED.pdf.

34 El desempeño de los establecimientos se mide en términos de efectividad (resultado educativo obtenido por el establecimiento en relación con la población atendida); superación (diferenciales de logro educativo obtenidos en el tiempo por el establecimiento educacional); iniciativa (capacidad del establecimiento para incorporar innovaciones educativas y comprometer el apoyo de agentes externos en su quehacer pedagógico); mejoramiento de las condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento del establecimiento; igualdad de oportunidades (accesibilidad y permanencia de la población escolar en el establecimiento educacional y la integración de grupos con dificultades de aprendizaje); e integración y participación de profesores, padres y apoderados en el desarrollo del proyecto educativo del establecimiento.

3.3 INCENTIVOS A LA ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Hasta el año 2006, la acreditación de calidad de las instituciones de educación superior (IES) era voluntaria y la llevaba a cabo la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado. Con la promulgación en octubre de 2006 de la ley que creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, se instaló la Comisión Nacional de Acreditación, encargada de pronunciarse sobre la acreditación institucional de instituciones de educación superior y de carreras y programas de pregrado y de postgrado.

Aunque el proceso de acreditación de calidad de las IES sigue siendo de carácter voluntario, varias de las becas de arancel establecen el requisito que la institución en que se matricule el alumno esté acreditada o en proceso de acreditación (Cuadro 1). Por su parte, el Crédito con Aval del Estado también exige la acreditación de la institución en que se matricule el beneficiario.

De esta manera, la política pública manifiesta su respaldo al sistema de acreditación de la educación superior, dirige la matrícula de alumnos de menores ingresos a ofertas de mayor calidad y asegura un uso más eficiente de los recursos públicos. Además, ayuda a que los estudiantes y sus familias estén conscientes de la importancia de este sistema de aseguramiento de calidad y exijan la acreditación al momento de evaluar en qué institución matricularse.

La evolución de la cobertura del sistema de acreditación en estos cuatro años sugiere un importante pero dispar avance (Cuadro 4). Actualmente, el 84% de la matrícula de pregrado de la educación superior asiste a una IES acreditada, frente al 32% que lo hacía a inicios del 2005. Sin embargo, si se toma en consideración el número de instituciones, sólo un tercio tiene acreditación vigente.

Cuadro 4 | Instituciones acreditadas y participación en matrícula, marzo 2005 y marzo 2009

| | Mazo 2005 | | Marzo 2009 | | | |
|-------------------------------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|--------------|-------------|
| | N° IES acred. | % matrícula (*) | N° IES acred. | % matrícula (*) | N° Total IES | % IES acred |
| Universidades CRUCH | 9 | 48% | 24 | 96% | 25 | 96% |
| Universidades privadas | 3 | 19% | 21 | 79% | 36 | 58% |
| Institutos profesionales | 2 | 43% | 11 | 85% | 45 | 24% |
| Centros de formación técnica | 0 | 0% | 8 | 60% | 90 | 9% |
| Total | 14 | 32% | 64 | 84% | 196 | 33% |

Nota (*): Calculado en función de la matrícula de pregrado del año 2008.

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información de CNA Chile y División de Educación Superior.

Sólo 8 de los 90 CFTs existentes actualmente están acreditados. Estas 8 instituciones concentran el 60% de la matrícula total de este tipo de IES. El mismo fenómeno se produce, en menor medida, para el caso de los institutos profesionales. Lo anterior sugiere que existe un gran número de CFTs e IPs de pequeño tamaño que no está acreditado y que, por lo tanto, no cuenta con

un sello de calidad institucional. Dado que estas IES presentan mayores concentraciones de alumnos de origen socioeconómico más desaventajado, es necesario impulsar políticas que corrijan esta situación.

3.4 DESAFÍOS EN RESPONSABILIDAD POR RESULTADOS E INCENTIVOS A LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Exigir estándares de calidad y responsabilizar por resultados son criterios relativamente nuevos en el sistema educativo chileno. Los resultados de las reformas actualmente en curso en este ámbito se percibirán en los años por venir y dependerán de la eficiente puesta en marcha de las nuevas reglas del juego.

Sus efectos en el aprendizaje de los alumnos se observarán a mediano plazo: en primer término, cuando transcurran los cuatro años de vigencia de los planes de mejoramiento de los establecimientos y en el futuro, cuando el Ministerio de Educación pueda revocar el reconocimiento oficial a los establecimientos que se mantengan por cuatro años en la categoría de recuperación. Además, el Ministerio de Educación debe desarrollar en mayor profundidad el sistema de rendición de cuentas por uso de recursos, actualmente bajo su responsabilidad.

La creación de la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación ayudará a profundizar estos avances y logrará que se responsabilice a los actores del sistema educacional por los resultados que obtengan. Este sistema contempla la separación de funciones de evaluación, fiscalización, diseño de políticas y provisión de servicios en todos los niveles educativos, incluyendo el preescolar. Por lo tanto, su puesta en funcionamiento incorpora el desafío y la oportunidad de separar el sistema público de provisión de salas cuna y jardines infantiles con el de fiscalización y evaluación de estos establecimientos, que hoy están en las mismas manos. Por cierto, hay allí una tarea de gran alcance.

Respecto a los incentivos a la calidad de los docentes, es importante mantener el principio que los recursos adicionales que se comprometan estén relacionados con el desempeño o con el cumplimiento de requisitos directamente relacionados con el aprendizaje de sus alumnos. Será indispensable también mejorar la calidad de los profesores que entren al mercado laboral. Esto implica fortalecer la formación inicial de los profesionales de la educación mediante iniciativas tales como el Programa Inicia, pero avanzando hacia un proceso de habilitación profesional de docentes como requisito para desempeñarse en el sector subvencionado. Paralelamente, en el marco de la nueva Ley General de Educación, el Ministerio de Educación deberá desarrollar un sistema de acreditación para profesionales no docentes que quieran desempeñarse como profesores de educación media.

Finalmente, en el caso de la educación superior, es urgente que el sistema de acreditación se adecue a la realidad de las instituciones de educación técnica. La baja tasa de acreditación de CFTs se debe principalmente a que se les exigen los mismos criterios de acreditación que a las universidades. El proceso de diseño y aplicación de los criterios de acreditación específicos para la

educación técnica, que actualmente está en desarrollo debe acelerarse. Esto permitirá impulsar el proceso de acreditación de estas instituciones, lo que no sólo mejorará la calidad del sistema, sino que además permitirá que una mayor cantidad de alumnos tenga acceso a Crédito con Aval del Estado.

4. Aumento de productividad

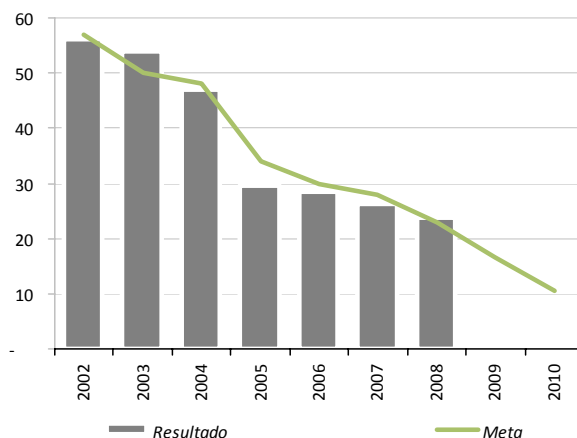
4.1 TECNOLOGÍAS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Las políticas de alfabetización digital de los escolares chilenos son cruciales para que nuestra fuerza laboral tenga el dominio suficiente de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para poder desempeñarse adecuadamente en una economía del conocimiento. Con el fin de reducir la brecha digital y mejorar los aprendizajes de los escolares, el gobierno de la Presidenta Bachelet ha realizado un esfuerzo inédito para integrar las TIC al sistema educativo subvencionado a través del “Plan Tecnologías para una Educación de Calidad” (TEC).

INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA Y CONECTIVIDAD

La existencia de una buena infraestructura tecnológica en los establecimientos educacionales es una condición necesaria para que ésta pueda tener impacto educativo. A inicios del 2006, Chile bordeaba una tasa de 30 alumnos por computador. Al finalizar el año 2009, el país alcanzará una tasa promedio de 16,5 alumnos por computador. Al término del 2010, se espera que esta tasa llegue a 10,4 alumnos por computador, nivel similar al de países desarrollados como España (Gráfico 10).

Gráfico 10 | Tasa de alumnos por PC 2002-2010



Nota: Tasa referida al sistema subvencionado. Incluye Laboratorios computacionales móviles para 3° básico.

Fuente: Programa Enlaces

Para el Bicentenario prácticamente se habrá triplicado la cantidad de equipamiento tecnológico en el sistema educativo subvencionado, lo que significa un total de 330 mil unidades distribuidas en los distintos espacios de los establecimientos.

Para mejorar la conectividad de los colegios, durante el año 2009 el gobierno adjudicó un subsidio para cofinanciar la conexión a banda ancha a más de 3 mil establecimientos en todo el país. Además, a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, se financia la instalación de infraestructura de conectividad en zonas apartadas, lo que permitirá conectar a más de mil escuelas rurales. El año 2010 este subsidio se incrementará para alcanzar a un total de 4.200 establecimientos, tras lo cual cerca de un 75% de los alumnos de establecimientos subvencionados se beneficiará de conexiones con un ancho de banda muy superior al de las actuales.

USO DE LAS TECNOLOGÍAS PARA LA GESTIÓN Y LOS APRENDIZAJES

Al término del año 2009, el Ministerio de Educación habrá equipado 12 mil aulas con tecnología *-notebook*, proyector y equipo de audio- lo que apoyará el aprendizaje de 325 mil alumnos a través de clases que incorporan el uso de TIC. Al año 2010, las aulas con tecnología sumarán 16 mil.

Al finalizar el año 2010 todos los establecimientos educacionales subvencionados contarán con Planes de Uso de las TIC, alineados con sus Planes de Mejoramiento descritos en la Sección 3.1 anterior. Estos planes serán compromisos de los sostenedores respecto a la forma en que incorporarán las tecnologías digitales en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Para que esta inversión en infraestructura tecnológica tenga impacto se requiere que los profesores adquieran las competencias necesarias para desarrollar actividades educativas en el aula con uso de TIC. El año 2009 el Ministerio de Educación capacitará a 24 mil docentes en ejercicio, mientras que el año 2010 se espera capacitar a otros 20 mil.

Finalmente, para que estos docentes cambien sus prácticas e incorporen el uso de la tecnología disponible, deben tener acceso a Recursos Educativos Digitales (*software* educativo) alineados con el currículum del Ministerio de Educación. El año 2009 el programa Enlaces creó un Catálogo en Línea de Recursos Digitales, el primero de América Latina, con más de 692 recursos educativos para el sistema escolar, 432 de los cuales son de acceso gratuito. Además, se creó un Fondo de Recursos Digitales de \$2 mil millones, para apoyar a 1.644 establecimientos educacionales en la compra de estos recursos.

De esta manera, la escuela y sus docentes se transformarán y perfeccionarán, para preparar de manera efectiva a las nuevas "generaciones digitales" para el entorno que les tocará vivir.

4.2 DOMINIO DEL INGLÉS

El dominio de idiomas extranjeros, en particular del inglés, es fundamental para la integración de la economía chilena con el resto del mundo. Un país cuyo capital humano no domina

este idioma ve limitadas sus oportunidades de realizar negocios, integrarse a redes internacionales y transferir tecnología y conocimiento.

CAMPAMENTOS DE INGLÉS PARA ESTUDIANTES DE ENSEÑANZA MEDIA

Una iniciativa innovadora en el aprendizaje del inglés, anunciada el año 2007 en el marco del Plan Chile Invierte, fue la creación de los *English Camps*. Se trata de campamentos de inmersión en la lengua inglesa realizados durante las vacaciones de los estudiantes de la educación media del sistema municipal y particular subvencionado. Esta instancia está diseñada para entregar a los estudiantes chilenos talentosos en idiomas la oportunidad de practicar el inglés en contextos reales, con actividades interactivas.

A la fecha, el Ministerio de Educación ha realizado cuatro *English Camps*, con una participación creciente en términos de estudiantes beneficiados, sus regiones y establecimientos de origen (Cuadro 5).

Cuadro 5 | Campamentos de inglés 2008-2009

| | Verano 08 | Invierno 08 | Verano 09 | Invierno 09 |
|-------------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
| Alumnos | 388 | 1.300 | 1.030 | 2.180 |
| Regiones | 4 | 14 | 10 | 14 |
| Establecimientos | 100 | 700 | 710 | 1.000 |

Fuente: Ministerio de Educación, Programa Inglés Abre Puertas

Además, los *English Camps* han aprovechado las sinergias de las distintas iniciativas de fortalecimiento de inglés impulsadas por el Ministerio de Educación, mediante la incorporación a su equipo curricular de voluntarios extranjeros angloparlantes y estudiantes de pedagogía en inglés recién retornados de su beca de un semestre en el extranjero.

CURSOS DE INGLÉS PARA TRABAJADORES DE CLUSTERS PRIORITARIOS

En el marco de la Estrategia Nacional de Innovación propuesta por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, se definieron *clusters* prioritarios para el desarrollo del país. Entre éstos, se encuentran dos *clusters* para cuyo desarrollo es fundamental contar con capital humano que domine el inglés a nivel profesional: los servicios globales y el turismo.

Con miras a superar las brechas coyunturales en dotación de recursos humanos para el *cluster* de servicios globales, el 2007 se creó un consejo estratégico público privado, con la participación del Ministerio de Economía y de la Corporación de Fomento Productivo (CORFO). Una de las líneas de acción definidas por este consejo fue la creación de un programa de becas para formación intensiva en inglés de profesionales y técnicos para la industria de servicios globales.

Este programa fue puesto lanzado inicialmente sólo en Santiago para postulantes con nivel intermedio de inglés. Se entregaron cerca de mil becas para cursos de inglés intensivos de alrededor de cuatro meses. Los positivos resultados en términos de avance en el dominio del inglés

de los becarios llevaron a CORFO a realizar una segunda versión del programa para profesionales y técnicos de servicios globales en 2009. En esta nueva etapa, se ofrecieron 2 mil becas para cursos a impartirse en todas las ciudades capitales del país. Además, se aplicó paralelamente un programa similar para 2 mil trabajadores de la industria del turismo.

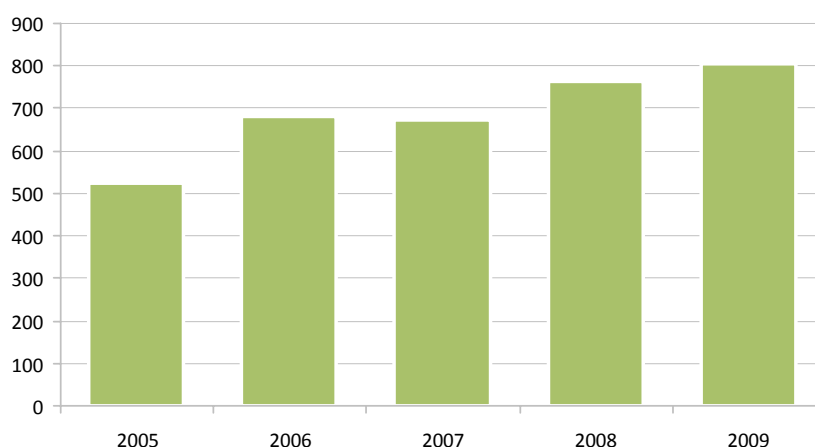
Para facilitar el proceso de contratación de personal calificado en inglés, se buscó reducir las asimetrías de información en el mercado laboral de estas industrias en particular a través del Registro Nacional de Inglés. Este registro, que se inició el año 2004 y que se ha poblado a través de certificaciones masivas financiadas por CORFO, cuenta con los datos de más de 41 mil personas con dominio de inglés certificado a través del test TOEIC, en niveles desde intermedio a profesional. El registro se pone a disposición de las empresas para sus procesos de reclutamiento de personal con competencias de inglés.

4.3 CAPITAL HUMANO AVANZADO

Para poder cumplir con la meta de llegar a ser un país desarrollado en 8 años, es fundamental contar con capital humano avanzado capaz de realizar actividades de investigación, desarrollo y transferencia tecnológica en los sectores de mayor potencial para el país. Estas actividades producen conocimiento, que como bien público, beneficia al país en general.

El compromiso con la formación de capital humano en universidades chilenas y con el desarrollo de oferta de postgrados nacionales, se revela en la evolución en los últimos años del número de becas para magísteres y doctorados locales (Gráfico 11). En cuatro años, el número de becas anuales aumentó en 54%.

Gráfico 11 | Número de becas estatales para postgrados nacionales, 2005 a 2009



Nota: Dato 2009 a julio de 2009. No incluye becas del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Fuente: Ministerio de Planificación, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Agencia de Cooperación Internacional de Chile y Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación

El gobierno ha complementado estas becas de postgrado con apoyos adicionales, que benefician directamente el desarrollo del capital humano de la academia nacional. En los últimos tres años la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica otorgó más de 1.600 nuevas becas para apoyar a estudiantes de doctorado en Chile en la realización de sus tesis, en el término de sus tesis y en la asistencia a cursos cortos y congresos.

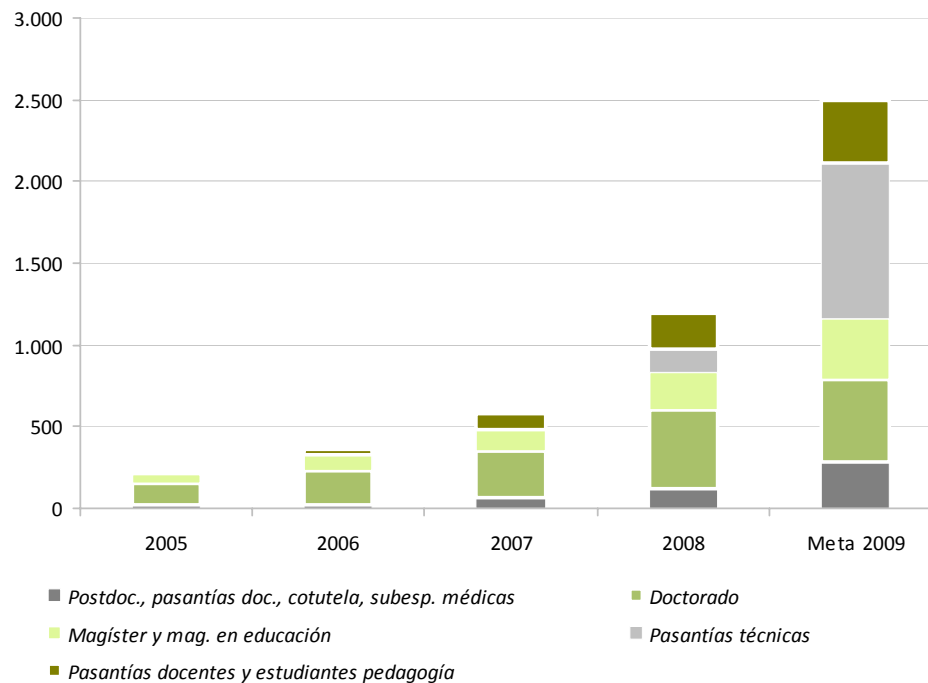
Ante la necesidad de dar un salto en el desarrollo del capital humano del país y mejorar la empleabilidad de la fuerza laboral chilena en una economía cada vez más integrada con el mundo, la Presidenta Bachelet anunció el 21 de mayo del 2008 la creación del Sistema Bicentenario de Becas al Extranjero o Becas Chile. Este sistema tiene como meta fundamental el financiamiento de la formación de chilenos en prestigiosas instituciones extranjeras de educación superior, para que a su regreso apliquen lo aprendido en el servicio público o privado, la academia, las regiones y los sectores prioritarios de la economía.

El desarrollo de esta estrategia de largo plazo de formación de capital humano avanzado en el extranjero, significó, por una parte, un aumento de las oportunidades con que contaban los chilenos para formarse y perfeccionarse en el extranjero. Además, Becas Chile fomentó la vinculación y cooperación internacional entre Chile y países e instituciones extranjeras de excelencia. Finalmente, los programas de becas gubernamentales para estudios en el extranjero que existían hasta entonces se modernizaron y coordinaron.

Teniendo en cuenta que Chile necesita capital humano avanzado en todos los niveles y para todos los sectores prioritarios, este nuevo sistema financia una amplia variedad de estudios, desde los tradicionales postgrados hasta postdoctorados, subespecialidades médicas, estudios de perfeccionamiento para técnicos de nivel superior y estudios de perfeccionamiento para docentes y estudiantes de pedagogía en áreas prioritarias. Los postulantes pueden provenir del sector público, privado y de la academia. Los principales criterios de selección son la calidad de los postulantes y la calidad de los programas e instituciones de educación superior a los que postulen.

Las metas que definió la Presidenta Bachelet al momento de la creación del sistema son ambiciosas y el gobierno ha asegurado los recursos para cumplirlas. El 2008 se otorgaron más de mil becas y durante el 2009 se entregarán 2.500 nuevas becas al extranjero. La creación del Sistema Becas Chile permitirá, al finalizar el año 2009, multiplicar por 12 el número total de becas al extranjero entregadas respecto del inicio del gobierno. (Gráfico 12).

Gráfico 12 | Número de becas estatales para estudios en el extranjero, 2005-2009



Fuente: Secretaría Ejecutiva Becas Chile

Estos incrementos de cobertura no significaron una disminución de la calidad de los estudiantes, ya que el porcentaje de becarios que postularon a las 50 mejores universidades del mundo se incrementó fuertemente. Esto generó un quiebre en la tendencia que se venía observando en los programas de becas al extranjero que existían previamente.

A su vez, Becas Chile mejoró la equidad en el acceso a las becas de postgrado, al ofrecer cursos de idioma (inglés, alemán y francés) para los becarios seleccionados que lo necesiten, en forma gratuita o cofinanciados dependiendo del quintil de ingreso al que pertenezcan. Hoy el 40% de los becarios de postgrado han sido beneficiados con este tipo de apoyo. La reducción de esta barrera idiomática ha generado un creciente interés por postular a estudios en países como Estados Unidos, Reino Unido y Australia. Más del 65% de los becarios seleccionados para estudios de magíster tienen como primera preferencia alguno de estos países, mientras que un 46% de los seleccionados para realizar sus estudios de doctorado los prefiere como primera opción.

Desde su diseño, el sistema contempló la firma de convenios bilaterales con otros países e instituciones de excelencia en el extranjero, que permitieran lograr acuerdos que beneficiaran a los estudiantes y le dieran un sentido geopolítico a la asignación de las becas. A la fecha, el gobierno ha firmado 27 acuerdos internacionales con 10 países, los que involucran a alrededor de 700 instituciones de excelencia mundial. Gracias a estos acuerdos los becarios han recibido beneficios

como cursos de idioma en el extranjero o apoyo en la postulación. Además, en algunos casos estos acuerdos han significado importantes reducciones en el costo de aranceles y matrículas.

4.4 DESAFÍOS FUTUROS EN PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL HUMANO

LA ESCUELA DEL BICENTENARIO

En la próxima década, los establecimientos educacionales deberán garantizar el acceso a todos los alumnos de Chile, en particular a los más vulnerables, a tecnologías de primer nivel y a recursos digitales que les abran más y mejores oportunidades de desarrollo de su capital humano.

Más que pensar en nuevos estándares tecnológicos, el énfasis en los próximos años debe ponerse en la promoción de los usos educativos de la tecnología desplegada actualmente en los establecimientos educacionales. La mejor herramienta para asegurarse que las TICs sirvan para mejorar la calidad de la educación será la ejecución de los planes de uso de esas tecnologías elaborados por los establecimientos.

Un segundo foco prioritario futuro será la incorporación de la dimensión tecnológica en la nueva institucionalidad educacional que se instalará una vez aprobada la Ley de Aseguramiento de Calidad de la Educación. El sistema debería tender a elaborar estándares de aprendizaje relacionados con las competencias digitales de los alumnos, junto con incorporar requisitos mínimos de equipos TICs para la mantención del reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales.

Un tercer foco tiene que ver con asegurar que los docentes tengan las competencias necesarias para integrar las TICs al currículum y utilizarlas como herramientas de gestión educacional. Esto implica capacitar a los profesores en ejercicio y asegurar que los que se están formando egresen con estas competencias digitales. Estas competencias deberían ser incorporadas a la evaluación docente y a un futuro proceso de habilitación para los profesionales de la educación.

A inicios del año 2009, Chile se incorporó al Programa para la Medición Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC, en inglés) de la OCDE. Este programa tiene como objetivo aplicar una encuesta internacional que medirá el nivel de competencias de jóvenes y adultos en 26 países. Los resultados de esta encuesta estarán disponibles el año 2013 y serán de gran utilidad no sólo para estudiar el desarrollo de competencias tecnológicas de la población chilena, sino que también para evaluar y perfeccionar las políticas públicas de formación de capital humano y capacitación.

UN PAÍS BILINGÜE

Para avanzar en cerrar la brecha que presenta Chile en el dominio del inglés, es necesario profundizar las iniciativas existentes en dos frentes.

Por una parte, las políticas futuras deben orientarse a que los escolares tengan un nivel adecuado de inglés al egresar de enseñanza media. Para lograr este objetivo, es prioritario que el

Ministerio de Educación continúe con sus esfuerzos para capacitar a los docentes de inglés en ejercicio, y también para mejorar la calidad de la formación inicial de estos profesionales. En esta dirección se orienta el concurso de Becas Chile para que estudiantes de pedagogía en inglés cursen un semestre en el extranjero.

Por otra parte, es necesario identificar sectores u ocupaciones en que es deseable un estímulo focalizado de la política pública para solucionar falencias en el dominio del inglés de la fuerza laboral. El levantamiento de perfiles ocupacionales críticos que está desarrollando actualmente el Ministerio de Economía para todos los *clusters* prioritarios será una herramienta fundamental para identificar y dimensionar la magnitud de estas brechas.

CAPITAL HUMANO PARA EL DESARROLLO

Con una visión de largo plazo, el gobierno de la Presidenta Bachelet ha dado un fuerte espaldarazo a la formación de capital humano avanzado chileno, tanto en el país como en el extranjero. Los resultados de estos esfuerzos en términos de aumento de productividad y crecimiento económico se percibirán al regreso de los becarios al mundo laboral, en los años por venir. Con el nivel de esfuerzo comprometido en Becas Chile para el año 2010, al año 2017 alrededor de 30 mil chilenas y chilenos habrán realizado estudios de postgrado o perfeccionamiento en el extranjero, para volver a Chile a aplicar los conocimientos adquiridos.

Será necesario estudiar la conveniencia de agregar nuevas modalidades de postulación a becas. Por ejemplo, para las becas técnicas puede ser interesante que, en vez de sólo realizar concursos con postulación individual, se creen concursos para que empresas puedan postular a grupos de empleados de nivel técnico. De este modo, podrían realizarse pasantías grupales cortas de especialización en el extranjero, asegurando así una masa crítica de personal capacitado por empresa y además una formación pertinente, acorde a las necesidades del sector productivo del país. En esta misma dirección, se podría evaluar la alternativa de que instituciones de educación superior o centros de investigación postulen a un conjunto de becas, que estén alineadas con un plan de desarrollo de su personal académico.

En términos de institucionalidad, es necesario explorar la posibilidad de crear una agencia única que administre todas las becas de capital humano avanzado que entregue el Estado, tanto nacionales como internacionales. Una agencia de este tipo, independiente y con clara orientación al usuario, permitiría una gestión más eficiente de estos beneficios.

Finalmente, junto con la consolidación del sistema de becas, vendrá la necesidad de hacer ajustes adicionales para incentivar la mayor participación de regiones y una mayor pertinencia de la formación de capital humano, en respuesta a las necesidades de los *clusters* prioritarios para el desarrollo del país. Además, mientras nuestro capital humano esté en formación, posiblemente sea necesario profundizar las medidas de atracción de capital humano especializado desde el extranjero, así como preparar programas de inserción de los becarios en el mundo laboral para el momento de su regreso.

5. Conclusiones

El gobierno de la Presidenta Bachelet ha impulsado iniciativas sustanciales para fomentar el desarrollo del capital humano chileno. Por una parte, el gobierno hizo esfuerzos históricos para ofrecer una mayor igualdad de oportunidades para niños y jóvenes, mediante aumentos de la oferta pública de educación preescolar, de recursos para la educación de escolares vulnerables y de becas y créditos para educación superior. Además, promovió la consolidación del sistema de aseguramiento de calidad de educación en que, sostenedores, docentes e instituciones de educación superior deben cumplir estándares mínimos de calidad. La Presidenta Bachelet también impulsó un plan histórico de formación de capital humano avanzado, con una amplia cobertura en términos de número de becas entregadas y de tipos de estudios a ser financiados. Finalmente, el gobierno realizó acciones para desarrollar competencias específicas de nuestra fuerza laboral: el dominio de tecnologías de la información y del inglés.

Todos estos avances dejan tareas importantes por delante. Las más cruciales están relacionadas con la adecuada puesta en marcha de la nueva institucionalidad de aseguramiento de calidad de la educación general, los avances en la calidad de los docentes y de su formación inicial, el compromiso de recursos para ayudas estudiantiles que apoye futuros incrementos de cobertura en educación superior y los ajustes necesarios para que Becas Chile desarrolle eficazmente su rol impulsor de la política de formación de capital humano avanzado.

Por más eficiente que sea el desarrollo de todas estas acciones, como en la gran mayoría de las políticas relacionadas con capital humano, sus resultados en el desempeño de los estudiantes no se verán en el corto plazo. Este es el principal argumento para justificar que las reformas no sólo se apliquen lo antes posible sino que también mantengan su impulso en el tiempo.

POLÍTICA FISCAL

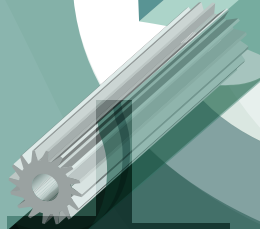
Responsabilidad



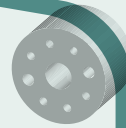
Previsión



Solidez



Sustentabilidad



1. Introducción

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet deja un legado fiscal sin precedentes: entregará las finanzas públicas en el mejor estado desde que existen estadísticas comparables. Ello no se refleja sólo a nivel de cifras fiscales agregadas, sino también en la consolidación institucional del balance estructural y otros avances que dan sustentabilidad al manejo fiscal futuro.

Como pocas veces ocurre, el actual gobierno experimentó de manera acentuada las dos fases del ciclo económico: tres años de precios del cobre históricamente altos, seguidos por un año marcado por la mayor crisis económica internacional desde la Gran Depresión.

La política fiscal de balance estructural se sometió a la dura prueba de demostrar su efectividad en ambas fases del ciclo. Hoy, cuando ya se vislumbran los primeros indicios de recuperación en la actividad, es claro que la política fiscal aplicada en estos años pasó con éxito el examen y ha dado sus frutos.

Éstos son el resultado de una política fiscal orientada por el principio de la responsabilidad fiscal, considerando sus efectos de largo plazo referidos a la sustentabilidad de los programas de gasto, a no erosionar los ingresos fiscales estructurales, a proteger el gasto social y la inversión pública y a institucionalizar buenas prácticas que partieron como voluntarias. Esta orientación también implica un enfoque decididamente contracíclico en ambas fases del ciclo, ahorrando durante el auge del precio del cobre y desahorrando durante la crisis económica mundial. Y, transversalmente a estos objetivos, es crucial aplicar altos estándares de calidad del gasto, transparencia y rendición de cuentas.

El presente capítulo describe los resultados fiscales de este gobierno, así como los perfeccionamientos institucionales en materia de finanzas públicas. La sección 2 detalla las principales innovaciones del periodo 2006-2009 en las finanzas públicas, incluyendo la institucionalización del balance estructural a través de la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal y la creación y gestión de los Fondos Soberanos del Tesoro Público. La sección 3 muestra los principales resultados fiscales del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y los compara con los de las administraciones anteriores, desde 1990 a la fecha. Finalmente, la sección 4 concluye y presenta algunos desafíos en materia de finanzas públicas que deberán abordar los próximos gobiernos.

2. Perfeccionamientos de las finanzas públicas en el periodo 2006-2009

2.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL BALANCE ESTRUCTURAL

En septiembre de 2006 se publicó la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, que institucionalizó aspectos clave del balance estructural y la política fiscal. Si bien muchos de ellos se venían aplicando desde 2001, hasta entonces dependían sólo de medidas administrativas y del compromiso de la autoridad.

Esta ley recogió recomendaciones de organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, con lo que refleja las mejores prácticas internacionales en materia de responsabilidad y transparencia fiscal. Esta iniciativa legal tuvo un amplio y transversal apoyo, generando consenso sobre la relevancia de la disciplina fiscal para el bienestar de la ciudadanía.

En materia del balance estructural, la ley estableció la obligación del Presidente de la República de fijar, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, las bases de la política fiscal que se aplicará durante su gobierno. Dicho pronunciamiento debe referirse en forma expresa a las implicancias y efectos que tal política tendrá sobre el balance estructural³⁵.

La ley estableció además la obligación a los gobiernos de entregar información respecto del estado estructural de las finanzas públicas, para reflejar la sostenibilidad de su política fiscal y sus implicancias macroeconómicas y financieras. De esta forma, el cálculo del balance estructural del sector público se incorporó como parte del programa financiero fiscal³⁶.

2.2 CREACIÓN Y GESTIÓN DE FONDOS SOBERANOS

La ley sobre Responsabilidad Fiscal creó dos Fondos Soberanos: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). El FRP, perfeccionado en su diseño en 2008 por la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional, está destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y los aportes previsionales solidarios definidos para tales contingencias. Ello, con el objetivo de distribuir en el tiempo la carga financiera que deberá enfrentar el Estado por concepto

35 En virtud de este mandato, el DS de Hacienda N° 1.259 de 2007, establece las bases de la política fiscal para el actual gobierno, fijando la meta de superávit estructural, proyectando la situación patrimonial del sector público y disponiendo el uso de los recursos públicos en base a criterios de eficiencia y transparencia.

36 Se define que el balance estructural debe reflejar el balance financiero presupuestario que hubiere presentado el Gobierno Central si la economía se hubiese ubicado en su nivel de tendencia, excluyendo el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, del precio del cobre y otros factores de similar naturaleza sobre los ingresos y gastos del Gobierno Central en el periodo respectivo.

de estos pasivos, hacerla sustentable y a la vez transparentar y hacer explícita esta responsabilidad.

El FRP se incrementa anualmente con un aporte equivalente al superávit efectivo del año anterior, con un tope del 0,5% del PIB y un piso del 0,2% del PIB, más el producto de la rentabilidad que genere la inversión de sus recursos. Los aportes por concepto de superávit efectivo se efectuarán sólo hasta el año en que los recursos acumulados alcancen una cantidad equivalente a 900 millones de UF. Los recursos del FRP podrán ser utilizados una vez transcurridos diez años desde la fecha de entrada en vigencia de la ley, estableciéndose como retiro máximo anual la cantidad equivalente a un tercio de la diferencia producida entre el gasto total que corresponda efectuar en el año respectivo por concepto de las obligaciones fiscales y el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2008, actualizado anualmente por la variación del IPC.

El FEES, por su parte, refundió los antiguos Fondos de Compensación de los Ingresos del Cobre (DL N° 3.653 de 1981 y Convenio de Préstamo BIRF N° 2.625 CH). Su principal objetivo es otorgar estabilidad financiera al Fisco, al acumular parte de los superávits fiscales para asegurar el financiamiento del presupuesto público en los años deficitarios. El FEES se incrementa anualmente con un aporte equivalente al saldo que resulte de restar al superávit efectivo del año anterior, el aporte al FRP y el aporte de capital al Banco Central de Chile que faculta realizar la Ley sobre Responsabilidad Fiscal. También se pueden realizar aportes extraordinarios dispuestos mediante decreto del Ministerio de Hacienda, provenientes de la venta de activos o de emisiones de deuda, así como los demás recursos que autoricen otras leyes. Los fondos acumulados se pueden destinar al financiamiento de la Ley de Presupuestos, a la sustitución de ingresos y/o financiamiento de mayor gasto que se produzca durante la ejecución presupuestaria; a las amortizaciones e intereses por concepto de deuda pública y pago de bonos de reconocimiento, y al financiamiento de los aportes al FRP.

El FEES representa así un necesario complemento a la política de balance estructural, al evitar exponer el gasto social y la inversión pública a las oscilaciones del ciclo económico y al fortalecer la competitividad de la economía chilena al facilitar el ahorro público.

Por ley, la inversión de los recursos de ambos fondos debe ser dispuesta por el Ministro de Hacienda y debe efectuarse mediante la contratación de servicios de administración de cartera o directamente por el servicio de tesorerías. Se permite también la delegación de la administración de todo o parte de los fondos en el Banco Central de Chile, en su calidad de agente fiscal. Esta facultad ha sido ejercida por el actual gobierno mediante el DS N° 1.383 de 2006.

Para determinar la política de inversión de los fondos soberanos e impartir las instrucciones pertinentes, el Ministro de Hacienda debe contar, por ley, con la asesoría de un Comité Financiero de carácter independiente. El decreto N° 621 de 2007 creó este comité, regulando sus funciones, integración y normas de procedimiento.

Finalmente, para efectos de transparencia y rendición de cuentas, la ley obliga al Ministerio de Hacienda a emitir informes trimestrales sobre el estado de los Fondos. El Ministerio de Hacienda debe también encargar cada tres años la realización de un estudio actuarial a fin de evaluar la sustentabilidad del FRP, el cual actualmente se encuentra en etapa de ejecución, a cargo de una institución académica nacional.

2.3 OTRAS MEJORAS DE GESTIÓN FINANCIERA CONTENIDAS EN LA LEY SOBRE RESPONSABILIDAD FISCAL

PASIVOS CONTINGENTES

El gobierno debe informar respecto de los compromisos que ha asumido a través del otorgamiento de la garantía fiscal. Para ello, la Dirección de Presupuestos notifica anualmente el monto total y las características de las obligaciones a las que les ha sido otorgada la garantía del Estado. También estima los compromisos financieros que resulten de la aplicación de disposiciones de carácter legal o contractual que generen pasivos contingentes, tales como las garantías otorgadas por concesiones en infraestructura y las otorgadas a créditos para educación superior. Con el objeto de hacer frente al costo futuro asociado a la eventual ejecución de cualquiera de dichas garantías, la ley facultó al Ministerio de Hacienda para establecer provisiones o contratar seguros que cubran tales riesgos.

PROGRAMA DE CONTINGENCIA CONTRA EL DESEMPLEO

La ley otorgó carácter permanente al Programa de Contingencia contra el Desempleo, que previamente se establecía anualmente en la Ley de Presupuestos, y estableció requisitos para las acciones destinadas a enfrentar eventuales problemas de alto desempleo a nivel nacional, regional, provincial o comunal. El DS N° 1.606 de 2007 del Ministerio de Hacienda estableció los lineamientos, mecanismos y procedimientos de aplicación de los recursos del programa.

El programa podrá operar cuando la tasa nacional de desempleo trimestral sea igual o superior al 10% o exceda el promedio de ese indicador en los cinco años anteriores. También se podrá aplicar en regiones o provincias que registren una tasa de desocupación igual o superior al 10% o en comunas donde la tasa de desocupación sea igual o superior a dicho porcentaje, aunque la de la respectiva región o provincia sea inferior.

CAPITALIZACIÓN DEL BANCO CENTRAL

La ley facultó al Fisco, a través del Ministerio de Hacienda, a efectuar aportes de capital al Banco Central hasta por un monto máximo anual equivalente al saldo resultante luego de restar al superávit efectivo, el aporte efectuado al FRP, con un límite del 0,5% del PIB del año anterior. Esta facultad se estableció por el plazo de cinco años desde la fecha de publicación de la ley y ha sido

ejercida en 2006, 2007 y 2008³⁷. Un estudio económico-financiero encargado por el Ministerio de Hacienda deberá evaluar el impacto de los aportes efectuados.

2.4 EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN

Durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se potenció significativamente el sistema de evaluación y control de gestión creado en el año 2000, incorporándose siete nuevos instrumentos o líneas de acción que lo han situado en la vanguardia de las mejores prácticas internacionales.

Las innovaciones implementadas por el presente gobierno incluyen el aumento de la cobertura de las evaluaciones, comprometiéndose la evaluación de 155 programas e instituciones entre 2006 y 2010, lo que significará que uno de cada dos programas del presupuesto sea evaluado. Durante 2007 se comenzó a entregar asistencia técnica a los programas y se estableció un nuevo mecanismo de incentivo remuneracional al desempeño institucional, denominado Metas de Eficiencia Institucional. Otras innovaciones se materializaron en 2008, como la creación del Fondo de Modernización de la Gestión Pública y la revisión del diseño y sistemas de seguimiento de programas nuevos y ampliaciones de programas presentados al presupuesto. En 2009 se creó una nueva línea de evaluación denominada Evaluación de Programas Nuevos que permiten hacer seguimiento al desarrollo de toda nueva reforma estructural o política pública de gran relevancia como la Reforma Previsional, la Subvención Escolar Preferencial y Chile Crece Contigo. Ese mismo año los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) incorporaron el Programa Marco de la Calidad, a través del cual las instituciones públicas certificarán bajo norma ISO sus procesos de provisión de bienes y servicios.

2.5 SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) fue concebido para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera del sector público en los niveles institucional, sectorial y global. El diseño, desarrollo e implementación del SIGFE mejora la oportunidad y calidad de la información en la formulación y ejecución presupuestaria, la contabilidad, tesorería y administración de caja. También facilita el control de los compromisos presupuestarios futuros asociados a pasivos, autorizaciones de leyes, licitaciones y acuerdos contractuales, como asimismo el manejo de las carteras de deudores y acreedores de los servicios públicos.

La primera etapa de implementación del SIGFE concluyó el 30 de junio de 2007 y derivó en la construcción de dos sistemas de información de atención directa a usuarios institucionales: uno transaccional (que concentra las funcionalidades de presupuesto, compromisos y contabilidad) y

³⁷ Decretos N° 1.272 de 2006, N° 698 de 2007 y N° 600 de 2008, del Ministerio Hacienda.

uno de gestión (destinado a reportabilidad financiera detallada y agregada de todo el Gobierno Central). Para apoyar el desarrollo de estos sistemas, en noviembre de 2008 la Dirección de Presupuestos constituyó la División de Tecnologías de la Información.

Al 31 de diciembre de 2008 el SIGFE Transaccional se había implantado en 165 instituciones del Gobierno Central y otras 31 habían homologado la información de sus sistemas a estos nuevos requerimientos. Entre los usuarios del SIGFE Transaccional destacan todas las instituciones del sistema de salud pública, los gobiernos regionales y los servicios regionales de vivienda y urbanización. La segunda etapa del SIGFE, que abarca el periodo 2008-2012, se encuentra en implementación. Esta fase considera su actualización y extensión en las entidades del Gobierno Central, la introducción de mejoras en los procesos presupuestarios y del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos y el fortalecimiento de la administración financiera en el nivel municipal.

2.6 TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS

Con el fin de profundizar la transparencia fiscal, el Ministerio de Hacienda definió un marco para la difusión de las estadísticas fiscales que comenzó a aplicarse en 2003 y que ha incorporado nueva información con el tiempo. El aumento sustancial en la frecuencia y la cantidad de información que se difunde se plasma en los 30 informes anuales que en 2005 se ponían a disposición del Congreso Nacional y del público en general, cifra que en 2009 aumentó a 79 (Cuadro 1).

Cuadro 1 | Sistema de información de finanzas públicas en 2005 y 2009

| INFORME / CONTENIDO | PERIODICIDAD | 2005 | 2010 |
|--|-------------------|------|------|
| Estado de operaciones del Gobierno Central Presupuestario | Mensual | | |
| Ingresos y gastos del Gobierno Central Presupuestario, clasificación económica | | ✓ | ✓ |
| Balance contable | | | |
| Estado de Operaciones del Gobierno Central consolidado | Trimestral | | |
| Ingresos y gastos del Gobierno Central consolidado, clasificación económica | | ✓ | ✓ |
| Balance contable | | | |
| Balance ajustado | | | |
| Ingresos tributarios | | | |
| Variaciones y saldos FEPP, FRP y FEES | | | |
| Deuda bruta del Gobierno Central | | | |
| Informe Financiero Empresas Públicas | Trimestral | | |
| Balance de activos y pasivos, por empresa y consolidado | | ✓ | ✓ |
| Estado de resultados, por empresa y consolidado | | | |
| Estadísticas de las Finanzas Públicas | Anual | | |
| Gobierno Central Consolidado: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual y trimestral último año. Clasificación funcional de las erogaciones. Serie anual. | | ✓ | ✓ |
| Gobierno Central Presupuestario: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual, trimestral último año, y mensual último año. | | | |
| Gobierno Central Extrapresupuestario: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual y trimestral último año. | | | |
| Municipalidades: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual. | | | |
| Gobierno General: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual. | | | |
| Empresas Públicas: Clasificación económica de ingresos, gastos y adquisición de activos no financieros, balance contable, balance ajustado. Serie anual. | | | |
| Deuda bruta y neta del sector público. | | | |
| Informe de Finanzas Públicas | Anual | | |
| Activos y pasivos del Gobierno Central | | ✓ | ✓ |
| Gastos tributarios | | | |
| Otros temas de finanzas públicas | | | |
| Informe de Pasivos Contingentes | Anual | | |
| Situación actual y proyección | | x | ✓ |
| Gestión de pasivos contingentes | | | |
| Análisis de la posición fiscal | | | |
| Deuda del Gobierno Central | Trimestral | | |
| Situación actual y años anteriores, saldos totales | | ✓ | ✓ |
| Detalle de saldos por: vencimiento, moneda, acreedor e instrumento | | | |
| Proyección mediano plazo | | | |
| Informe de Deuda Pública | Trimestral | | |
| Deuda bruta y neta del Gobierno Central | | ✓ | ✓ |
| Deuda bruta y neta del Banco Central de Chile | | | |
| Notas explicativas e información complementaria | | | |
| Informe de Activos Financieros del Tesoro Público | Trimestral | | |
| Participación del Tesoro Público en el mercado de capitales | | x | ✓ |
| Portafolio consolidado de activos financieros | | | |
| Portafolio de los activos financieros en pesos | | | |
| Portafolio de activos financieros en dólares | | | |
| Composición por mercado | | | |
| Informe Ejecutivo Mensual Fondo de Reserva de Pensiones | Mensual | | |
| Portafolio por instrumento | | x | ✓ |
| Portafolio por duración | | | |
| Portafolio por instrumento y moneda | | | |

Cuadro 1 | Sistema de información de finanzas públicas en 2005 y 2009 (cont.)

| INFORME / CONTENIDO | PERIODICIDAD | 2005 | 2010 |
|---|--------------|------|------|
| Informe Ejecutivo Mensual Fondo de Estabilización Económica y Social Portafolio por instrumento Portafolio por duración Portafolio por instrumento y moneda | Mensual | x | v |
| Fondo de Reserva de Pensiones informe trimestral Valor de mercado del Fondo de Reserva de Pensiones y su evolución Portafolio por tipo de activo financiero Portafolio por moneda Portafolio por categoría de riesgo Rendimiento de la cartera de inversión y su evolución Política de inversión del Fondo de Reserva de Pensiones Métodos de cálculos de estimación de los retornos Cálculo del <i>benchmark</i> para el Fondo de Reserva de Pensiones | Trimestral | x | v |
| Fondo de Estabilización Económica y Social informe trimestral Portafolio por instrumento Portafolio por duración Portafolio por instrumento y moneda Valor de mercado del Fondo de Estabilización Económica y Social y su evolución Evolución de mercados relevantes en el trimestre Política de inversión del Fondo de Estabilización Económica y Social Métodos de cálculos de estimación de los retornos Cálculo del <i>benchmark</i> para el Fondo de Estabilización Económica y Social | Trimestral | x | v |
| Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo informe mensual Aportes desglosados por ley Saldo y aplicación acumulada Variación del saldo cuenta ENAP | Mensual | x | v |

Fuente: Dirección de Presupuestos

3. Resultados de las finanzas públicas 2006-2009 en perspectiva

3.1 GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

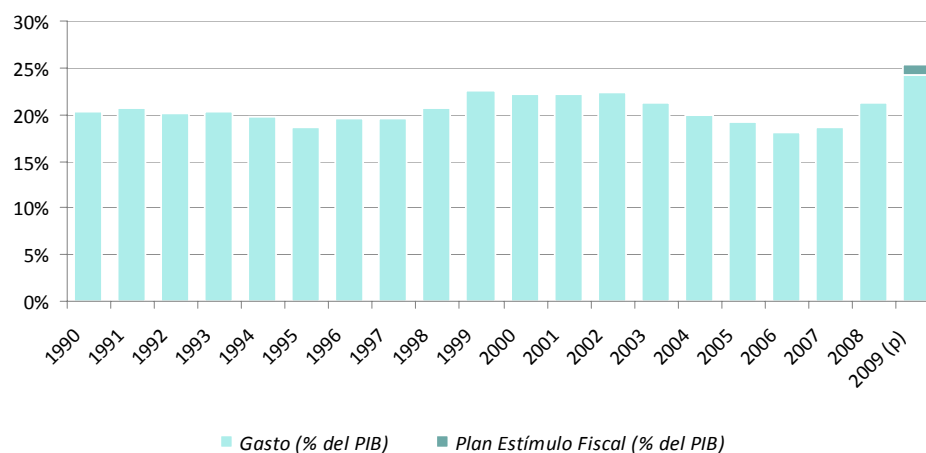
Para dimensionar los bienes y servicios que los gobiernos brindan a la ciudadanía, una aproximación útil es la magnitud del gasto público (Gráfico 1), en especial de sus componentes de gasto social e inversión. El gasto social incluye todos los programas de protección social, educación, salud y vivienda, por lo que su dimensión es un indicador de los beneficios que reciben las personas de parte de la política pública. Por su parte, la inversión incluye los proyectos de infraestructura de obras públicas, salud, vivienda, educación y recintos deportivos, entre otros, en todas las regiones del país, influyendo en la capacidad de crecimiento potencial de la economía y en la generación de empleos directos e indirectos.

Al analizar estas cifras, destaca la ejecución en 2009 del plan de estímulo fiscal impulsado por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet para dinamizar la economía y la generación de empleo ante la crisis económica internacional. El plan consideró medidas por US\$4.000 millones, equivalentes a 2,8% del PIB, lo que al momento de su anuncio en enero de 2009 lo ubicó como el quinto más grande a nivel mundial en términos de porcentaje del PIB. Entre las medidas de gasto público incluidas más relevantes están un programa de inversión pública extraordinaria por

US\$700 millones y un bono especial de \$40.000 por carga familiar para beneficiarios del Subsidio Familiar (SUF), del sistema Chile Solidario y receptores de asignación familiar, lo que implica más de 3 millones 700 mil personas.

Ante la magnitud del plan, resulta pertinente analizar la evolución del gasto público con y sin él. El gasto total del Gobierno Central consolidado promedio del periodo 2006-2009, incluyendo el plan, resulta similar como porcentaje del PIB al promedio de 1990-2005 (20,8% versus 20,6%). El componente de inversión pública en 2006-2009 también se apega a la tendencia de los años anteriores (2,3% versus 2,4% del PIB), mientras que el componente de gasto social presenta una diferencia positiva (13,9% versus 13,5% del PIB), en línea con el esfuerzo que ha hecho esta administración por implementar un sistema de protección social para la ciudadanía (Cuadro 2). Si no se considera el Plan de Estímulo Fiscal de 2009, el gasto social del periodo 2006-2009 equivaldría a 13,7% del PIB y se mantendría por sobre el monto promedio para el periodo 1990-2005, mientras que la inversión equivaldría a 2,2% del PIB, levemente por debajo del promedio del periodo que se compara.

Gráfico 1 | Gasto total del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota: (P): Proyectado / Fuente: DIPRES

Cuadro 2 | Gasto del Gobierno Central consolidado, total, social e inversión

| | Gasto total promedio (% del PIB) | Gasto social promedio (% del gasto presupuestario) | Gasto social promedio (% del PIB) | Inversión promedio (% del gasto presupuestario) | Inversión promedio (% del PIB) |
|----------------------------|----------------------------------|--|-----------------------------------|---|--------------------------------|
| 1990-1993 | 20,4 | 66,6 | 12,7 | 12,1 | 2,3 |
| 1994-1999 | 20,1 | 69,3 | 13,2 | 14,7 | 2,8 |
| 2000-2005 | 21,2 | 71,0 | 14,3 | 10,1 | 2,1 |
| 1990-2005 | 20,6 | 69,2 | 13,5 | 12,4 | 2,4 |
| 2006-2009a | 20,6 | 68,0 | 13,7 | 10,9 | 2,2 |
| 2006-2009b | 20,8 | 68,6 | 13,9 | 11,4 | 2,3 |
| Promedio 1990-2009a | 20,6 | 69,0 | 13,5 | 12,1 | 2,4 |
| Promedio 1990-2009b | 20,7 | 69,1 | 13,6 | 12,2 | 2,4 |

Notas: a: Proyección 2009 sin plan de estímulo fiscal; b: Proyección 2009 con plan de estímulo fiscal /

Fuente: Banco Central y DIPRES

3.2 VOLATILIDAD DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

La dispersión del gasto público con respecto a su tendencia ayuda a identificar su volatilidad. Una menor volatilidad es deseable por su impacto macroeconómico, la mayor predictibilidad de la política fiscal y su efecto en los beneficiarios de programas gubernamentales que no sufren cambios repentinos en las prestaciones que reciben. Esto último es de especial relevancia para la población, pues dejar que el gasto público se someta a los vaivenes de la economía implica aplicar políticas públicas que luego deben ser recortadas por falta de recursos.

Este indicador se ha construido asumiendo una tendencia de crecimiento exponencial para el gasto estos últimos 20 años. De ella se ha excluido el plan de estímulo fiscal de 2009, adoptado precisamente para alejar al gasto de su tendencia, aumentándolo con el objetivo de actuar de manera contracíclica ante los efectos de la crisis económica mundial. Así, para el periodo 1990-2009 se verifica una volatilidad del gasto del Gobierno Central consolidado de 2,69% en promedio. Además de medir la dispersión promedio para el total de años bajo análisis, se considera la tendencia del gasto en cada subperiodo, con el objeto de medir la volatilidad del gasto de cada gobierno respecto de su propia tendencia (Cuadro 3). Esta medición muestra que en el periodo 2006-2009 el gasto presentó una dispersión promedio de 0,84% respecto de su tendencia (excluyéndose el plan de estímulo fiscal), cifra pequeña tomando en cuenta la variación experimentada por el escenario macroeconómico y menor a la variación promedio del periodo 1990-2005 que alcanzó a 0,99%.³⁸

³⁸ La volatilidad del gasto público en un año particular corresponde a la brecha en valor absoluto observada entre el gasto efectivo y el de tendencia, expresada como porcentaje respecto del gasto de tendencia. La volatilidad del gasto público en un periodo de n años corresponde al promedio ponderado de la volatilidad observada en cada año considerado.

Cuadro 3 | Índice de volatilidad del gasto del Gobierno Central consolidado con respecto a su tendencia por subperiodos

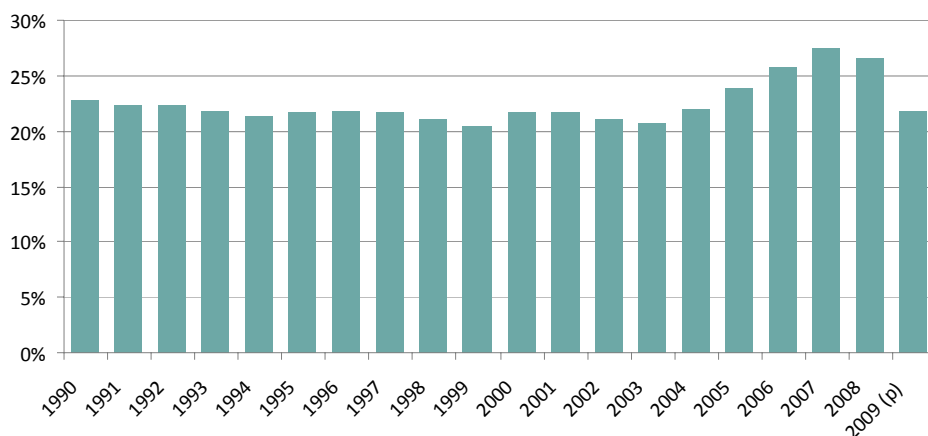
| | Índice de volatilidad del gasto |
|----------------------------|---------------------------------|
| 1990-1993 | 0,43% |
| 1994-1999 | 0,66% |
| 2000-2005 | 1,12% |
| 1990-2005 | 0,99% |
| 2006-2009* | 0,84% |
| Promedio 1990-2009* | 2,69% |

Nota: *: Proyección 2009 sin plan de estímulo fiscal / Fuente: DIPRES

3.3 INGRESOS EFECTIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

El análisis de los ingresos totales del Gobierno Central consolidado (Gráfico 2) permite aproximarse a la capacidad del Fisco para sustentar su gasto, que es un indicador de los bienes y servicios que brinda a la ciudadanía. El periodo 2006-2009 es claramente el de mayores ingresos fiscales promedio desde el retorno a la democracia, alcanzando un 25,4% del PIB, lo que equivale a 3,6 puntos porcentuales más que el promedio para 1990-2005 (Cuadro 4). Esto se debe en gran medida a los altos precios del cobre registrados, especialmente entre 2006 y 2008, aunque también influyó, entre otros factores, la disminución de la evasión tributaria que, en el caso del IVA, pasó de niveles superiores al 20% en la década de los noventa a menos del 10% en el actual gobierno.

Gráfico 2 | Ingresos efectivos del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota: P: Proyectado / Fuente: DIPRES

Cuadro 4 | Ingresos efectivos del Gobierno Central consolidado

| | Ingresos efectivos promedio (% del PIB) |
|----------------------------|--|
| 1990-1993 | 22,3 |
| 1994-1999 | 21,3 |
| 2000-2005 | 21,8 |
| 1990-2005 | 21,8 |
| 2006-2009* | 25,4 |
| Promedio 1990-2009* | 22,5 |

Nota: *: Proyección 2009 / Fuente: Banco Central y DIPRES

3.4 BALANCE EFECTIVO DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

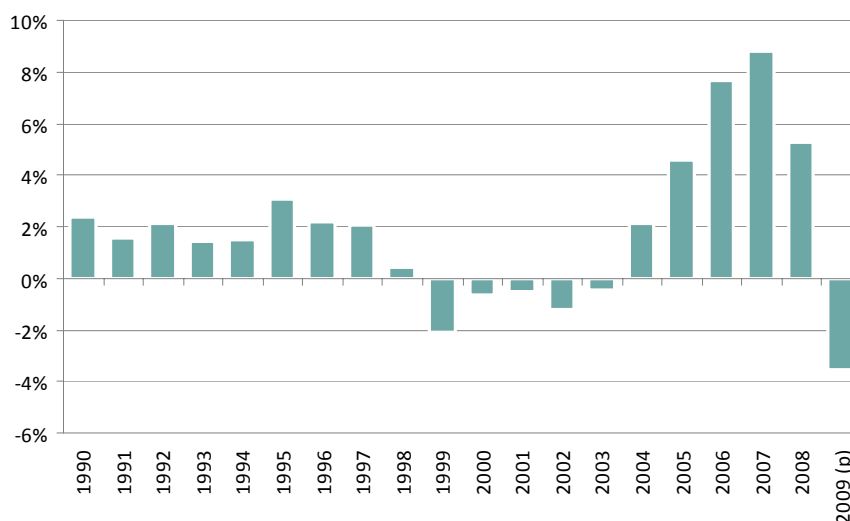
El balance efectivo, definido como la diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos del Gobierno Central consolidado es tradicionalmente utilizado para analizar la sostenibilidad financiera del Fisco, entendiendo que no es factible mantener déficits por un periodo prolongado si no son compensados por superávits en el mediano plazo. La experiencia internacional muestra que la insolvencia financiera del Fisco tiene nefastas consecuencias económicas y sociales para la población, las que puede tardar años en recuperarse. Por esta razón es clave monitorear esta variable.

En términos generales, esta condición de sustentabilidad se cumple con creces en el periodo 1990-2009 (Gráfico 3). De manera consistente con un gasto promedio que no aumentó sustancialmente respecto de los gobiernos anteriores como porcentaje del PIB, combinado con

ingresos fiscales significativamente superiores en el periodo 2006-2009 se verifica un balance efectivo promedio récord de 4,6% del PIB (Cuadro 5).

Estos altos balances efectivos están estrechamente relacionados con la política de balance estructural, determinante en la decisión de no gastar todos los ingresos disponibles en el periodo 2006-2008 sino sólo aquellos considerados como de largo plazo, ahorrando la diferencia asociada a ingresos transitorios. Precisamente, el ahorro de estos recursos ha permitido sustentar el déficit efectivo proyectado para 2009.

Gráfico 3 | Balances efectivos del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota: P: Proyectado / Fuente: DIPRES

Cuadro 5 | Balance efectivo del Gobierno Central consolidado

| | Balance efectivo promedio (% del PIB) |
|----------------------------|--|
| 1990-1993 | 1,9 |
| 1994-1999 | 1,2 |
| 2000-2005 | 0,6 |
| 1990-2005 | 1,2 |
| 2006-2009* | 4,6 |
| Promedio 1990-2009* | 1,8 |

Nota: *: Proyección 2009 / Fuente: Banco Central y DIPRES

3.5 BALANCE ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

Una medida más precisa de la sostenibilidad fiscal es el balance estructural del Gobierno Central consolidado, definido como el balance efectivo ajustado por los efectos cíclicos de la economía que afectan los ingresos fiscales. Siguiendo los criterios definidos por el FMI y la OCDE, ajustándolos a las características propias del fisco chileno, los efectos cíclicos a considerar en nuestro país son principalmente las brechas existentes entre el PIB efectivo y el tendencial, y entre los precios efectivos del cobre y del molibdeno y sus respectivos precios de largo plazo³⁹.

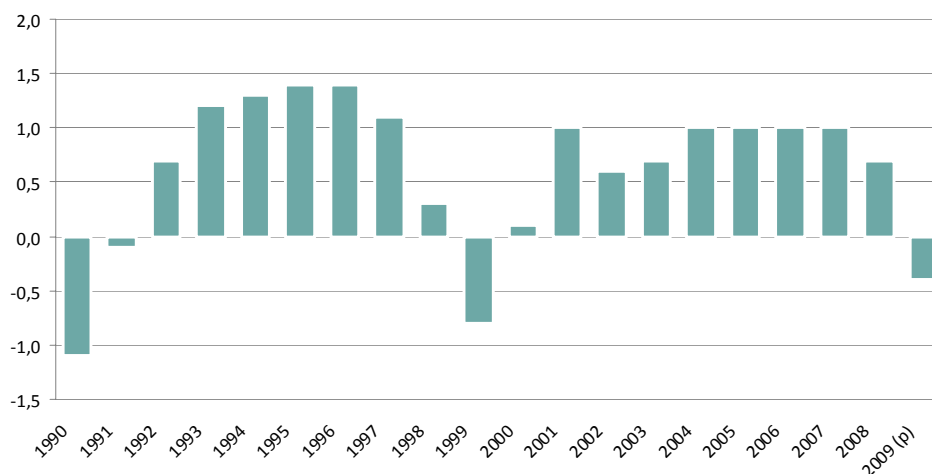
De esta manera, el balance estructural permite distinguir los movimientos en los resultados fiscales que provienen de decisiones de política, de aquellos que provienen de los efectos cíclicos señalados, posibilitando un mejor diagnóstico respecto de su sostenibilidad.

Desde que el gobierno adoptó la política de superávit estructural en 2001, la volatilidad del balance estructural ha ido disminuyendo (Gráfico 4). Esto es válido también para el periodo 2006-2009, cuyo promedio de 0,6% del PIB es igual al de los dieciséis años anteriores (Cuadro 6).

Evidentemente en el balance estructural ex post es determinante la meta fijada ex ante, la que en los últimos años ha disminuido desde un superávit de 1% del PIB entre los años 2001 a 2007, a 0,5% del PIB en 2008, y 0% del PIB en 2009. Para el presente año se proyecta un déficit estructural de 0,4% del PIB, lo que si bien es una desviación respecto de la meta, no pone en riesgo la política de balance estructural, como tampoco ocurrió las ocasiones anteriores en que hubo desviaciones ex post respecto de lo anunciado ex ante. En efecto, en 2002 y 2003 la meta de superávit estructural fue de 1% del PIB y el resultado ex post fue de 0,6% y 0,7% del PIB respectivamente, mientras que en 2008 la meta fue de 0,5% del PIB y el resultado final fue de 0,7%. Es decir, y tal como ocurre, por ejemplo, con la meta de inflación del Banco Central, el resultado efectivo a veces ha estado levemente por encima o por debajo de la meta, sin que ello afecte el cumplimiento de la política en el mediano plazo.

39 Para una descripción detallada de la metodología de balance estructural aplicada en Chile ver Marcel, Tokman, Valdés y Benavides (2001), "Balance Estructural del Gobierno Central, Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000"; Estudios de Finanzas Públicas, N°1, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile; y Rodríguez, Tokman y Vega (2006), "Política de Balance Estructural: Resultados y Desafíos tras Seis Años de Aplicación en Chile", Estudios de Finanzas Públicas, N°7, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

Gráfico 4 | Balances estructurales del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota: p: Proyectado / Fuente: DIPRES

Cuadro 6 | Balance estructural del Gobierno Central consolidado

| | Balance estructural promedio (% del PIB) |
|----------------------------|---|
| 1990-1993 | 0,2 |
| 1994-1999 | 0,8 |
| 2000-2005 | 0,7 |
| 1990-2005 | 0,6 |
| 2006-2009* | 0,6 |
| Promedio 1990-2009* | 0,6 |

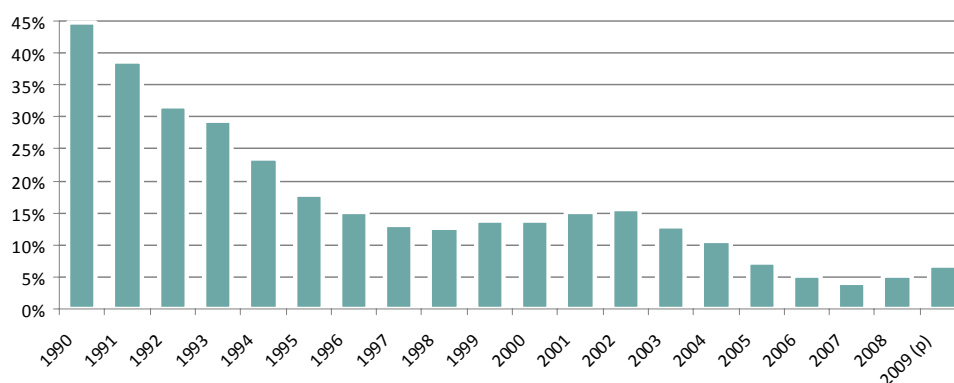
Nota: *: Proyección 2009 / Fuente: Banco Central y DIPRES

3.6 DEUDA TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL

El nivel de deuda del Gobierno también es un importante indicador de su sustentabilidad financiera, pues no es factible mantener un alto nivel de endeudamiento en relación al PIB por un prolongado periodo sin caer en riesgo de insolvencia. Mantener deuda pública de magnitudes acotadas aumenta la credibilidad del Fisco como emisor de deuda, lo que mejora el acceso a financiamiento externo y reduce el costo de endeudamiento de las empresas que emiten deuda a nivel internacional, dado que la deuda soberana actúa como un punto de referencia para las tasas que éstas pagan.

En todos los años desde el retorno a la democracia, el gobierno chileno nunca tuvo niveles de deuda tan bajos como en el periodo 2006-2009 (Gráfico 5). Es así como en promedio para el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se proyecta una deuda bruta equivalente al 5,4% del PIB, en contraste con la del periodo 1990-2005 que alcanzó a 19,8% del PIB (Cuadro 7) y en contraste aún más marcado con el año 1990, en que la deuda bruta se empinaba a 45% del PIB. Si bien en 2008 y en 2009 se verifica un leve aumento de la deuda bruta, en parte para financiar el plan de estímulo fiscal, la tendencia indica que se mantendrá en su nivel históricamente bajo.

Gráfico 5 | Deuda bruta del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota: p: Proyectado / Fuente: DIPRES

Cuadro 7 | Deuda bruta del Gobierno Central consolidado

| | Deuda bruta promedio (% del PIB) |
|----------------------------|-------------------------------------|
| 1990-1993 | 36,1 |
| 1994-1999 | 16,1 |
| 2000-2005 | 12,6 |
| 1990-2005 | 19,8 |
| 2006-2009* | 5,4 |
| Promedio 1990-2009* | 16,9 |

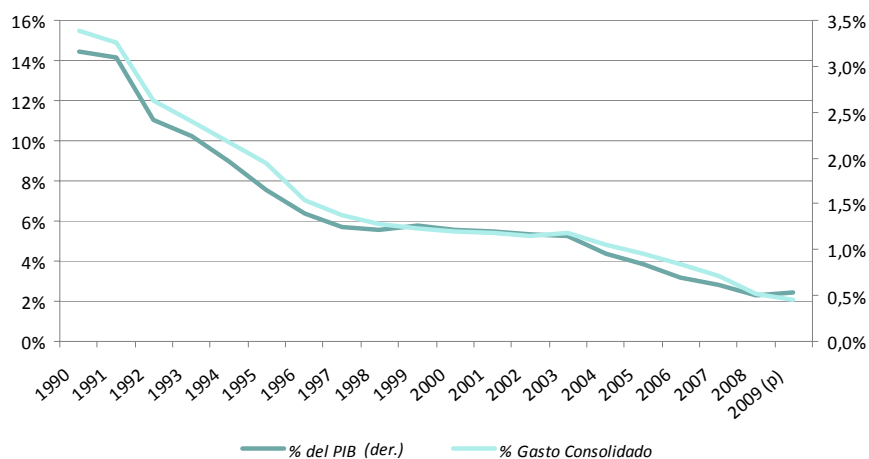
Nota: *: Proyección 2009 / Fuente: Banco Central y DIPRES

3.7 GASTO EN INTERESES DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

Altos niveles de deuda del Gobierno Central consolidado no sólo pueden indicar su débil posición financiera, aumentar su costo de financiamiento y dificultar el acceso a nueva deuda, efectos que además se contagian a las empresas nacionales. También implica destinar recursos del presupuesto público al pago de intereses, sacrificando la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

Bajo este gobierno, dado que la deuda se ha reducido a niveles históricamente bajos, también se ha logrado disminuir el promedio de gasto en intereses a niveles récord (Gráfico 6). Estas obligaciones se han minimizado a un 0,6% del PIB y a un 2,9% del gasto consolidado en promedio, en contraste con la carga de 1,6% del PIB y de 8% del gasto que significaron en el periodo 1990-2005 (Cuadro 8). La importancia de pagar menos intereses radica en que esos recursos, en vez de tener que solventar obligaciones financieras para cancelar compromisos pasados, pueden ser destinados a prioridades de política pública actual, ya sea de inversión o de gasto social, en directo beneficio de la ciudadanía. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

Gráfico 6 | Gasto en intereses del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB y del gasto total)



Nota: p: Proyectado / Fuente: DIPRES

Cuadro 8 | Gasto en intereses del Gobierno Central consolidado

| | Gasto en intereses | |
|----------------------------|--------------------|---------------------|
| | % del PIB | % Gasto consolidado |
| 1990-1993 | 2,7 | 13,3 |
| 1994-1999 | 7,3 | 7,3 |
| 2000-2005 | 5,1 | 5,1 |
| 1990-2005 | 1,6 | 8,0 |
| 2006-2009* | 0,6 | 2,9 |
| Promedio 1990-2009* | 1,4 | 7,0 |

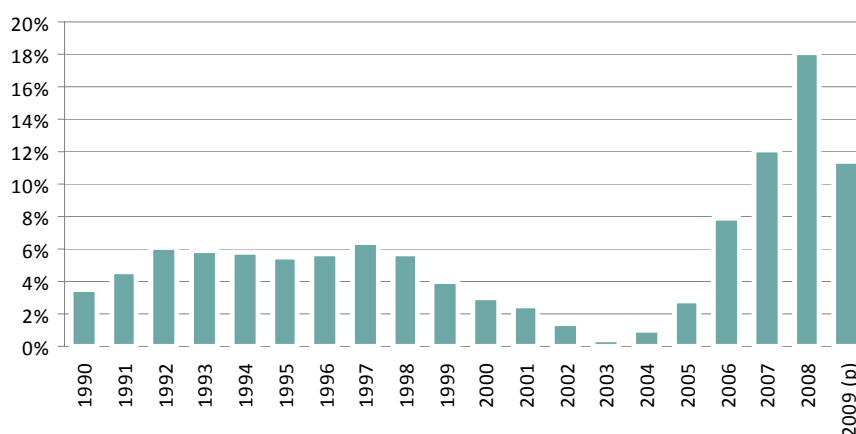
Nota: *: Proyección 2009 / Fuente: Banco Central y DIPRES

3.8 ACTIVOS FINANCIEROS DEL TESORO PÚBLICO

Como contrapartida al nivel de deuda, el nivel de activos financieros del Gobierno Central es señal de respaldo financiero.

En el contexto de la política de balance estructural, los altos ingresos del Fisco en el periodo 2006-2009 se tradujeron en acumulación e inversión eficiente del mayor nivel de activos financieros con que ha contado el país desde el retorno a la democracia (Gráfico 7). Se estima que éstos alcanzarán un 12,4% del PIB en promedio durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, en contraste con el 4,0% del PIB en promedio del periodo 1990-2005 (Cuadro 9). Si bien para 2009 se proyecta una disminución en el nivel de activos financieros, en parte por haber sido utilizados para financiar el plan de estímulo fiscal, se estima cerrar el año con un nivel equivalente a 11,4% del PIB, lo que implica que la siguiente administración heredará activos financieros como ninguna otra antes en la historia de Chile.

Gráfico 7 | Activos Financieros del Tesoro Público 1990-2009p
(porcentaje del PIB)



Nota: p: Proyectado / Fuente: DIPRES

Cuadro 9 | Activos financieros del Tesoro Público

| | Activos financieros promedio del Tesoro Público (% del PIB) |
|----------------------------|---|
| 1990-1993 | 5,0 |
| 1994-1999 | 5,5 |
| 2000-2005 | 1,9 |
| 1990-2005 | 4,0 |
| 2006-2009* | 12,4 |
| Promedio 1990-2009* | 5,7 |

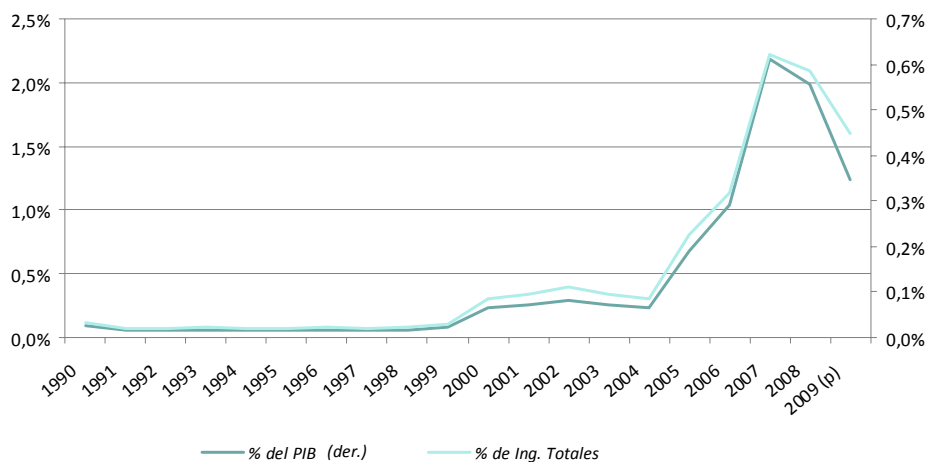
Nota: *: Proyección 2009 / Fuente: Banco Central y DIPRES

3.9 INGRESOS POR INTERESES DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO

Una alta acumulación de activos financieros del Gobierno Central consolidado no sólo da sustentabilidad a los programas de gasto. También genera en el corto plazo ingresos por intereses que pueden ser utilizados para financiar el presupuesto de gasto social o de inversión pública.

Aunque su porcentaje sobre los ingresos totales y sobre el PIB es menor al de otras partidas de ingresos, la tendencia indica que los ingresos por intereses han cobrado un peso importante, asociado directamente a la acumulación de activos financieros ocurrida en el periodo 2006-2009 (Gráfico 8). Estos ingresos pasaron de representar un 0,2% de los ingresos fiscales totales en el periodo 1990-2005 a un 1,8% en el periodo 2006-2009 (Cuadro 10). A partir del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, el fisco chileno cuenta con una fuente adicional de ingresos para ser utilizada en servicio de la ciudadanía, dada por los intereses de sus inversiones financieras. Esta fuente de ingresos, además, cuenta con un adecuado respaldo institucional en la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, la que indica que el Ministro de Hacienda debe contar con la asesoría de un Comité Financiero para determinar las inversiones de los activos de los Fondos Soberanos (FEES y FRP).

Gráfico 8 | Ingresos por intereses del Gobierno Central consolidado 1990-2009p
(porcentaje del PIB y porcentaje de los ingresos totales)



Nota: p: Proyectado / Fuente: DIPRES

Cuadro 10 | Ingresos por intereses del Gobierno Central consolidado

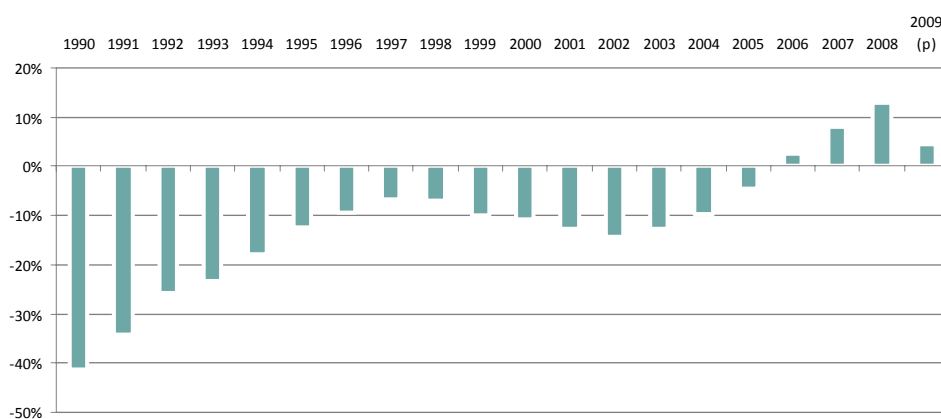
| | Ingresos por intereses | |
|----------------------------|------------------------|-----------------|
| | % del PIB | % Ingreso total |
| 1990-1993 | 0,0 | 0,1 |
| 1994-1999 | 0,0 | 0,1 |
| 2000-2005 | 0,1 | 0,4 |
| 1990-2005 | 0,0 | 0,2 |
| 2006-2009* | 0,5 | 1,8 |
| Promedio 1990-2009* | 0,1 | 0,5 |

Nota: *: Proyección 2009 / Fuente: Banco Central y DIPRES

3.10 POSICIÓN DEUDORA/ACREEDORA NETA

La posición deudora/acreedora neta del Gobierno Central consolidado es acaso el indicador más preciso y revelador de su solvencia financiera. Al combinar niveles récord tanto de altos activos financieros como de baja deuda, el actual gobierno presenta también la mejor posición neta desde el retorno a la democracia (Gráfico 9). Por primera vez se ostenta una posición acreedora neta, equivalente en promedio a un 7,0% del PIB en el periodo 2006-2009, la que contrasta con la posición deudora neta del periodo 1990-2005, que alcanzó un promedio de 15,8% del PIB (Cuadro 11). Como acreedor neto, al gobierno de Chile le deben más de lo que debe, lo que no había ocurrido nunca en la historia moderna de la República.

Gráfico 9 | Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado 1990-2009p (porcentaje del PIB)



Nota: P: 2009 Proyectado / Fuente: DIPRES

Cuadro 11 | Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado

| | Activos financieros - deuda bruta (% del PIB) |
|----------------------------|--|
| 1990-1993 | -31,1% |
| 1994-1999 | -10,5% |
| 2000-2005 | -10,7% |
| 1990-2005 | -15,8% |
| 2006-2009* | 7,0% |
| Promedio 1990-2009* | -11,2% |

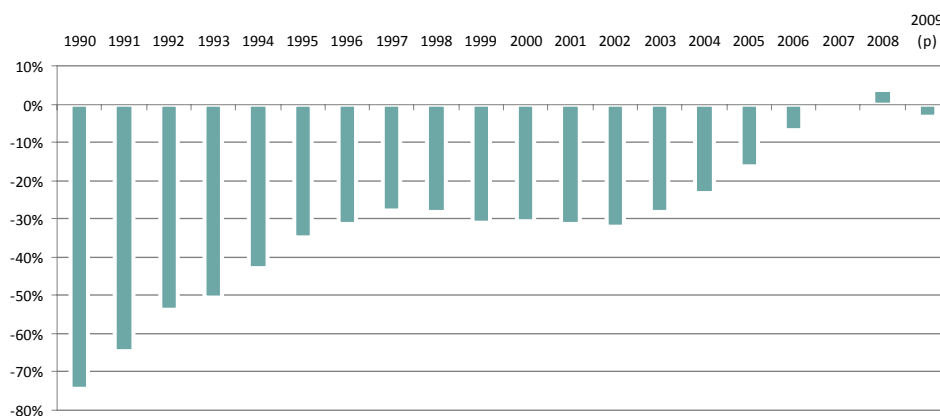
Nota: *: Proyección 2009 / Fuente: Banco Central y DIPRES

Los indicadores internacionales de posición financiera usualmente excluyen los pasivos fiscales previsionales, básicamente por no estar debidamente cuantificados ni documentados, en especial en los países que tienen sistemas de reparto. En el caso de Chile sí pueden incluirse los bonos de reconocimiento, al existir información detallada y actualizada sobre la evolución del pago previsto por este concepto en el tiempo. La contabilidad fiscal indica el *stock* vigente de este pasivo previsional como información anexa al Informe de Estadísticas de la Deuda Pública. Sin embargo, siguiendo prácticas internacionales, éste no se incluye dentro de la deuda bruta del Gobierno Central.

Con una medida más exigente de posición financiera, que incluya como pasivo público a los bonos de reconocimiento, el periodo 2006-2009 igualmente se destaca como el que presenta una posición financiera más sólida desde 1990 (Gráfico 10). En promedio presenta una posición neta deudora de sólo 1,7% del PIB. Esto contrasta radicalmente con la posición deudora neta promedio

del periodo 1990-2005 que llega a 37,5% del PIB y más aún con la de 1990, que era de 74,4% del PIB (Cuadro 12). Así, al incluir los bonos de reconocimiento se proyecta terminar el año 2009 con una posición deudora de 3,3% del PIB, por lejos la más baja en la historia de Chile desde que existen estadísticas comparables.

Gráfico 10 | Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado 1990-2009p, incluye bonos de reconocimiento (porcentaje del PIB)



Nota: P: 2009 Proyectado / Fuente: DIPRES

Cuadro 12 | Posición acreedora/deudora neta del Gobierno Central consolidado, incluye bonos de reconocimiento

| | Activos financieros - deuda bruta - bonos de reconocimiento (% del PIB) |
|----------------------------|---|
| 1990-1993 | -53,5% |
| 1994-1999 | -32,6% |
| 2000-2005 | -26,9% |
| 1990-2005 | -37,5% |
| 2006-2009* | -1,7% |
| Promedio 1990-2009* | -30,4% |

Nota: *: Proyección 2009 / Fuente: Banco Central y DIPRES

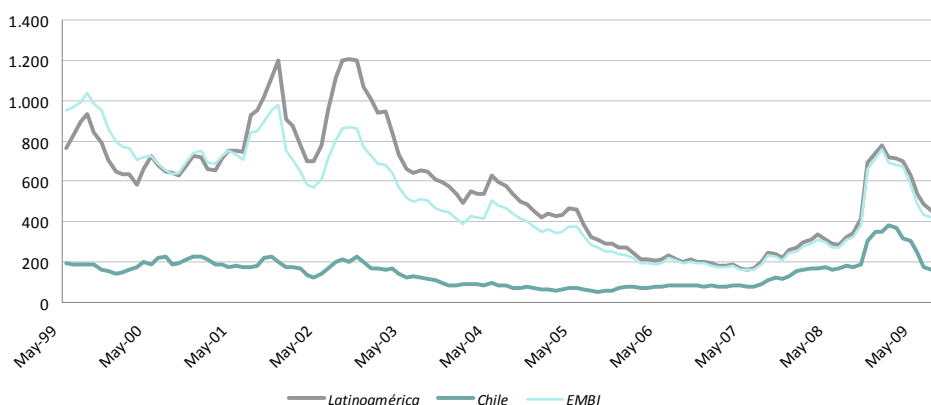
3.11 RIESGO PAÍS

La percepción que los inversionistas extranjeros tienen sobre Chile se ve reflejada en el riesgo país. El manejo fiscal que realiza el gobierno es uno de los factores que incide fuertemente en la confianza de estos inversionistas. Por tanto, un adecuado manejo se refleja en un menor riesgo país, mejorando el acceso y costo del financiamiento externo al que puede optar el gobierno y las empresas nacionales.

Para medir la evolución del riesgo soberano chileno, y dado que este indicador refleja no sólo manejo fiscal sino que también otras variables, resulta pertinente analizar sus valores respecto de un *benchmark*. Por eso, usualmente se compara el *spread* soberano de Chile con el riesgo promedio de los países latinoamericanos y con el EMBI global (*Emerging Markets Bond Index*), que recoge un promedio ponderado de *spreads* soberanos de distintos países emergentes. Esta información está disponible para periodo enero de 1998 a julio de 2009.

Como se aprecia en el Gráfico 11, durante todo el periodo el riesgo país de Chile ha sido menor que el del resto de los países analizados. Esta situación se mantuvo cuando se declaró la crisis económica mundial, durante la cual si bien aumentó el riesgo país de Chile, lo hizo en menor medida que el de los países de referencia. Más aún, mientras el riesgo país de Chile ya está cerca de los niveles previos a la crisis, ello todavía no ocurre para el resto de la muestra en promedio. En comparación, el riesgo país en el periodo 2006-2009 ha sido mayor que para el periodo 2000-2005 (Cuadro 13), lo cual se explica por el ya mencionado efecto de la crisis económica internacional. Sin embargo, la tendencia de los últimos meses indica que se está próximo a retomar los niveles históricamente bajos que se registraron en los primeros años de este gobierno.

Gráfico 11 | Riesgo país de Chile, Latinoamérica y EMBI mayo 1999 a agosto 2009 (puntos base)



Fuente: JP Morgan

Cuadro 13 | Riesgo país Chile, Latinoamérica y mercados emergentes (EMBI)

| | Puntos base promedio | |
|----------------------|----------------------|------------|
| | 2000-2005 | 2006-2009* |
| Chile | 137,7 | 158,8 |
| Latinoamérica | 669,9 | 341,6 |
| EMBI | 567,0 | 322,7 |
| Brecha L. A. | 532,2 | 182,8 |
| Brecha EMBI | 429,3 | 163,9 |

Nota: *: Efectivo a agosto de 2009 / Fuente: JP Morgan

4. Conclusiones y desafíos

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet logró notables avances en materia de política fiscal, especialmente en el desarrollo de la institucionalidad de las finanzas públicas con el fin de incrementar su sustentabilidad futura. También rindió una exigente prueba de cómo lidiar con ambas fases del ciclo económico, con resultados que representan niveles récord desde que existen estadísticas comparables.

En cuanto a la institucionalidad, destaca la promulgación de la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal que, entre otras materias, definió un marco para la política fiscal de balance estructural; creó los Fondos Soberanos destinados a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas del sistema de pensiones y a otorgar estabilidad financiera al Fisco; estableció la obligación de la administración del Estado de informar respecto de sus pasivos contingentes y dio carácter permanente al Programa de Contingencia contra el Desempleo.

Respecto de los resultados fiscales del periodo 2006-2009, las cifras muestran indiscutiblemente que el actual gobierno entregará las finanzas públicas en su mejor estado desde que existen estadísticas comparables (1990). Los ingresos fiscales han alcanzado niveles históricos y se han administrado eficiente y responsablemente, como lo demuestra la alta acumulación de activos financieros del Tesoro Público y la reducción del endeudamiento a los niveles más bajos de los últimos veinte años. Por primera vez desde el retorno a la democracia, Chile tiene una posición acreedora neta, lo que es particularmente destacado si se considera que en 2009 enfrentó la severa crisis económica internacional con una decidida y responsable política fiscal contracíclica, intensiva en gasto público, especialmente inversión y gasto social.

Estos resultados, sin parangón en nuestra historia, se traducen en que todos los compromisos de beneficios para la ciudadanía contraídos por el actual gobierno, como la Reforma Previsional, sean sustentables.

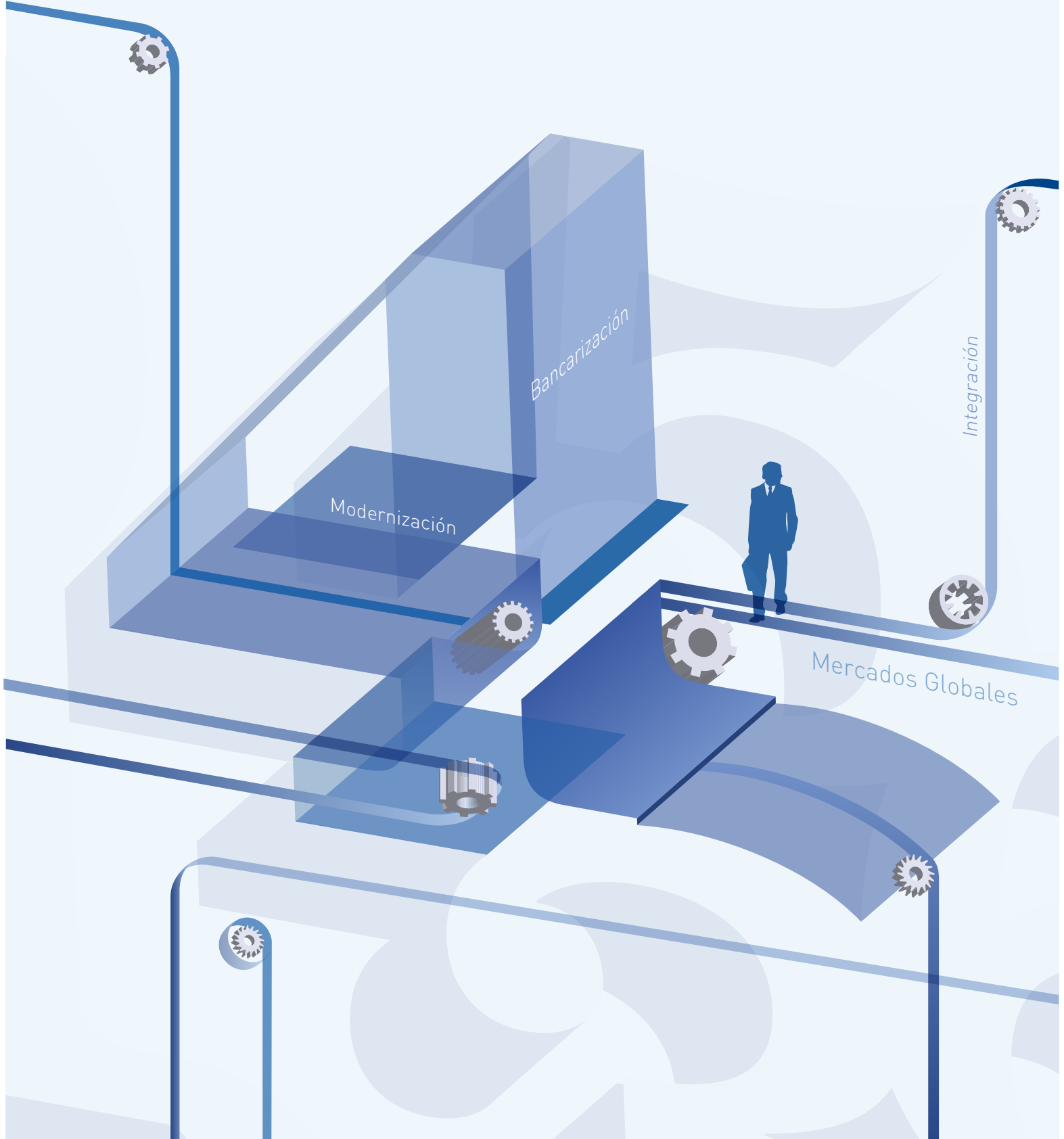
La robusta institucionalidad fiscal que heredará la administración que asuma en 2010, no significa que ya esté todo hecho en materia de finanzas públicas.

Un primer desafío que se deberá enfrentar será el de retirar gradualmente el impulso fiscal concretado en 2009. Por un lado, sería saludable para una economía y una generación de empleos que comienzan a dinamizarse, el acotar de manera brusca el gasto público que se definió como extraordinario. Pero por otro, deberá evitarse la inercia de mantener programas de gastos transitorios que surgieron para hacer frente a una coyuntura específica. Este desafío es la esencia de la política fiscal contracíclica, que exige aplicarla en ambas fases del ciclo económico. Esto significa ahorrar en los momentos de auge sin ceder ante presiones cortoplacistas, sostener el gasto ante una desaceleración de la economía aunque ello implique déficits efectivos temporales y también saber retirar el estímulo fiscal cuando corresponda, de modo paulatino pero sostenido. El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2010 presentado al Congreso Nacional va en esta dirección, al implicar un crecimiento del gasto público de 4,3%, consistente con una meta de balance estructural de 0% del PIB.

Un segundo desafío se relaciona con la institucionalidad de la política de balance estructural. Es necesario continuar perfeccionando su metodología de cálculo, buscando un equilibrio entre precisión y simpleza para que refleje de la mejor manera posible la situación de tendencia del Fisco, pero que a la vez sea fácilmente comprensible y colabore a la rendición de cuentas.

Un tercer desafío, de carácter permanente, se refiere a seguir mejorando la calidad del gasto público. Esto resulta trascendental, pues no basta con asegurar la disponibilidad de recursos fiscales y la sustentabilidad de los beneficios que se le otorgan a la ciudadanía, si éstos no son pertinentes, su calidad es baja o no se entregan de manera oportuna y eficiente. Una tarea concreta en este ámbito es consolidar la línea de Evaluación de Programas Nuevos que forma parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que dispone que toda reforma estructural o política pública de relevancia contemple un diseño para su evaluación desde que se inicia su implementación, considerándose, cuando corresponda, evaluaciones experimentales en programas piloto o aprovechando la gradualidad de las reformas.

REFORMAS FINANCIERAS



1. Introducción

Un mayor crecimiento de largo plazo exige alzas sostenidas en la productividad. Aumentar la productividad requiere que las ideas innovadoras se lleven a la práctica, independientemente de las condiciones financieras de quienes las generan. Los que tienen las buenas ideas no necesariamente tienen los recursos para llevarlas a cabo. Y los que ahorran no necesariamente tienen proyectos atractivos y rentables. Un mercado de capitales que funciona bien reúne a los que tienen los ahorros con los que tienen las ideas. Permite así la innovación y el crecimiento, abriendo oportunidades para las personas y las empresas.

Chile tiene uno de los mercados de capitales más profundos e internacionalmente integrados, no sólo de América Latina sino del mundo emergente. Ese logro abre nuevas oportunidades que a su vez requieren de nuevas reformas. En los gobiernos de la Concertación el proceso de reformas financieras ha sido continuo. Los mercados financieros se mueven rápido, por lo que no es posible dictar un par de normativas y luego cruzarse de brazos. El gobierno de la Presidenta Bachelet ha emprendido numerosas transformaciones financieras para profundizar e integrar aún más nuestros mercados, atraer nuevos inversionistas y emisores extranjeros y ampliar las alternativas de ahorro e inversión.

La más reciente reforma al mercado de capitales, denominada MKIII, se centra en promover la competencia al interior de la industria financiera, proteger a los consumidores de productos financieros, impulsar mayor liquidez y profundidad con nuevos instrumentos y extender la internacionalización del peso chileno. Esto permitirá mejorar la posición de Chile como un exportador de servicios para América Latina y el mundo, especialmente después de la crisis global. Las empresas contarán con mejores condiciones de financiamiento para poner en marcha nuevas ideas y emprender proyectos, mientras que los hogares tendrán menos dificultades para llegar a ser propietarios de sus viviendas, estabilizar su consumo en el tiempo y en general, disponer de un mayor acceso a los productos del sistema bancario (bancarización). Se configura así un importante legado de este gobierno en materia de reforma y modernización financiera.

2. Desarrollo financiero: diagnóstico de los sistemas financieros de Chile y la región

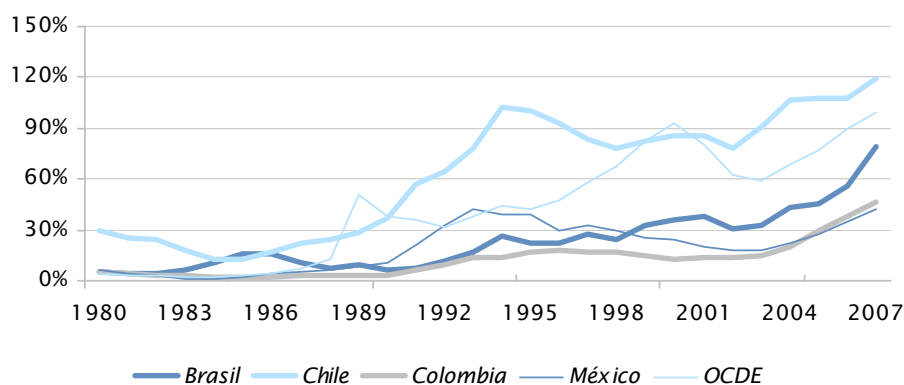
La literatura tanto empírica como teórica sugiere que el desarrollo financiero de los países contribuye a su crecimiento económico y bienestar. El desarrollo financiero incluye factores como tamaño, profundidad, acceso, eficiencia y estabilidad del sistema. También considera sus mercados, intermediarios, clases de activos, instituciones, infraestructura y regulaciones. A mayor desarrollo financiero, mayor es el acceso y la variedad de los servicios.

De esa forma se permite una mayor diversificación de riesgos, lo que beneficia tanto a consumidores como a productores, aumentando el acceso a servicios financieros e incrementando el crecimiento potencial de las economías.

Las medidas de desarrollo financiero deben incluir diversos factores que en conjunto contribuyan a determinar la profundidad y eficiencia en la provisión de servicios financieros. Según el *World Economic Forum* (WEF), estos factores pueden ser agrupados en tres categorías que consideran la actividad del sector público, de los intermediarios financieros y de los usuarios de capital: i) políticas e instituciones; ii) intermediación financiera; y iii) acceso y disponibilidad de capital.

Usando estas categorías y la evaluación que realiza el WEF a través de su Indicador de Desarrollo Financiero (IDF)⁴⁰, Chile se destaca por sus instituciones sólidas y un buen ambiente de negocios, características que hacen que nuestra economía lidere el desarrollo financiero en Latinoamérica. La liberalización financiera realizada dentro de un riguroso ambiente legal y regulatorio ha sido el factor clave tanto para el crecimiento económico del país como para el éxito del sistema financiero. Según el IDF, la buena administración política e institucional y la baja carga regulatoria contribuyen al exitoso ambiente regulatorio. No obstante, para tener un mejor desempeño de los intermediarios financieros y los mercados Chile aún tiene que trasladar a otras áreas el éxito en estos aspectos fundamentales del sistema financiero. Así, la alta capitalización de mercado de nuestras empresas no se condice con el bajo volumen de transacciones (Gráficos 1 y 2).

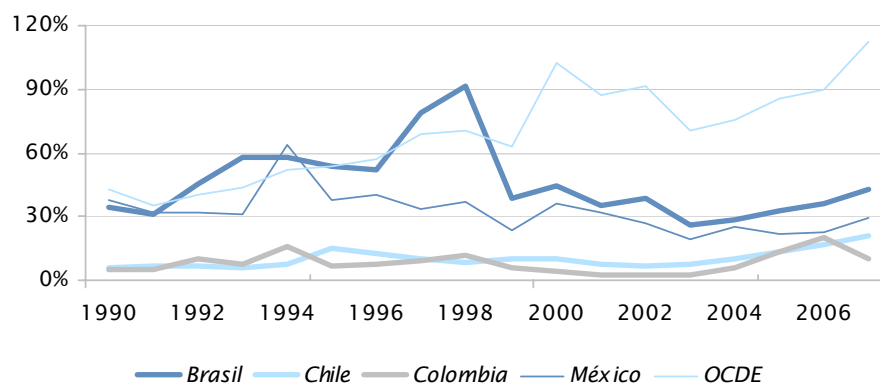
**Gráfico 1 | Capitalización del mercado accionario
(porcentaje del PIB)**



Fuente: *A New Database on Financial Development and Structure*. Beck, Demirgüç-Kunt y Levine, (2000), World Bank Economic Review 14, pp. 597-605

40 El primer Reporte de Desarrollo Financiero 2008 presentado por el WEF provee una evaluación de los principales 52 sistemas financieros del mundo. Este reporte sirve como herramienta en la cual los países pueden contar con referencias respecto al grado de desarrollo financiero alcanzado y así poder establecer prioridades para mejorar sus sistemas financieros. El IDF y sus componentes tienen una escala de 1 a 7. Estados Unidos e Inglaterra lideran el indicador global con puntajes de 5,85 y 5,83, respectivamente.

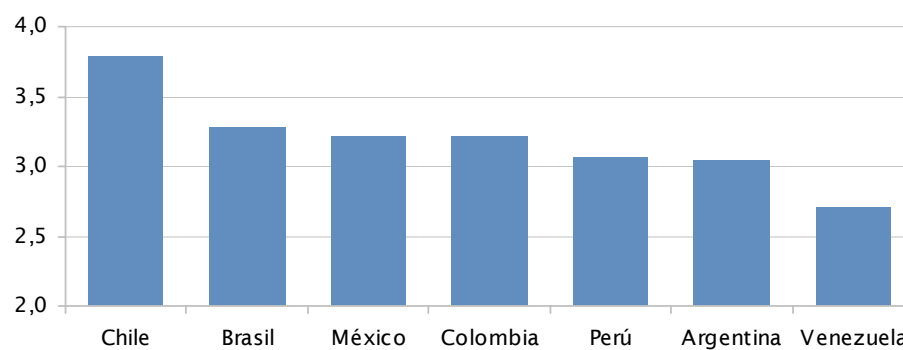
Gráfico 2 | Volumen de transacciones sobre capitalización de mercado o *turnover* del mercado accionario



Fuente: *A New Database on Financial Development and Structure*

Chile lidera el desarrollo financiero de la región, situándose por sobre los otros 6 países de Latinoamérica considerados por el WEF (Gráfico 3). En promedio, Chile cuenta con una mejor combinación de políticas e instituciones, intermediación financiera, acceso y disponibilidad de capital. Este diagnóstico sugiere que nuestro país se encuentra en un punto de inflexión en el que se ha avanzado para contar con un sistema bancario sólido, sofisticado y eficientemente regulado. Queda espacio para promover el acceso de intermediarios no bancarios y profundizar los mercados financieros. Las reformas recientemente implementadas por el gobierno van en esa línea.

Gráfico 3 | Índice de desarrollo financiero

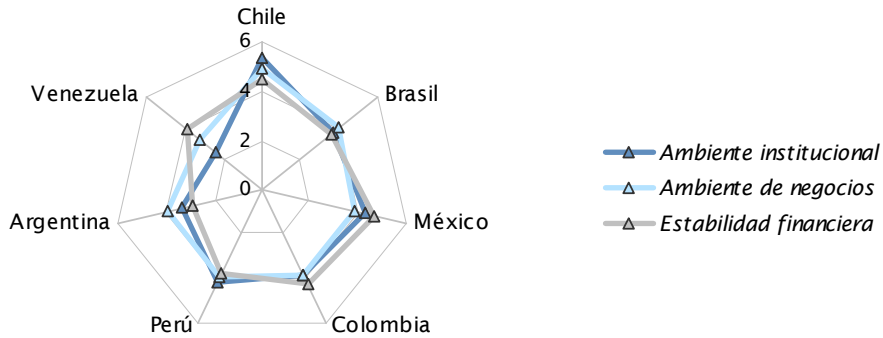


Fuente: *The Financial Development Report 2008, WEF*

Al descomponer la categoría de factores, políticas e instituciones, Chile se encuentra mejor posicionado que los demás países de Latinoamérica tanto en el ambiente institucional como el de negocios, y a la par con México respecto a la estabilidad financiera (Gráfico 4). En la misma clasificación, Chile destaca por ser el primero del ranking global en la liberalización del sector

financiero. Ello se debe, entre otras razones, a que actualmente nuestro país no ejerce controles discriminatorios en las tasas de interés, créditos o prohibiciones para realizar depósitos en moneda extranjera. Esta liberalización financiera ha sido saludable dados los altos estándares legales y regulatorios, que en el mediano a largo plazo tendrán un impacto en el crecimiento económico.

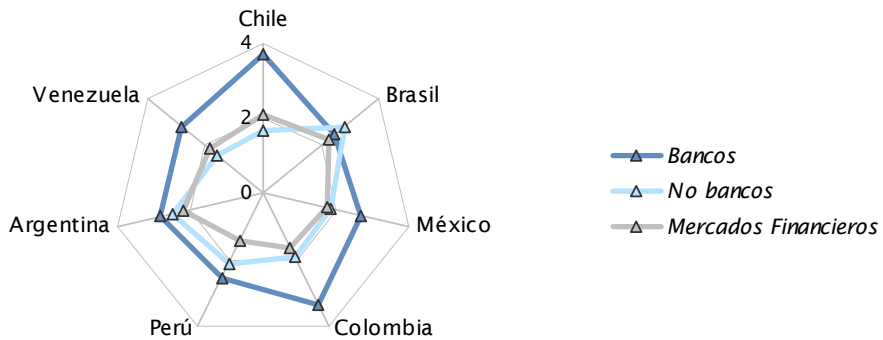
Gráfico 4 | *Ranking de factores, políticas e instituciones*



Nota: Un mayor valor indica un mejor resultado / Fuente: *The Financial Development Report 2008*, WEF

En el caso del indicador de intermediación financiera, el sector bancario chileno lidera en la región. Sin embargo, tanto las instituciones no bancarias como los mercados financieros quedan rezagados respecto a sus pares regionales (Gráfico 5). En el sector no bancario, Chile es superado por todos los países considerados excepto por Venezuela, mientras que en los mercados financieros, Brasil y Argentina lideran en la región. En estos dos últimos sectores las principales debilidades de nuestro país son la poca actividad de ofertas públicas (IPOs por sus siglas en inglés) y de securitización, el escaso dinamismo en fusiones y adquisiciones y la poca profundidad del mercado local de derivados.

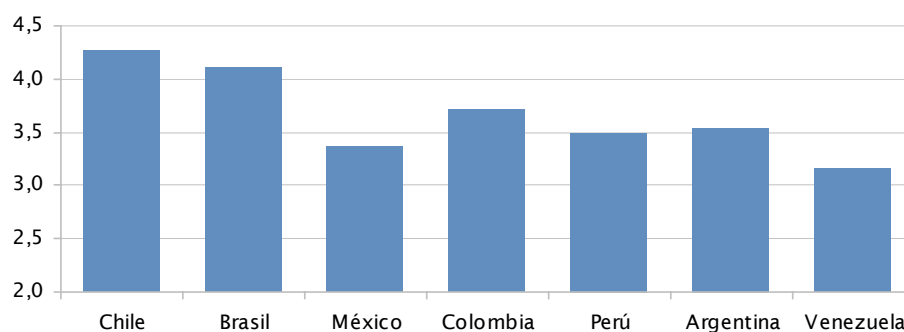
Gráfico 5 | *Ranking de intermediación financiera*



Nota: Un mayor valor indica un mejor resultado / Fuente: *The Financial Development Report 2008*, WEF

En términos desagregados, al considerar el sub-índice que combina tamaño, profundidad y acceso (características que representan los productos de la intermediación financiera), Chile nuevamente logra destacar en la región. El único país cercano en términos de esta variable es Brasil (Gráfico 6). Las ventajas específicas de Chile en este conjunto de variables son, entre otras, la alta capitalización accionaria de nuestras empresas, el considerable crédito al sector privado como porcentaje del PIB y la facilidad para tener acceso al mercado accionario.

Gráfico 6 | Tamaño, profundidad y acceso de los mercados financieros



Fuente: *The Financial Development Report 2008*, WEF

La situación actual del desarrollo financiero de Chile sugiere que las reformas financieras de los últimos años han producido un efecto significativo. Lo anterior constituye un incentivo para seguir manteniendo el liderazgo y transformarnos en un centro financiero regional. El establecimiento de una industria de exportación de servicios financieros es clave para aumentar el atractivo de Chile entre los inversionistas extranjeros, no sólo para aquellos interesados en participar en el mercado local de capitales sino también para quienes buscan una plataforma de acceso a instrumentos de inversión al resto de América Latina.

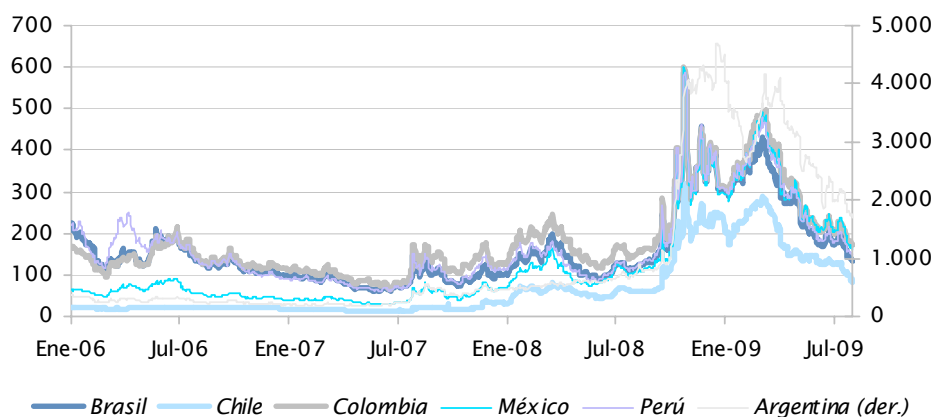
3. Logros y beneficios de las reformas financieras

Las reformas financieras impulsadas en los años recientes, y en especial durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, han tenido un impacto significativo en los indicadores de bancarización, acceso al crédito, ampliación de las fuentes de financiamiento y mayor seguridad en las transacciones. Esta sección cubre los avances en estos aspectos.

3.1 EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

Durante la crisis financiera, el riesgo soberano chileno se mantuvo bajo los otros países de la región (Gráfico 7). Después de la alta volatilidad financiera global de mediados de 2008 y principios de 2009, el riesgo soberano chileno se encuentra actualmente cercano al promedio observado entre enero 2006 y agosto 2008⁴¹.

Gráfico 7 | Precio de los seguros de crédito soberanos (*Credit Default Swaps*)



Fuente: Bloomberg

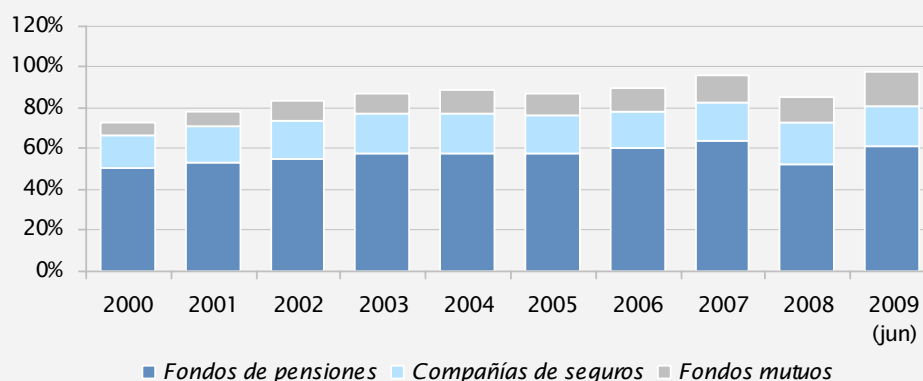
El mercado de capitales chileno ha sido clave para mantener la estabilidad financiera frente a la peor crisis global desde la Segunda Guerra Mundial (Recuadro 1). En los últimos años, tanto el mercado accionario como el de deuda han experimentado crecimientos significativos en volumen de transacciones y capitalización de mercado.

Recuadro 1 | Participantes en el mercado financiero

Los principales agentes en el mercado secundario local, conocidos en su conjunto como inversionistas institucionales, incluyen a los fondos de pensiones, las compañías de seguros, los fondos mutuos y los bancos. Estos agentes son dueños de más de la mitad de los instrumentos de renta fija emitidos en el mercado local. En términos de activos totales, los mayores inversionistas son los fondos de pensiones, seguidos por las compañías de seguros (Gráfico 8).

⁴¹ Para mayores detalles ver Capítulo 3.

Gráfico 8 | Activos administrados por inversionistas institucionales
(porcentaje del PIB)



Fuente: SVS

Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

En los últimos años, las AFP han crecido en términos de activos, debido principalmente al aumento de los afiliados y a las rentabilidades que han generado desde su existencia. A junio de 2009, las AFPs manejaban alrededor de US\$100 mil millones. Las inversiones en el exterior, por su parte, equivalían al 31,7% del total de sus portafolios.

La Reforma Previsional⁴², aprobada en 2008, introdujo cambios significativos al régimen de inversiones de los fondos de pensiones, los que impactarán en el desarrollo del mercado financiero chileno.

Compañías de seguros

Las compañías de seguros son el segundo inversionista institucional más importante, con alrededor de US\$33 mil millones administrados a junio de 2009. Las compañías de seguros prefieren inversiones en bonos indexados en UF, con un bajo perfil de riesgo y de larga duración. Esta demanda ha generado el desarrollo del mercado de instrumentos de largo plazo. A marzo de 2009, las inversiones en el exterior totalizaban sólo el 5,6% de sus portafolios.

Fondos mutuos

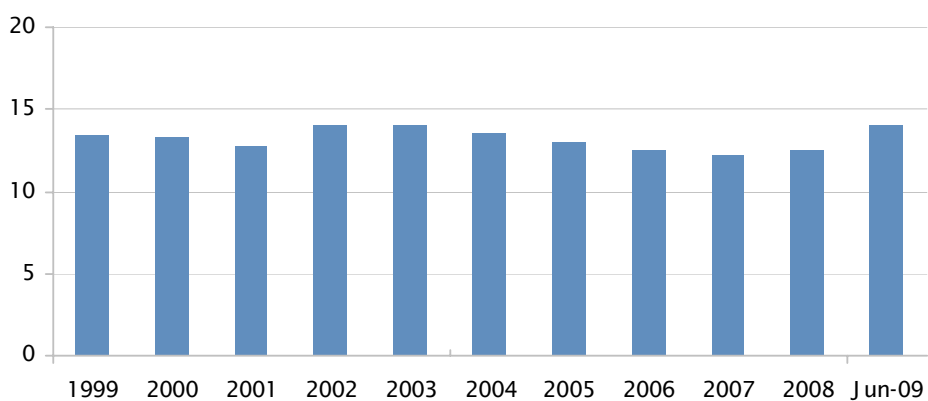
En Chile existen más de mil fondos distintos, los que presentan una amplia variedad de clases de activos y estilos de inversión. Más de un millón de personas (aproximadamente el 6% de la población) utiliza fondos mutuos como vehículo de inversión de sus ahorros. A junio de 2009, los activos totales de la industria alcanzaban los US\$27 mil millones. Entre el 2002 y junio de 2009, los fondos mutuos experimentaron un crecimiento promedio de 15% anual.

42 Ley N° 20.255. La reforma elimina gran parte de los límites de inversión, entregando su establecimiento a una nueva instancia especializada denominada Consejo Técnico de Inversiones (CTI). También exige la elaboración de políticas de inversión para cada AFP y otorga mayor flexibilidad para invertir en instrumentos más riesgosos y en derivados. Además, amplía los límites de inversión en el extranjero, que ya se habían expandido por otra ley tramitada en este gobierno. Finalmente, la reforma perfeccionó el actuar de los fondos de pensiones en materia de gobiernos corporativos.

Bancos

La industria bancaria chilena está compuesta por 25 bancos, cifra que incluye un banco estatal y 5 de capital extranjero. Esta industria ha sobrellevado la actual crisis financiera, ya que los bancos chilenos están bien capitalizados y no presentan exposición a los llamados activos tóxicos. A junio de 2009, la industria bancaria poseía un índice de Basilea promedio de 14%, superior al requerimiento mínimo de 8% (Gráfico 9). En términos de activos, a diciembre de 2008 el sistema bancario administraba US\$25 mil millones, principalmente en instrumentos locales de renta fija y derivados.

Gráfico 9 | Índice de Basilea del sistema bancario chileno

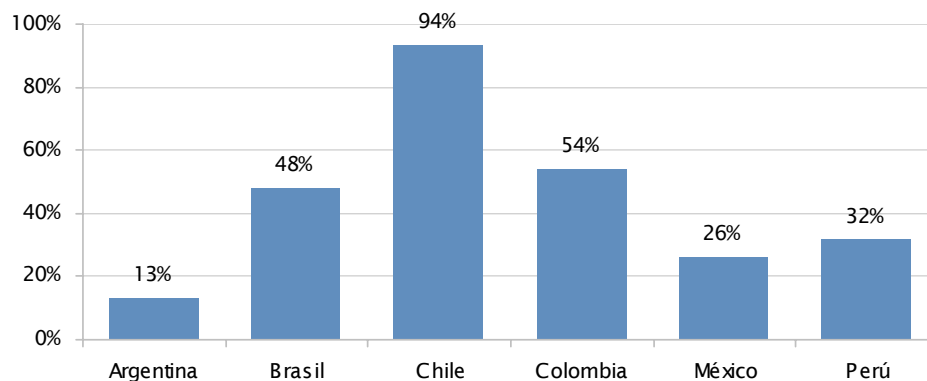


Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF)

MERCADO ACCIONARIO

En relación al tamaño de nuestra economía, el nivel de capitalización del mercado accionario supera ampliamente a nuestros pares de la región. En 2008, la capitalización de mercado en Chile alcanzó 94% del PIB, cifra que destaca sobre el mercado brasilero (48%), el mexicano (26%) y el resto de los países latinoamericanos (Gráfico 10).

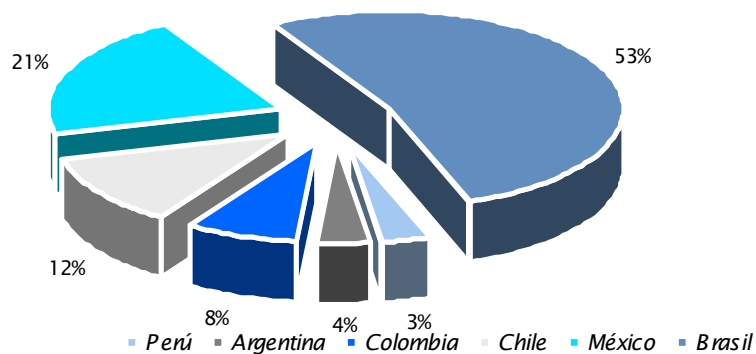
Gráfico 10 | Capitalización de los mercados accionarios latinoamericanos
(porcentaje del PIB)



Fuente: World Federation of Exchanges (WFE)

En términos absolutos de capitalización bursátil, Chile es el tercer mercado en Latinoamérica después de Brasil y México. La capitalización de mercado alcanzó US\$132 mil millones de dólares a diciembre de 2008 (US\$196 mil millones a junio de 2009), lo que en el contexto regional equivale al 12% de la capitalización total (Gráfico 11).

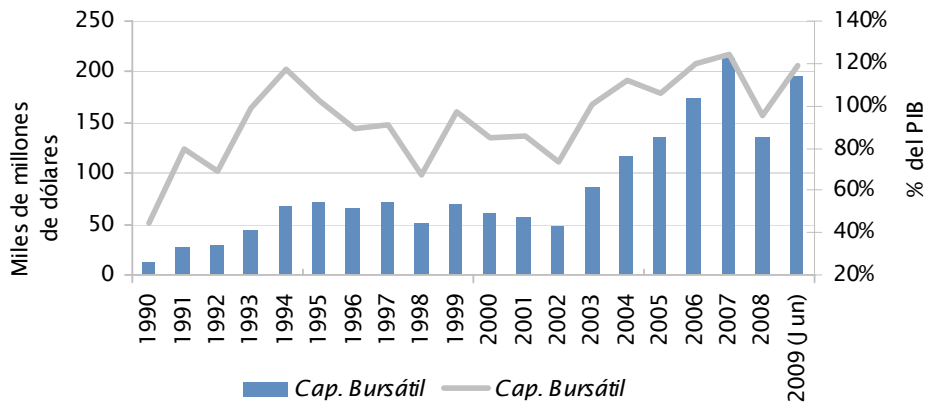
Gráfico 11 | Capitalización del mercado accionario chileno
(porcentaje del total regional)



Fuente: World Federation of Exchanges (WFE)

Entre 2001 y junio de 2009 la capitalización del mercado accionario como porcentaje del PIB pasó de 85% a 120% (Gráfico 12). Este *boom* del mercado accionario se debió principalmente a que en el 2001 se otorgó la exención tributaria para las ganancias de capital en acciones con presencia bursátil (MKI). Por otra parte, la confianza en el mercado accionario local se ha visto reflejada en su acelerada recuperación reciente, la que ha superado a las plazas bursátiles más importantes del mundo (Gráfico 13).

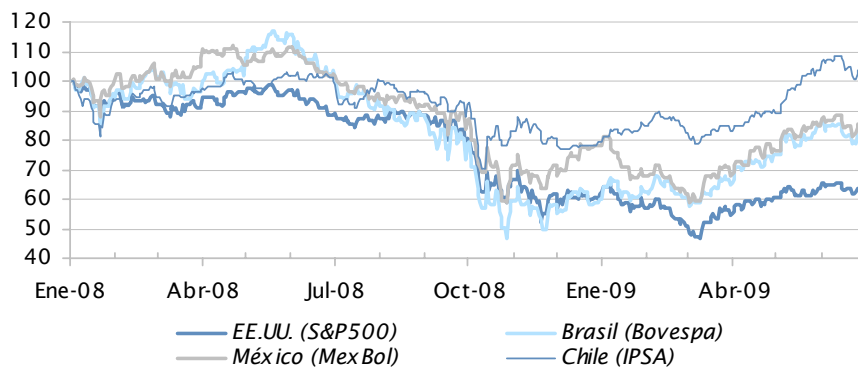
Gráfico 12 | Capitalización bursátil anual del mercado accionario



Fuente: Bolsa de Comercio de Santiago y Banco Central de Chile

Gráfico 13 | Indicadores de mercados bursátiles seleccionados

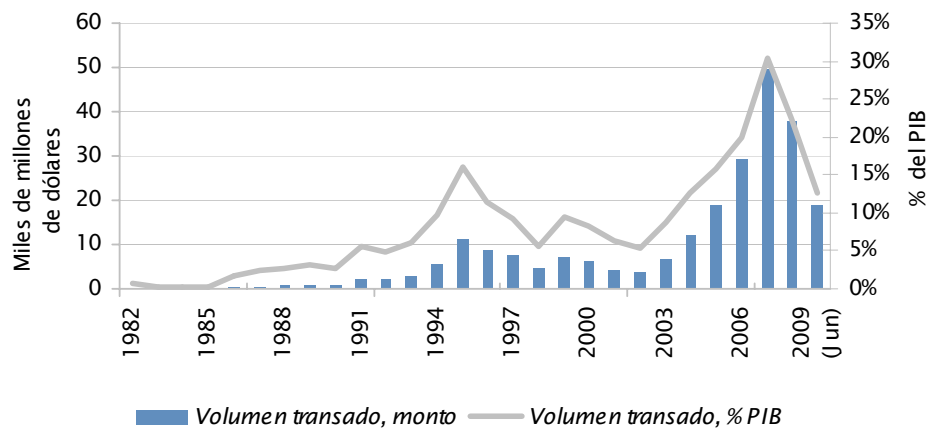
(Enero 2008 = 100)



Fuente: Bloomberg

En Chile, el volumen de transacciones ha aumentado en promedio aproximadamente un 30% anual desde 2001 (Gráfico 14). Este crecimiento se explica tanto por las reformas financieras de MKI como por el aumento, a una tasa promedio de 15% anual durante este mismo período, de los activos administrados por inversionistas institucionales como las compañías de seguros y las AFP.

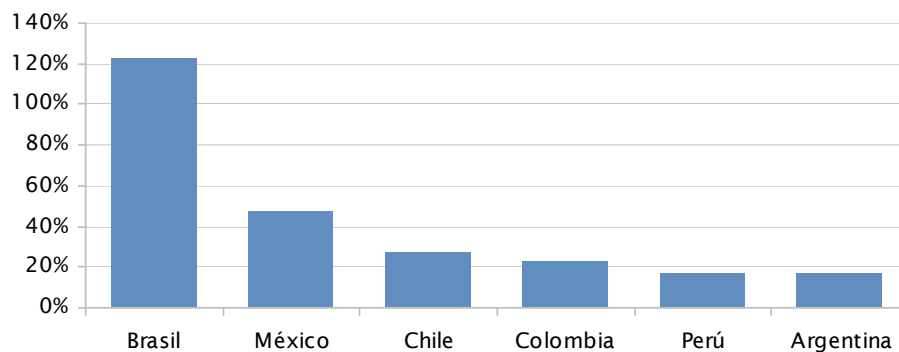
Gráfico 14 | Volumen transado anual en el mercado accionario



Fuente: Bolsa de Comercio de Santiago, Banco Central de Chile

El volumen total anual transado sobre la capitalización de mercado aumentó fuertemente desde niveles cercanos al 6% del PIB en 2002 a 27% en 2008. A pesar de este aumento en pocos años, el mercado accionario chileno aún se encuentra bajo los niveles de liquidez registrados en economías con mayor escala como Brasil y México (Gráfico 15).

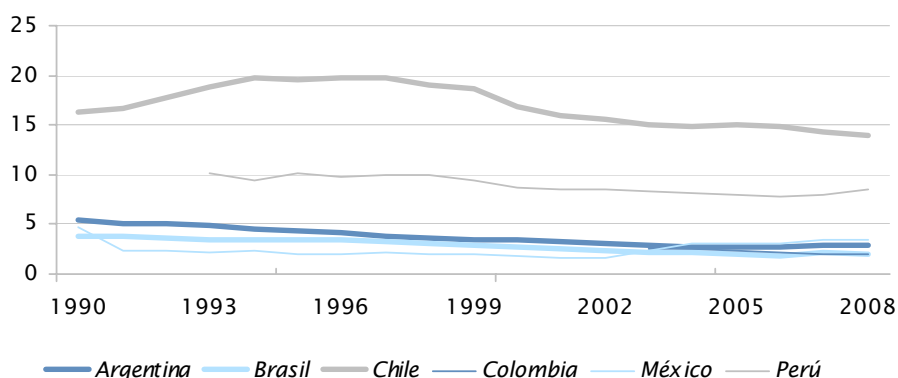
Gráfico 15 | Rotación del mercado accionario chileno y de otras plazas latinoamericanas



Fuente: World Federation of Exchanges (WFE)

A junio de 2009, las compañías listadas en la Bolsa de Comercio de Santiago eran 235. Esto equivale a 14 empresas por millón de habitantes, lo que se compara favorablemente con otros países de la región e incluso con los países desarrollados (Gráfico 16).

Gráfico 16 | Comparación del número de empresas listadas por millón de habitantes



Fuente: World Federation of Exchanges (WFE)

En resumen, el mercado accionario chileno presenta una capitalización que lidera dentro del contexto regional y es comparable con los países desarrollados. Sin embargo, el volumen de transacciones aún es relativamente bajo a nivel mundial. Por lo tanto, la implementación de las actuales reformas que involucran nuevos instrumentos de inversión y mejor acceso a otros actores tanto nacionales como extranjeros pueden ejercer una mayor actividad transaccional en el corto plazo.

MERCADO DE DEUDA

Durante la última década, el mercado de renta fija ha crecido levemente, pero con un claro cambio en la composición hacia mayores emisiones del sector privado. Actualmente el mercado de renta fija registra un *stock* cercano a los US\$100 mil millones a junio de 2009, lo que representa aproximadamente el 62% del PIB. Existen principalmente cinco tipos de instrumentos de un universo de 136 emisores en el mercado local: bonos del Banco Central de Chile (que representan el 21% del *stock*), bonos de la Tesorería General de la República (8%), letras y mutuos hipotecarios (29%), efectos de comercio (1%) y bonos corporativos (41%). Estos últimos incluyen bonos emitidos por bancos, empresas y bonos securitizados.

Una de las principales características del mercado chileno de deuda es la preeminencia de instrumentos emitidos en Unidades de Fomento (UF). Esto se explica por la naturaleza de los principales inversionistas—compañías de seguros y fondos de pensiones—, instituciones que tienen una demanda natural por este tipo de papeles. A junio de 2009, aproximadamente 83,5% del *stock* de deuda fue emitida en UF, 16% en pesos y 0,5% en dólares.

Otra característica del mercado local de renta fija es el perfil de bajo riesgo de sus instrumentos. Las nuevas reformas buscan justamente ampliar el ingreso al mercado de capitales con el objetivo de que pequeñas y medianas empresas relativamente más riesgosas tengan acceso a financiamiento no bancario.

Los principales inversionistas en instrumentos de renta fija son los fondos de pensiones, las compañías de seguros y las instituciones bancarias, con un 46%, 25% y 18% del *stock* total disponible respectivamente.

Bonos de referencia

Tanto los bonos del Banco Central de Chile (BCCh) como los de la Tesorería General de la República (Tesorería) han actuado como “bonos de referencia” o *benchmarks* para las emisiones del sector privado. En conjunto, estos bonos alcanzan un *stock* de US\$27 mil millones, representando casi 18% del PIB a junio de 2009.

Actualmente existe una alta coordinación entre las emisiones del BCCh y las de Tesorería. El BCCh cubre la parte corta de las curvas nominal y real, mientras que Tesorería emite papeles de mediano y de largo plazo en ambas denominaciones. La disminución de la cantidad de papeles del BCCh ha sido compensada parcialmente desde 2003 con emisiones de bonos de Tesorería, a pesar de los superávits fiscales registrados durante el período 2004-2008 (Cuadro 1).

Cuadro 1 | *Stock* de instrumentos de deuda (porcentaje del PIB)

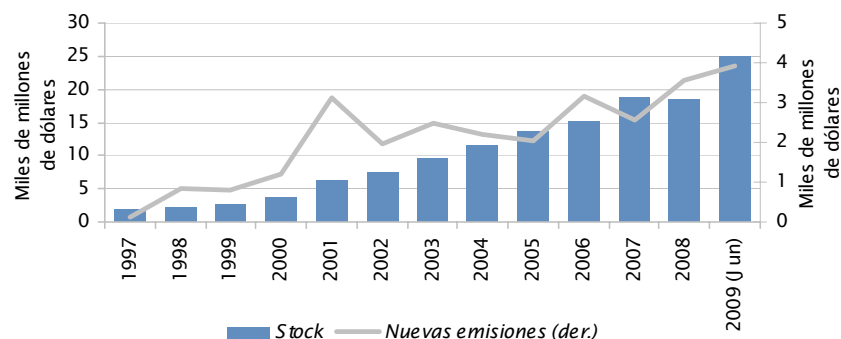
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Jun-09 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bonos | 40,5 | 38,5 | 34,2 | 32,3 | 28,1 | 30,1 | 36,3 | 43,3 |
| Bonos Corporativos | 11,4 | 13,0 | 12,8 | 15,5 | 15,9 | 19,0 | 23,4 | 25,5 |
| Bonos de Tesorería | 0,0 | 0,4 | 1,1 | 1,6 | 1,4 | 1,8 | 3,0 | 4,9 |
| Títulos Bco. Central | 29,1 | 25,0 | 20,3 | 15,2 | 10,8 | 9,3 | 9,9 | 13,0 |
| Efectos de Comercio | 0,1 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,6 | 0,7 |
| Letras y mutuos hipotecarios | 12,2 | 12,4 | 13,2 | 13,9 | 13,6 | 15,3 | 17,7 | 18,3 |
| Mutuos Hipotecarios | 4,4 | 4,6 | 7,1 | 8,7 | 9,4 | 11,7 | 14,5 | 15,2 |
| Letras Hipotecarias | 7,8 | 7,9 | 6,1 | 5,2 | 4,2 | 3,6 | 3,2 | 3,1 |
| Total | 52,8 | 51,4 | 47,9 | 46,8 | 42,1 | 45,8 | 54,6 | 62,3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SBIF, SVS y BCCh

Bonos corporativos

Estos instrumentos constituyen el segmento más importante del mercado local de renta fija (41%). Las emisiones de bonos de empresas en 2009 (acumuladas a junio) por US\$3,9 mil millones fueron más del doble de las realizadas durante todo el 2005 y mayores a los bonos emitidos durante todo el 2008, alcanzando un *stock* de US\$25 mil millones (Gráfico 17).

Gráfico 17 | Nuevas emisiones y *stock* de deuda de empresas

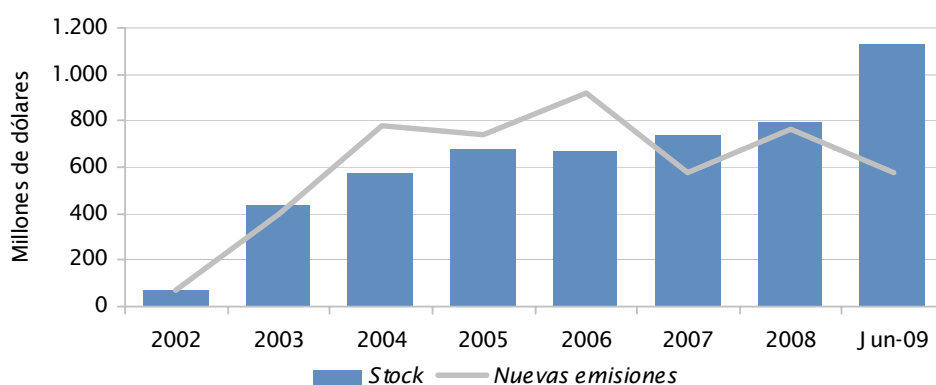


Fuente: SVS

Efectos de comercio

Los efectos de comercio son la fuente preferida de financiamiento para empresas medianas, debido a sus menores costos de captación y alto nivel de flexibilidad para financiar necesidades de capital de menor cuantía y de corto plazo. A junio de 2009, el *stock* totalizaba aproximadamente los US\$1.130 millones (Gráfico 18). Desde 2006 el *stock* de los efectos de comercio casi se ha duplicado producto de la reforma incluida en MKII (2007), que fortaleció las normas que permiten la emisión desmaterializada de efectos de comercio garantizando su mérito ejecutivo, como también de la reducción del pago del impuesto de timbres y estampillas implementada desde 2008 y su eliminación transitoria en 2009.

Gráfico 18 | Nuevas emisiones y *stock* de efectos de comercio



Fuente: SVS

Letras y mutuos hipotecarios

Los instrumentos hipotecarios son el segundo segmento más importante del mercado de deuda. Su *stock* alcanza casi a US\$30 mil millones a diciembre de 2008. Existen principalmente tres instrumentos de financiamiento hipotecario: letras de crédito hipotecario (LCH), mutuos hipotecarios endosables (MHE) y mutuos hipotecarios no endosables (MH).

La creciente competencia observada durante los últimos años en el mercado crediticio local, sumada a una mayor disponibilidad de capital en las entidades bancarias y a tasas de interés especialmente bajas, impulsaron la oferta de financiamiento hacia mutuos hipotecarios. Estos instrumentos permiten ofrecer condiciones más flexibles a los clientes respecto de las aplicadas en las LCH y MHE⁴³, entre ellas combinaciones de tasas fijas y flotantes, condiciones de pago que permiten diferir uno o más pagos dentro de cada año de vida del crédito y mayores relaciones

43 No obstante el predominio de los MH, que no están sujetos a regulaciones específicas, los estándares de originación de créditos se han mantenido en rangos apropiados. Por ejemplo, la oferta de créditos hipotecarios basada en estos instrumentos mantiene relaciones *LTV* inferiores a 100%. Lo anterior se relaciona con buenas prácticas desarrolladas por los bancos locales, junto con los procesos de supervisión aplicados por la SBIF para evaluar su capacidad de administrar sus riesgos de crédito y financieros. Este proceso de supervisión cubre más del 85% de la oferta total de créditos hipotecarios en el país, por cuanto ésta proviene de la industria bancaria. El porcentaje restante de los créditos hipotecarios se origina en compañías de seguros y sociedades administradoras de mutuos hipotecarios (supervisadas por la SVS).

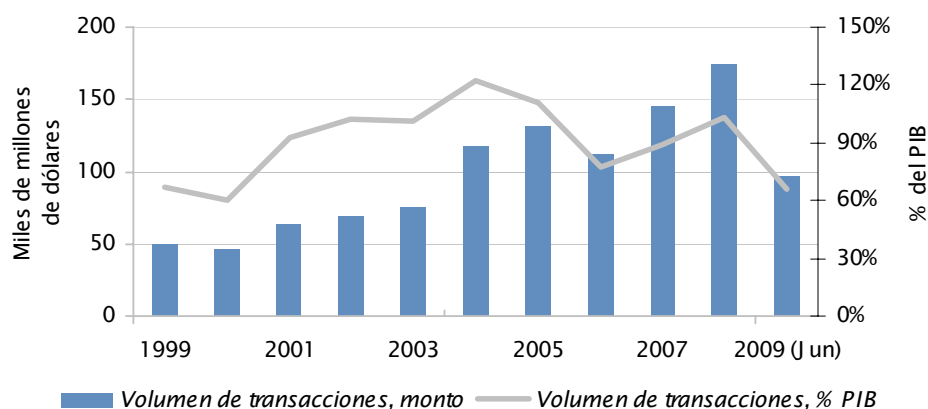
loan-to-value (LTV o valor del crédito sobre garantía). Lo anterior ha producido un alza significativa de los mutuos hipotecarios en los últimos años, registrando un aumento de 6% del PIB desde 2005 y alcanzando casi 15% del PIB a junio de 2009. En 2002 los mutuos hipotecarios y las LCH representaban 8% y 15% del mercado de deuda respectivamente. En contraste, a junio de 2009 los mutuos representaban 24% del mercado de renta fija y sólo un 5% las LCH.

Transacciones de instrumentos de renta fija

Durante 2008, el volumen transado en el mercado de renta fija alcanzó niveles históricos. Los instrumentos más transados fueron los bonos del Banco Central y los de Tesorería, los cuales son, en promedio, siete veces más líquidos que los bonos corporativos. En 2008, el volumen alcanzó aproximadamente US\$175 mil millones, monto que es 18% mayor en términos nominales a la cifra registrada en 2007 (Gráfico 19).

La menor liquidez de los instrumentos corporativos se explica por la importancia de los inversionistas institucionales, los que representan un gran porcentaje del mercado (71%) y se caracterizan por mantener a término gran parte de sus inversiones.

Gráfico 19 | Volumen anual de transacciones en el mercado de renta fija



Fuente: SVS

En el caso del mercado de deuda se observa un incremento constante en el *stock* de instrumentos de financiamiento. Pero al igual que en el caso del mercado accionario, el volumen de transacciones aún sigue siendo limitado. En el caso del mercado de deuda se explica parcialmente por la baja participación de inversionistas extranjeros y por la limitada variedad de otros instrumentos de mayor riesgo (*high yield*). En ambos casos, el gobierno recientemente ha diseñado medidas tendientes a promover la participación de inversionistas extranjeros (ver Sección 4 de este capítulo) y crear un marco legal que permita el desarrollo del mercado de bonos *high yield* en nuestro país (ver Sección 6 de este capítulo).

3.2 ACCESO AL CRÉDITO, AMPLIACIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y SEGURIDAD EN LAS TRANSACCIONES

Muchas de las reformas implementadas por el gobierno en los últimos años han tenido por objetivo promover un mayor acceso al financiamiento tanto para personas como para empresas. Estas reformas formaron parte de MKII o fueron el resultado de iniciativas específicas ejecutadas por el gobierno: Chile Compite (2006), Chile Invierte (2007), los planes de estímulo fiscal (2009) y la Iniciativa Pro Crédito (2009).

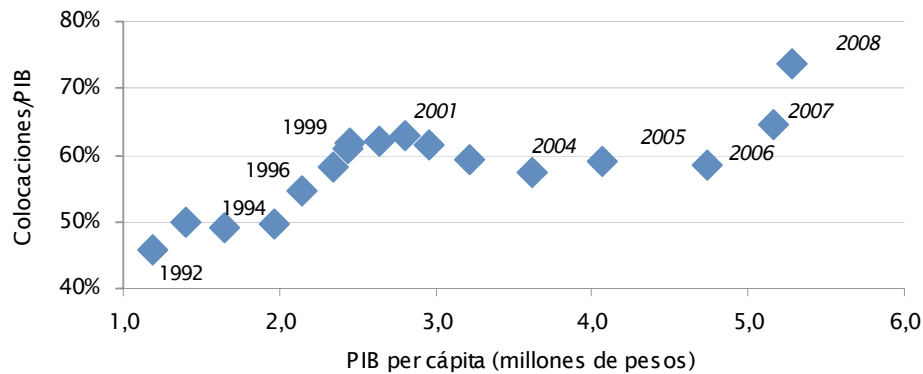
Las recientes medidas han puesto énfasis en aumentar el financiamiento a las PYMEs. Entre las iniciativas destacan las líneas de financiamiento adicionales a la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), la creación del Fondo de Garantía para Inversiones (FOGAIN), el fortalecimiento del Fondo de Garantía para Pequeñas Empresas (FOGAPE), además de varios incentivos tributarios y medidas asociadas a capital semilla y de riesgo.

Además, se ha fortalecido la infraestructura del sistema financiero, en especial a través del marco legal de sistemas de compensación y liquidación de instrumentos financieros que permiten gestionar las transferencias de valores y los pagos asociados a transacciones financieras de acuerdo a los mejores estándares internacionales.

DESARROLLO DEL SISTEMA BANCARIO

Después de una década de relativa tranquilidad, el sistema bancario ha experimentado desde 2006 un desarrollo considerable (Gráfico 20). Las colocaciones del sistema bancario expresadas como porcentaje del PIB alcanzaron 74% en 2008, mientras que el promedio en el período 1996-2006 fue de 60%. El considerable aumento en 2008 sugiere la efectividad de algunas medidas relacionadas a la reforma de capitales MKII (Recuadro 2) y de las medidas tributarias de 2008 (Recuadro 3). Entre las medidas más relevantes están la eliminación o reducción de ciertos impuestos, que han permitido disminuir los costos de transacción asociados a los productos bancarios tanto durante la renegociación como en la otorgación de nuevos créditos. A su vez, la redefinición de “reserva técnica” y de “depósitos vista” ha significado una mayor disponibilidad de recursos para las entidades bancarias, liberando capital para un mayor número de colocaciones. Por otra parte, se ha fomentado la incorporación de nuevas entidades al mercado del crédito de manera de crear una mayor competencia.

Gráfico 20 | Profundización del sector bancario



Fuente: SBIF y BCCh

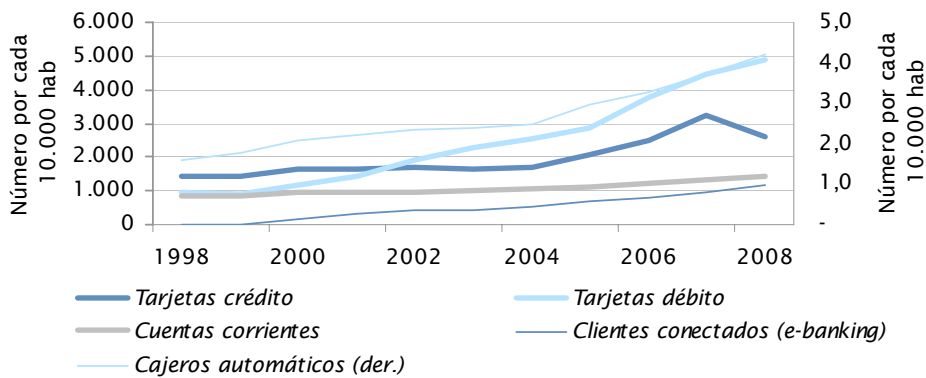
Recuadro 2 | Medidas promotoras de crédito en MKII

Las medidas promotoras de crédito en la segunda reforma de mercado de capitales han estado enfocadas a ampliar las fuentes de financiamiento y aumentar la competitividad en el mercado del crédito. Las medidas principales son las siguientes:

- › **Redefinición reserva técnica y depósitos vista:** Amplía el plazo de los activos susceptibles para constituir la reserva técnica y homologa los criterios de cálculo a lo señalado en Basilea II. Además, redefine los “depósitos a la vista” en la Ley de Bancos para generar mayor competencia en el mercado de créditos a corto plazo.
- › **Nueva Ley de prenda sin desplazamiento:** Unifica y simplifica las anteriores prendas especiales y amplía el espectro de activos susceptibles de ser prendados. También crea un Registro de Prendas sin Desplazamiento centralizado y electrónico, que tendrá carácter nacional y será administrado por el Servicio de Registro Civil e Identificación. Actualmente en fase de implementación, este sistema abaratará, agilizará y facilitará la información y seguridad en la creación de nuevas prendas, garantías muy utilizadas por las PYMEs.
- › **Cooperativas de ahorro y crédito:** Autoriza a las cooperativas de ahorro y crédito a otorgar mutuos e invertir en mutuos hipotecarios otorgados por otras instituciones. De esta forma, se fomenta la competencia en el mercado de crédito, aumentando los oferentes del mismo.
- › **Subordinación de créditos no preferentes (valistas), tanto contractual como unilateral:** Flexibiliza el acceso al financiamiento, permitiendo que un acreedor se subordine o que el deudor emita deuda subordinada a cambio de una mayor tasa.
- › **Mayor otorgamiento de crédito por parte de las compañías de seguros:** Autoriza a las compañías de seguros a otorgar créditos o a invertir en títulos respaldados por créditos hasta por un 20% de sus reservas técnicas o patrimonio de riesgo. De esta forma, se fomenta la competencia en el mercado de crédito, aumentando los oferentes del mismo.

La cobertura de servicios financieros vinculados al sector bancario también ha aumentado considerablemente en los últimos años. El número de clientes conectados a sus bancos a través de Internet por cada 10 mil habitantes es 71% mayor a fines de 2008 con respecto al año 2005 (Gráfico 21). A su vez, en el mismo período el número de tarjetas de débito y de cajeros automáticos ha aumentado 69% y 42% respectivamente. Por otra parte, la cantidad de tarjetas de crédito ha crecido en un 25% desde el 2005⁴⁴, mientras que el número de las cuentas corrientes se ha incrementado en 27% desde el mismo año.

Gráfico 21 | Servicios bancarios seleccionados



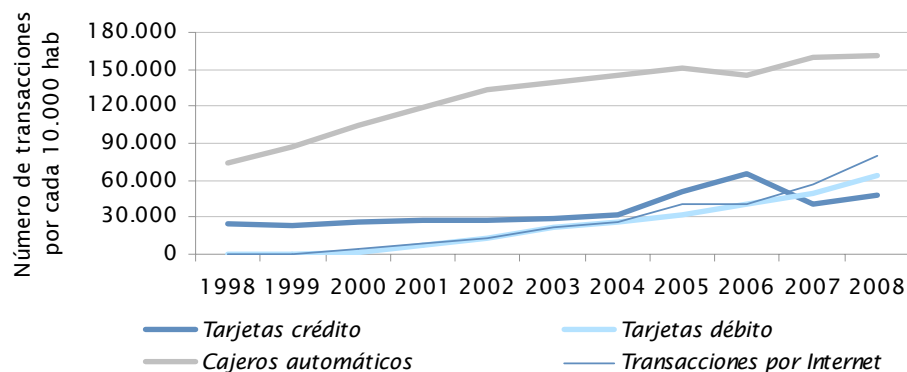
Fuente: SBIF

Asimismo, existe una mayor intensidad en el uso de los servicios ofrecidos. El número de transacciones por cada 10 mil habitantes realizadas con tarjetas de débito—producto que presenta el mayor crecimiento desde 2005—ha crecido de 32 mil a más de 63 mil (Gráfico 22). Por su parte, las transacciones en Internet por cada 10 mil habitantes alcanzaron aproximadamente 80 mil en 2008 con respecto a 41 mil en el 2005. Los cajeros automáticos son el producto con el mayor número de usos, alcanzando sobre 160 mil operaciones en el 2008. Si bien el aumento en el número de transacciones en el caso de las tarjetas de crédito se ha mantenido en los últimos años, éste se ha duplicado en la última década.

Las tendencias expuestas evidencian un aumento en el uso de estos sistemas de pagos no tradicionales con respecto a otros tradicionales como el cheque. Se espera fomentar aún más el uso de estos servicios a través de la eliminación permanente del impuesto de timbres a las transferencias electrónicas y giros desde cajeros, incluida en las medidas tributarias impulsadas en el 2008.

⁴⁴ El dato informado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) para 2008 incluye un cambio metodológico que reduce el número de tarjetas para ese año en aproximadamente 32%. Sin este ajuste, el número de tarjetas se habría casi duplicado con respecto a 2005.

Gráfico 22 | Número de transacciones de servicios bancarios



Fuente: SBIF

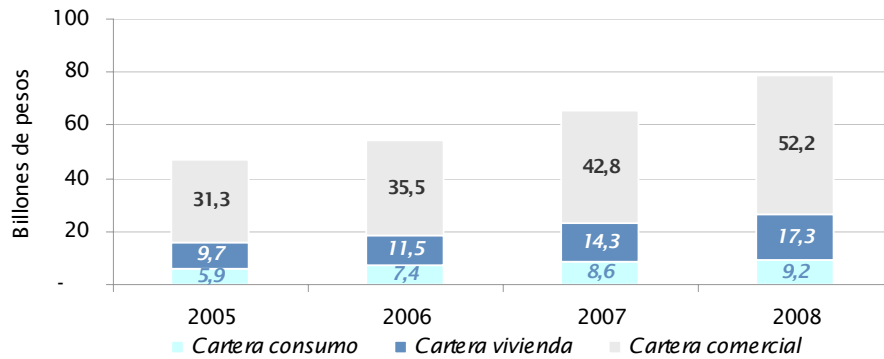
Recuadro 3 | Medidas tributarias promotoras de crédito

En el 2008 se pusieron en práctica diversas medidas tributarias, tanto temporales como permanentes, que tuvieron énfasis en la reducción de los costos de transacción y valor final de los créditos. Las medidas tributarias específicas son las siguientes:

1. **Compensación del impuesto de timbres y estampillas:** Permite compensar el pago del impuesto de timbres y estampillas que efectúan las micro, pequeñas y medianas empresas, descontándolo de sus pagos tributarios por IVA. Esto reduce el costo de las operaciones de financiamiento para este sector, potenciando su capacidad de inversión y desarrollo y generando en el proceso mayor empleo y dinamismo en la economía.
2. **Eliminación permanente del impuesto de timbres a las transferencias electrónicas, giros desde cajeros, cheques y traspasos de fondos de cuenta corriente:** Permite un aumento de estas operaciones al bajar su costo.
3. **Ampliación del número de empresas que pueden acogerse a los regímenes de tributación contemplados en los artículos 14 bis y 14 ter de la Ley de la Renta.** A través de estas medidas el contribuyente paga impuestos sólo al momento de retirar utilidades, fomentando la inversión, o bien puede acogerse a un sistema simplificado de determinación de sus impuestos.
4. **Reducción anticipada del impuesto de timbres y estampillas:** Como un incentivo dirigido a todos los emprendedores y ciudadanos que acceden al crédito, se adelantó en un año la reducción general del impuesto aprobada en 2006 (Chile Compite). Así, la tasa del impuesto se redujo a 1,2% en marzo de 2008 y no en enero de 2009, como estaba previsto. A comienzos de este año, se eliminó este impuesto en forma transitoria para el año 2009 y se redujo a la mitad para el primer semestre de 2010.
5. **Eliminación de ciertos aranceles de importación para PYMEs:** Se eliminaron los aranceles de importación para maquinarias y equipos que no se producen en Chile, abaratando estas inversiones.

Por otra parte, el acceso al crédito entregado por el sector bancario a los hogares y empresas ha crecido en un 70% durante el período 2005 al 2008 (Gráfico 23), producto tanto del desarrollo del mercado como por las medidas de MKII.

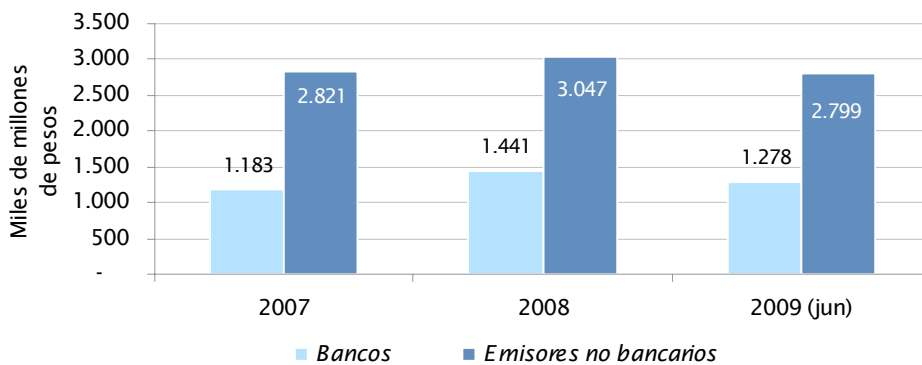
Gráfico 23 | Colocaciones bancarias



Fuente: SBIF

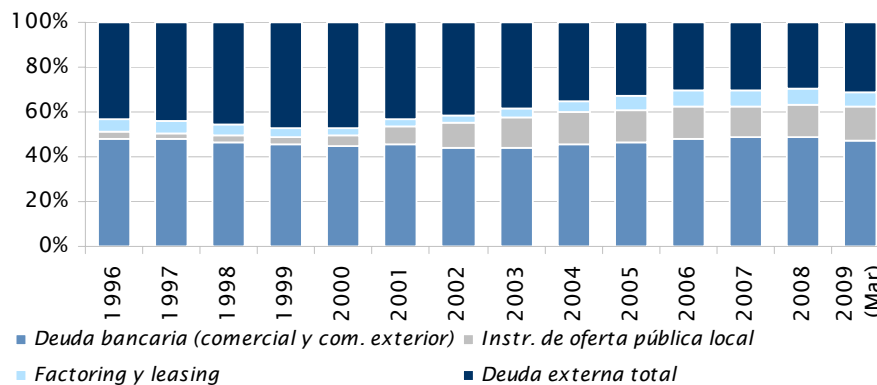
Los bancos han experimentado una mayor competencia principalmente en el segmento de las personas, debido a la mayor participación de las casas comerciales que han desarrollado mecanismos de financiamiento a través de tarjetas de crédito (Gráfico 24). En el caso de los créditos hipotecarios, aún no se vislumbra el impacto de la reforma MKII que autorizó a las cooperativas de ahorro y crédito y a las compañías de seguros a aumentar su participación en este sector. En los últimos 3 años cerca del 85% de los créditos hipotecarios ha sido otorgado por bancos, mientras que el resto por compañías de seguros y sociedades administradoras de mutuos hipotecarios. En los créditos comerciales, los bancos han sido capaces de mantener un rol activo en el financiamiento a empresas con una participación entre el 45% y 50% del total (Gráfico 25).

Gráfico 24 | Montos de líneas de crédito utilizadas asociadas a tarjetas de crédito



Fuente: SBIF

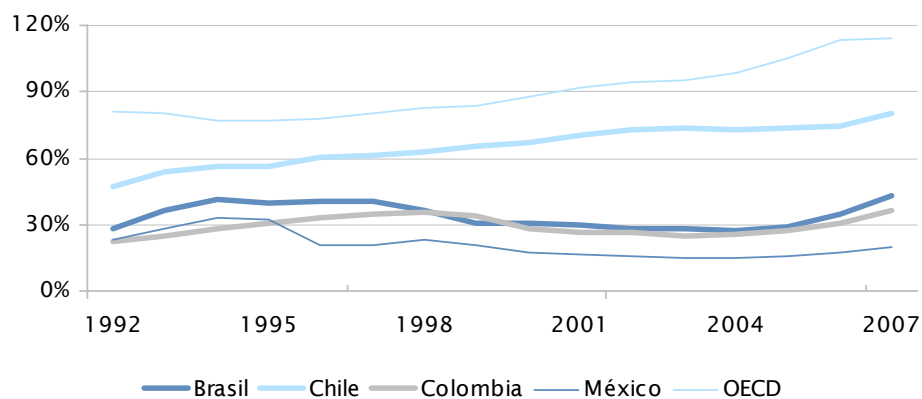
Gráfico 25 | Composición de la deuda de empresas no financieras



Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco Central

El mercado del crédito chileno es más profundo que el de otros países de la región y se espera que a través de este conjunto de medidas promotoras de crédito el país pueda acercarse aún más a los estándares de los países desarrollados (Gráfico 26).

Gráfico 26 | Crédito privado otorgado por bancos y otras instituciones financieras (porcentaje del PIB)



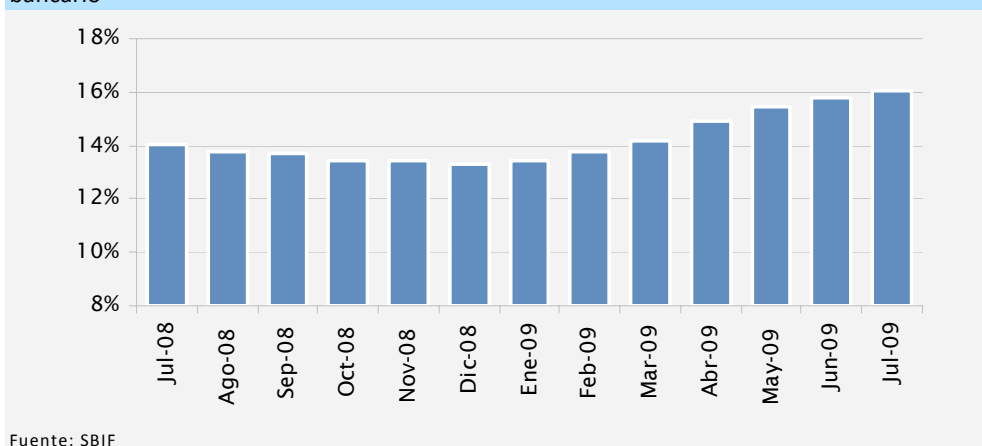
Fuente: A New Database on Financial Development and Structure

Recuadro 4a | Capitalización del BancoEstado

La entidad financiera pública ha cumplido un rol central en la entrega de crédito a las familias de sectores medios y en el financiamiento de pequeños y medianos emprendedores. Es por ello que, durante el 2009, el gobierno inyectó un capital equivalente a US\$500 millones al BECh, lo que le permitió elevar en cerca de 50% su capital y contar con recursos frescos para poner en funcionamiento nuevas políticas crediticias.

Desde enero de 2009, fecha en que se materializó una primera parte de la capitalización de US\$250 millones, la participación del BancoEstado en el sistema bancario ha aumentado al 16% a julio de 2009, significativamente sobre el 13,3% que se observaba en diciembre de 2008 (Gráfico 27). Este incremento ha sido impulsado principalmente por el aumento de la participación de las colocaciones comerciales, que llegaron a 13,2% del total de colocaciones comerciales bancarias en julio de 2009, por sobre el 9,6% que registraba el BancoEstado en diciembre de 2008. La participación de las colocaciones de consumo del BancoEstado llegó a 12,4% del total del sistema, en julio de 2009, lo que contrasta con el 11,3% registrado en diciembre de 2008.

Gráfico 27 | Participación de las colocaciones (créditos) del BancoEstado en el sistema bancario

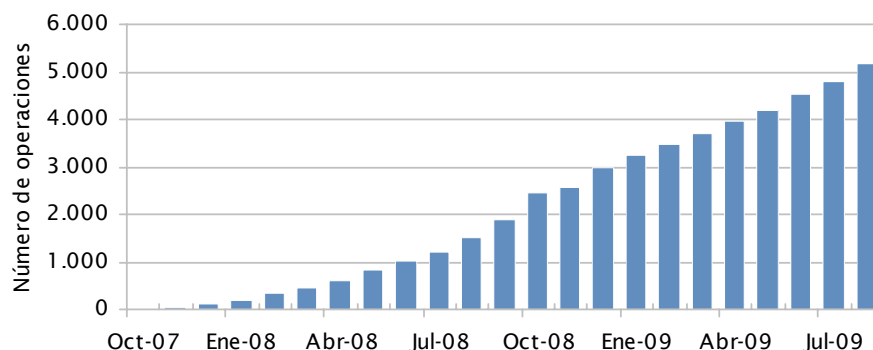


APOYO AL FINANCIAMIENTO DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES)

Acceso al Crédito

El Ministerio de Hacienda, en conjunto con otras entidades del gobierno, ha impulsado una serie de medidas que buscan promover el financiamiento de las PYMES. Este objetivo se ha cumplido mediante varias iniciativas. Una de las más significativas ha sido el instrumento Crédito Inversión de CORFO. Por medio de esta iniciativa, CORFO licita recursos a instituciones financieras para que éstas otorguen créditos de largo plazo a las PYMES. Este instrumento forma parte de las iniciativas de Chile Invierte (2007), cuyo capital inicial fue de US\$200 millones. En la actualidad este instrumento ha otorgado más de 5.000 créditos por una cantidad total cercana a US\$450 millones (Gráfico 28).

Gráfico 28 | Número de operaciones CORFO Crédito Inversión



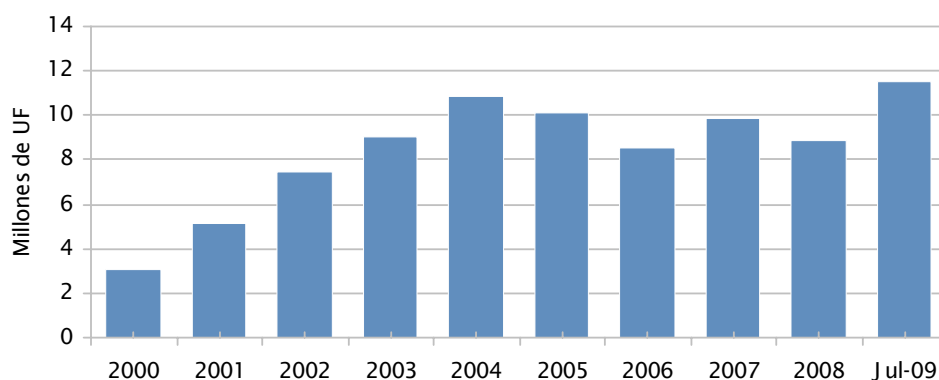
Fuente: CORFO

En el 2008, se creó en CORFO una línea de financiamiento para capital de trabajo por US\$200 millones que opera en conjunto con FOGAPE. A agosto de 2009 se han otorgado préstamos por US\$13,4 millones. Por otra parte, también en 2008, se amplió la garantía de CORFO denominada COBEX, que facilita el financiamiento bancario a los exportadores y cubre el riesgo de no pago de los créditos otorgados por bancos a las medianas y pequeñas empresas exportadoras. A fines de agosto de 2009, estas garantías han financiado créditos por US\$176 millones, cifra superior a los US\$84 millones que existían a fines del 2007.

Para apoyar a las PYMEs en la búsqueda de financiamiento y asegurar el éxito del instrumento Crédito Inversión descrito anteriormente, se estableció el Fondo de Garantía para Inversiones (FOGAIN) a través del programa Chile Invierte para complementar las garantías exigidas por las instituciones financieras. Este fondo se constituyó con un aporte de capital inicial de US\$30 millones por parte del Ministerio de Hacienda y se proyecta que su capital alcanzará los US\$100 millones en el 2010. Se espera que el FOGAIN genere garantías por US\$1.000 millones. A agosto de 2009 las garantías otorgadas superaban los US\$200 millones.

En 2008 el gobierno fortaleció el FOGAPE (creado en 1980), aportando US\$130 millones de capital adicional alcanzando así un patrimonio de US\$200 millones. Se estima que, a través de este aporte, FOGAPE financiará créditos por más de US\$2 mil millones. Junto con este aporte de capital, se flexibilizó la administración de este fondo con el fin de aumentar la eficacia de su financiamiento. También se expandió su cobertura en una primera instancia a empresas medianas con ventas de hasta UF 100.000 y más tarde a empresas con ventas hasta UF 500.000. En línea con lo anterior, se aumentó el límite máximo de cobertura de UF 3.000 a UF 10.000 por empresa y se permitió una cobertura máxima de un 50% a las empresas medianas. El resultado de estas medidas (y otras discutidas en la Sección 4 de este capítulo) muestra que, entre enero y julio de 2009, FOGAPE ha financiado garantías equivalentes a UF 11,5 millones, superando el monto anual financiado en los últimos diez años (Gráfico 29).

Gráfico 29 | Garantías financiadas por FOGAPE



Fuente: FOGAPE

Acceso a Capital

El gobierno ha implementado varias iniciativas para ampliar las fuentes de capital, especialmente de las PYMEs. En relación a la industria de capital de riesgo, se han incorporado cambios en la legislación (MKI, MKII y MKIII) que están generando incentivos positivos en la industria (Recuadro 4b). Por otra parte, otras modificaciones reglamentarias han permitido a CORFO desarrollar un trabajo continuo en la promoción del emprendimiento y la innovación ofreciendo programas de financiamiento de capital semilla y apoyo a la creación de fondos de capital de riesgo, incubadoras y redes de inversionistas ángeles.

Recuadro 4b | Reformas en materia de capital de riesgo, semilla e inversionistas ángeles

Las reformas legales al mercado de capitales (MKI, MKII y MKIII) han tenido como uno de sus principales objetivos promover la industria de capital de riesgo.

Reforma al Mercado de Capitales I (MKI)

La reforma creó mayores alternativas de financiamiento para las actividades de emprendimiento otorgando la exención, por un periodo de 3 años, del pago de impuesto a las ganancias de capital para acciones de empresas listadas en la bolsa emergente.

Reforma al Mercado de Capitales II (MKII)

Esta ley considera los siguientes elementos orientados al desarrollo del capital de riesgo:

- › **Beneficio tributario al capital semilla y de riesgo:** se establece una exención tributaria a las ganancias de capital obtenidas en la venta de acciones de sociedades de capital de riesgo a través de un fondo de inversión. Este incentivo tributario también es aplicable a los emprendedores y a los inversionistas ángeles y semilla que entraron a las sociedades de capital de riesgo con anterioridad al fondo de inversión.
- › **Participación de CORFO en fondos de inversión de capital de riesgo:** se autoriza a CORFO a invertir en cuotas de fondos de inversión de capital de riesgo. Anteriormente, CORFO sólo podía hacerlo a través de subsidios contingentes (cuasi-capital).

- › **Participación de los bancos comerciales en capital de riesgo:** se autoriza a los bancos a invertir, a través de filiales, hasta el 1% de sus activos en capital de riesgo. Esta medida permite contar con recursos adicionales para financiar esta industria.
- › **Sociedad por Acciones (SpA):** se crea una nueva estructura societaria que posee la flexibilidad propia de la sociedad de responsabilidad limitada, bajo una estructura de capital similar a la de una sociedad anónima. Esta flexibilidad es necesaria para el capital de riesgo, ya que permite múltiples y baratas formas de contratos entre las administradoras de fondos de inversión y los dueños de la empresa en que se invierte.
- › **Extensión de la vigencia del beneficio tributario a la Bolsa Emergente por 8 años adicionales:** la prolongación de este beneficio facilita una opción de salida para los inversionistas en capital de riesgo.

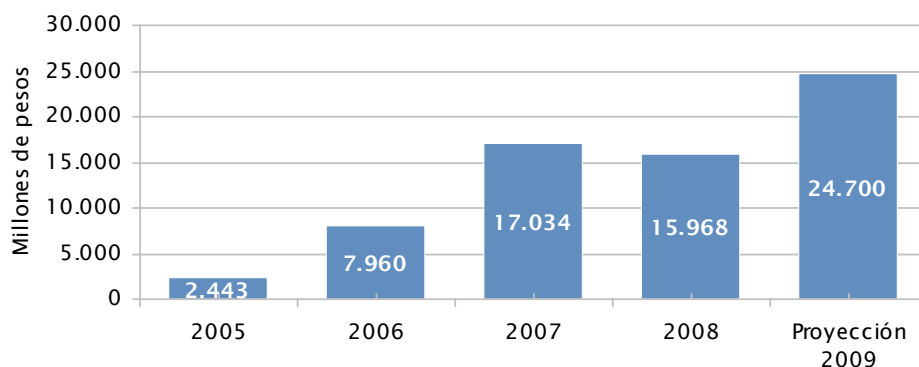
Reforma al Mercado de Capitales III (MKIII)⁴⁵

- › Busca flexibilizar el régimen tributario de MKII aplicable a los Fondos de Inversión de Capital de Riesgo de la siguiente forma:
 - Se reduce de 50 a 25 el número de aportantes para ser considerado un fondo público y acceder a los beneficios tributarios.
 - Se exige al fondo, en caso de una liquidación parcial del mismo, de la condición de mantener menos de un 40% del total de aportes pagados en una sola inversión.
- › Se flexibiliza el marco legal aplicable a los Fondos de Inversión de Capital Extranjero de Riesgo (FICER) con las siguientes medidas:
 - Se reduce de 5 a 3 años el plazo para remesar al exterior el capital aportado al fondo, flexibilizando de esta manera el tiempo mínimo durante el cual debe necesariamente permanecer en Chile.
 - Se elimina la restricción al endeudamiento del fondo, estableciendo que los FICER podrán tener pasivos provenientes de la emisión de instrumentos de deuda o de la contratación de créditos, tanto en Chile como en el extranjero, si así lo establecen en su reglamento interno.

Las iniciativas anteriores han apoyado el financiamiento de capital de riesgo en los últimos años. En el caso de CORFO, los desembolsos asociados al financiamiento de capital de riesgo en el 2008 duplican a los del 2006 y se proyecta que en el 2009 superen ampliamente a los del año anterior (Gráfico 30).

⁴⁵ Presentada al Congreso en septiembre de 2009.

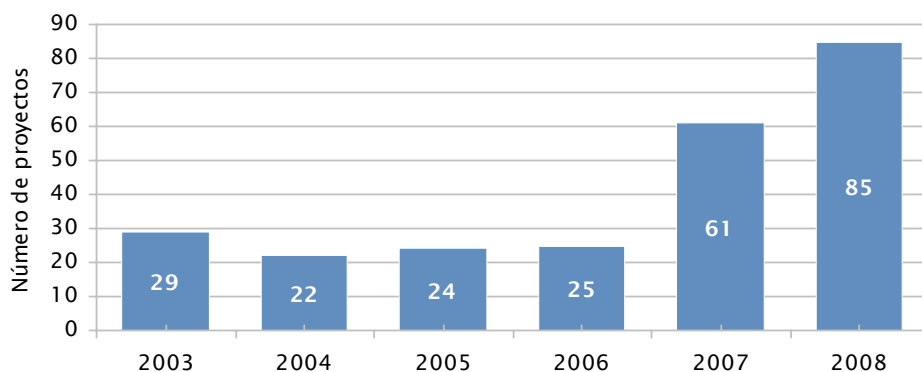
Gráfico 30 | Desembolsos anuales en capital de riesgo de CORFO



Fuente: CORFO

Los proyectos de capital semilla financiados por CORFO también han mostrado una tendencia al alza en los últimos años (Gráfico 31). Además, a agosto de 2009, CORFO ha financiado 5 redes de inversionistas ángeles, que han hecho inversiones por aproximadamente US\$ 7 millones en 22 iniciativas. Las redes de inversionistas ángeles son iniciativas que nacieron del sector privado vinculado a universidades y que el gobierno apoyó a través de CORFO. Por otra parte, el apoyo de CORFO ha permitido que 18 incubadoras de negocios estén funcionando y posiblemente que 14 nuevas se formen este año.

Gráfico 31 | Proyectos nuevos capital semilla de CORFO (Línea 2: puesta en marcha)



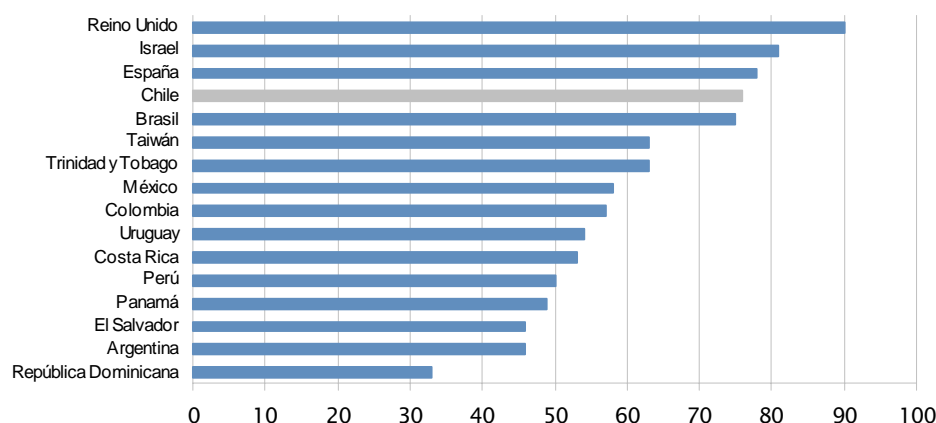
Fuente: CORFO

La industria de capital de riesgo es una cadena en la que todos los eslabones son indispensables. Sólo así los inversionistas de una etapa pueden salir en la siguiente y recuperar su inversión en un tiempo prudente. Un estudio reciente de la Asociación Latinoamericana de Capital de Riesgo⁴⁶ ubicó a Chile en el cuarto lugar de un total de 16 países estudiados y en el primer lugar

⁴⁶ "The Private Equity and Venture Capital Environment in Latin America 2009", Latin American Venture Capital Association (LAVCA).

entre todos los países latinoamericanos, de acuerdo a un índice que mide el entorno para el emprendimiento de cada país (Gráfico 32).

Gráfico 32 | *Ranking* entorno para el emprendimiento 2009



Fuente: LAVCA

INFRAESTRUCTURA

El perfeccionamiento de la infraestructura del sistema financiero es vital tanto a nivel de negociación y transacción como de la gestión de las transferencias de valores y los pagos correspondientes a las transacciones que se realizan en los mercados de valores.

En este contexto, el Banco Central de Chile modernizó en el año 2000 la infraestructura del sistema de pagos, introduciendo las modificaciones normativas necesarias para poner en funcionamiento un sistema electrónico de liquidación bruta en tiempo real (LBTR)⁴⁷, y para la creación de una cámara de compensación de pagos por parte de los bancos comerciales conocida como COMBANC⁴⁸. Con ello, los sistemas de pago en nuestro país se encuentran a la altura de las mejores prácticas internacionales en gestión de riesgos.

Por otra parte, MKII adaptó la ley de valores a la desmutualización de las bolsas, de forma que ya no es necesario ser accionista de la bolsa para participar en ella como corredor. También, en abril de 2009 se aprobó la ley sobre sistemas de compensación y liquidación de instrumentos financieros⁴⁹, estableciendo un marco legal acorde con los mejores estándares internacionales en la materia. El paso siguiente en esta materia le corresponde al sector privado, llamado a desmutualizar las bolsas y a constituir una o varias cámaras de compensación o entidades de contraparte central, de forma de poder contar en Chile con la infraestructura necesaria para reducir los riesgos inherentes al sistema financiero y aumentar su seguridad.

⁴⁷ <http://www.bcentral.cl/normativa/normas-financieras/pdf/CapIIIH4.pdf>.

⁴⁸ <http://www.bcentral.cl/normativa/normas-financieras/pdf/CapIIIH5.pdf>.

⁴⁹ Ley N° 20.345

4. Reformas en 2009: Pro Crédito y MKIII

A finales de 2008, el mundo enfrentó una de las crisis financieras más severas de su historia reciente. Desde el desencadenamiento de la crisis, la falta de confianza en el sistema financiero provocó internacionalmente una escasez de liquidez y una restricción progresiva del acceso a mecanismos tradicionales de financiamiento por parte de empresas con buenos proyectos.

En contraste con la mayoría de los países desarrollados, el sistema financiero chileno no presentó inconvenientes asociados a alzas desmedidas en créditos morosos o excesos en los riesgos asumidos. Sin embargo, en un contexto de mayor incertidumbre financiera y mayor costo del financiamiento externo, el sector bancario disminuyó los flujos de crédito tanto a hogares como a empresas. Respondiendo a esta situación, el gobierno adelantó la materialización de diversas medidas anunciadas en el proyecto original de MKIII, las que junto a otras propuestas constituyeron la llamada Iniciativa Pro Crédito. Además, en septiembre de 2009 se remitió al Congreso el proyecto MKIII que incluyó no sólo las medidas anunciadas originalmente, sino también incentivos para promover la competencia bancaria, especialmente en el mercado del crédito.

4.1 INICIATIVA PRO CRÉDITO

Procurando que la crisis de confianza no se traspasara integralmente a los sectores reales y al empleo, y como un complemento al Plan Fiscal anunciado a comienzos de 2009, el gobierno implementó un conjunto de iniciativas conocidas como Iniciativa Pro Crédito. Los principales objetivos fueron apoyar el micro emprendimiento, facilitar el acceso al financiamiento bancario y promover opciones alternativas de financiamiento para personas y empresas. Con esto, se esperaba una mayor disponibilidad de crédito privado adicional por US\$3.600 millones.

Buena parte de esta iniciativa se materializó a través de una serie de adecuaciones regulatorias que, por su naturaleza administrativa, no demandaron ajustes legislativos. Las medidas más contundentes requirieron la modificación de una serie de cuerpos legales vigentes.

Apoyo al micro emprendimiento

Se ampliaron los recursos para los emprendedores y el capital semilla para microempresas. SERCOTEC, a través de recursos adicionales por \$5 mil millones, espera duplicar en 2009 el número de microempresas y emprendedores beneficiados. FOSIS triplicó el tamaño del programa que subsidia los costos operativos de las instituciones que entregan crédito a microempresarios de mayor vulnerabilidad, inyectando \$1.500 millones.

También se amplió a 3 años el plazo de renegociación de deudas tributarias, con el objetivo de aliviar la carga financiera mensual de los contribuyentes morosos y suspender cualquier apremio o embargo por mora.

Facilitar el acceso al financiamiento bancario

De manera transitoria, se extendió el límite de financiamiento de los créditos para viviendas con subsidio estatal desde un 80% hasta 90% del valor de la propiedad.

Además, se flexibilizó el programa de reprogramación de CORFO, reduciendo el período mínimo requerido para que la garantía de CORFO entre en vigencia y modificando el requisito de tamaño, permitiendo la participación de empresas pequeñas y medianas.

Se puso en marcha una ampliación de créditos elegibles para el FOGAPE –como los garantizados por cooperativas y sociedades de garantías recíprocas– para facilitar no sólo el crédito a las pequeñas empresas sino que también un incremento de las coberturas para capital de trabajo.

En forma adicional, se realizaron ajustes administrativos por parte de la SBIF y el SII para facilitar y promover la operación con garantía FOGAPE, la renegociación de créditos y la operación con los bienes recibidos en garantía.

Facilitar el financiamiento no bancario

Se flexibilizaron las normas administrativas que regulan la participación de las compañías de seguros en convenios de créditos con bancos y se incorporaron las inversiones en bienes raíces habitacionales como representativas de reserva técnica y patrimonio de riesgo. Se ampliaron los límites de crédito a personas jurídicas de las administradoras de mutuos hipotecarios, aumentando de 50 mil UF a 100 mil UF el monto máximo de crédito autorizado en estos casos.

Se autorizó a las cajas de compensación emitir mutuos hipotecarios endosables. Se espera que esta medida signifique 9 mil nuevos créditos.

Para reducir el costo de financiamiento de las PYMEs, se promovió la securitización de sus préstamos. Además, se reguló el tratamiento tributario de la securitización de flujos futuros para empresas de todos los tamaños.

Se realizaron ajustes tributarios para incentivar la emisión de bonos en el mercado nacional, aumentando las alternativas de financiamiento de las empresas y liberando la tributación de la ganancia de capital a nuevas emisiones de bonos de oferta pública. A su vez, se otorgaron subsidios a los costos de intermediación, estructuración y emisión de bonos para empresas con ventas menores a 1 millón de UF. Por otra parte, se homologó la tasa de 4% de impuesto a los intereses pagados por los institucionales extranjeros oferentes de crédito (compañías de seguros y fondos de pensiones), con lo que se espera reducir el costo de financiamiento y aumentar la oferta de créditos.

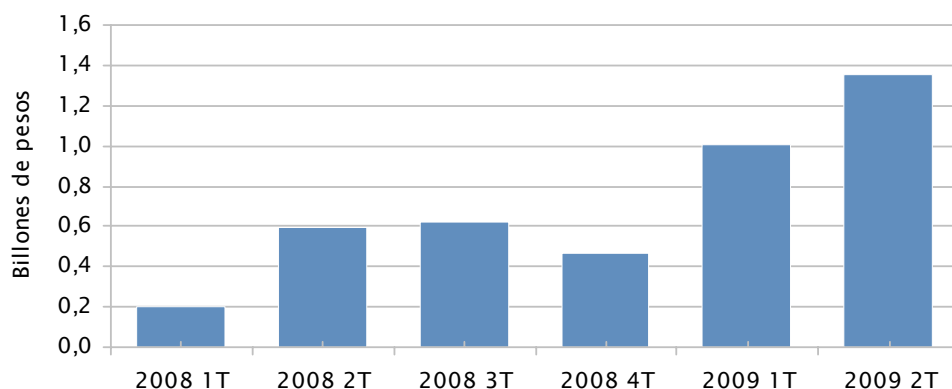
4.2 IMPACTO DE LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS EN 2009

Durante el 2009, las medidas recientemente diseñadas y la estabilidad del sistema financiero chileno produjeron cambios en las tendencias de los mercados financieros. A pesar de la crisis, el contexto de mayor incertidumbre financiera y el mayor costo de financiamiento externo, tanto los

mercados de deuda corporativa como el mercado de crédito ya muestran signos de mayor actividad.

En el mercado de deuda, el impacto de la crisis hizo que las emisiones de empresas disminuyeran 25% el cuarto trimestre de 2008 respecto al tercer trimestre del mismo año. Sin embargo, las empresas en búsqueda de financiamiento lograron activar el mercado de deuda local en el primer trimestre de 2009 y con mayor fuerza en el segundo trimestre de este año. Este mayor dinamismo se tradujo en que el primer semestre de 2009 superara en 25% al monto total colocado en 2008 (Gráfico 33).

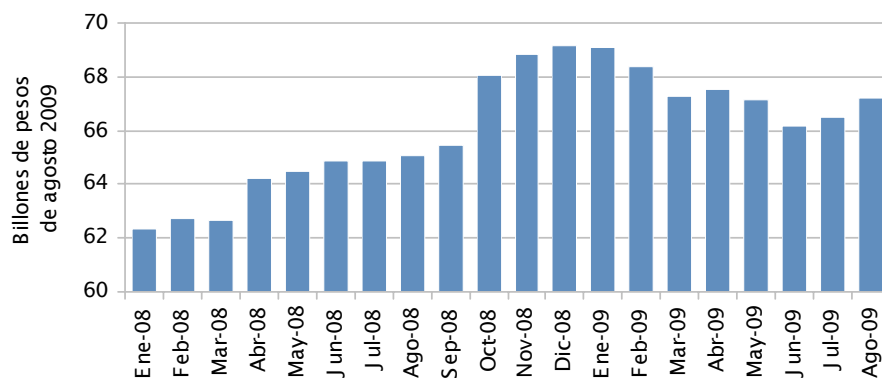
Gráfico 33 | Emisiones de bonos de empresas y securitizados



Fuente: SVS

En contraste con las emisiones de empresas, la recuperación del mercado del crédito ha sido más lenta. Después de un crecimiento sostenido de las colocaciones del sistema bancario prácticamente durante todo el 2008, se produjo una caída continua desde diciembre de 2008 hasta mediados de 2009 en el que las colocaciones tocaron fondo. Los meses de julio y agosto de 2009 ya muestran signos de reactivación respecto a los meses inmediatamente anteriores producto de la menor incertidumbre financiera y menores tasas de interés (Gráfico 34).

Gráfico 34 | Colocaciones totales del sistema bancario



Fuente: SBIF

4.3 TERCERA REFORMA AL MERCADO DE CAPITALES

El proyecto de ley, actualmente en el Congreso, se estructura alrededor de cuatro grandes objetivos: otorgar mayores grados de liquidez y profundidad al mercado de capitales, ampliar el mercado financiero de manera de asegurar a un universo más amplio de agentes el acceso al sistema financiero no bancario, facilitar la integración financiera del mercado de capitales chileno y mejorar los niveles de competencia existentes en el mercado crediticio.

LIQUIDEZ Y PROFUNDIDAD

En el caso de los fondos de inversión, la reforma permitirá el rescate anticipado de sus cuotas en dichos fondos, en la medida que quede expresamente determinado en sus reglamentos. Además, flexibilizará la realización de aportes y retiros de capital y permitirá la emisión de series de cuotas con distintos perfiles de riesgo (Recuadro 5).

Respecto a los fondos mutuos, el proyecto permitirá la incorporación de *exchange traded funds* (ETFs) como un nuevo instrumento de inversión. La presencia de este instrumento aumentará la liquidez en el sistema financiero y bajará los costos de inversión. Las AFP estarán autorizadas para invertir en este tipo de instrumentos y en el mercado de pactos de retrocompra. Esto es fundamental debido a que las AFP son uno de los principales inversionistas del mercado.

Por otra parte, el proyecto busca modificar el procedimiento actual de aprobación de los reglamentos internos de los fondos mutuos y sus contratos de suscripción de cuotas. Esta iniciativa permitirá a las administradoras de fondos depositar tales documentos en un registro especial de la SVS, mejorando la eficiencia de su revisión por parte del regulador.

Recuadro 5 | Modificaciones a la Ley de Fondos de Inversión

Los fondos de inversión son vehículos de inversión colectiva en que, a diferencia de los fondos mutuos, los aportantes no pueden rescatar su participación antes de la liquidación del fondo al cual pertenecen, pero tienen derecho en cualquier momento a enajenar total o parcialmente sus cuotas en el mercado secundario. Por otra parte, a diferencia de las cuotas de fondos mutuos, la ley vigente no autoriza la creación de series de cuotas para los fondos de inversión. Los aumentos y disminuciones de capital requieren de la aprobación de la junta de aportantes, lo que en determinadas circunstancias puede traducirse en atrasos en las inversiones de los fondos, con el consecuente costo para los inversionistas.

MKIII busca flexibilizar la norma que regula los fondos de inversión con el fin de proporcionar al mercado vehículos de inversión más flexibles y líquidos. Para ello se autoriza la emisión de cuotas rescatables anticipadamente, en la medida que dicha potencialidad quede expresamente determinada en el reglamento del fondo respectivo. En segundo lugar, el proyecto busca proveer de mayor liquidez a los fondos de inversión y, para tales efectos, establece la posibilidad de que éstos puedan ofrecer en sus reglamentos un mecanismo alternativo de aumento

y disminución de capital menos costoso, basado en la obtención de un precio justo para los activos en que invierte el fondo. Finalmente, el proyecto busca extender el universo de inversionistas susceptibles de invertir en fondos de esta naturaleza. En este sentido, se permite que los fondos de inversión puedan emitir series de cuotas, habilitándolos para que puedan captar recursos de distintos inversionistas atendiendo a las características y perfiles de riesgo propios de cada uno de ellos, de forma similar a los fondos mutuos.

Sin embargo, dado que el proyecto de ley incorpora una serie de enmiendas a la regulación sustantiva tanto de fondos mutuos como de fondos de inversión, se ha hecho necesario reflejar tales modificaciones en el diseño del beneficio tributario que la ley establece respecto de la ganancia de capital obtenida en la enajenación o rescate de ambos tipos de cuotas.

En este contexto, el proyecto de ley incorpora enmiendas en relación a los beneficios tributarios⁵⁰. Para ello se distinguen los casos en que los fondos invierten en valores de oferta pública de alta transacción bursátil respecto de aquellos casos en que las cuotas de un fondo son altamente transadas en el mercado secundario formal, independiente de los activos subyacentes en que invierten.

Finalmente, el proyecto limita una práctica habitual en nuestro sistema financiero por la cual valores con derecho a dividendos son enajenados en un periodo anterior a su pago efectivo, incorporando a la ganancia de capital obtenida en la venta el valor del dividendo devengado y eludiendo con ello el pago del correspondiente impuesto por la renta implícita en dicho flujo.

AMPLIACIÓN DEL MERCADO FINANCIERO

El proyecto permitirá la suscripción de líneas de bonos securitizados, reduciendo de esta forma los costos de transacción de esta fuente de financiamiento y otorgando mayor flexibilidad a los instrumentos que se emitan.

Se flexibiliza el régimen aplicable a los fondos de inversión de capital de riesgo y el marco legal aplicable a los fondos de inversión de capital extranjero de riesgo (Recuadro 4b).

FACILITAR LA INTEGRACIÓN FINANCIERA

El proyecto de ley MKIII busca facilitar la integración financiera del mercado de capitales chileno, introduciendo una serie de medidas de incentivo para que extranjeros puedan aprovechar las ventajas de nuestro país para invertir en Chile o realizar transacciones financieras desde Chile hacia el mundo. En la iniciativa legal se proponen las siguientes medidas:

Se facilita la internacionalización del peso, autorizando que la bolsa *off-shore*, que opera sólo en monedas extranjeras autorizadas por el Banco Central, pueda también transar valores en pesos. Para ello, se permite que valores extranjeros o sus certificados de depósito que sean objeto de oferta pública en Chile se expresen en pesos, aunque se transen y sean pagaderos en alguna moneda extranjera. También será posible que esos instrumentos se expresen, transen y sean pagaderos en pesos, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca el Banco Central.

⁵⁰ Contenidos en el actual artículo 18 ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Se amplía el conjunto de instrumentos financieros nacionales que podrán ser adquiridos por los inversionistas extranjeros y podrán eximirse del pago de impuesto a la renta por ganancia de capital⁵¹. En este sentido, a las acciones con presencia bursátil y bonos el proyecto suma también las cuotas de fondos mutuos y fondos de inversión constituidos en Chile. Por otra parte, en noviembre del año 2008, a través de un reglamento, se amplió el universo de inversionistas institucionales extranjeros que pueden beneficiarse de la exención tributaria establecida en esa norma legal, incluyendo entre otros inversionistas a las compañías de seguros extranjeras, *endowments funds* y estados soberanos, sea directamente con sus reservas internacionales o a través de los fondos soberanos que administren.

Se exige a los extranjeros, no sólo institucionales, del pago de impuesto por las rentas que obtengan de inversiones en activos extranjeros realizadas a través de un fondo mutuo o de inversión constituido en Chile que mantenga presencia bursátil.

Se eliminan los límites a la contratación de profesionales extranjeros. Para incentivar que empresas globalizadas de gestión de inversiones y servicios complementarios decidan instalarse en Chile, se permitirá que cuando se trata de personal técnico especializado estas compañías sean exceptuadas de la obligación de mantener una dotación de al menos un 85% de trabajadores nacionales.

COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL CRÉDITO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

MKIII busca mejorar los niveles de competencia existentes en el mercado crediticio, ampliando los instrumentos disponibles y la oferta de crédito y creando condiciones para que los consumidores puedan adoptar sus decisiones con libertad y sobre la base de información comparable. El proyecto introduce las siguientes medidas:

Modificaciones introducidas a la Ley General de Bancos

Bajo las condiciones que establezca la SBIF, se permite a las oficinas de representación realizar publicidad de la oferta de crédito por parte de sus matrices. Esta iniciativa aumentará el número de oferentes de crédito que pueden realizar publicidad de sus productos crediticios en el país, generando mayor competencia en el mercado local y permitiendo de esta manera que los créditos que estos agentes intermedian puedan llegar a más y nuevos actores.

Se autoriza la emisión por parte de los bancos de "bonos hipotecarios". La característica principal de estos bonos es que, además del respaldo del emisor bancario, cuentan con una protección similar a la de las letras hipotecarias en caso de insolvencia del banco. A través de la emisión de esta clase de bonos, los emisores bancarios podrán tener acceso más barato a financiamiento de largo plazo, mientras que los inversionistas que los adquieran recibirán instrumentos de deuda con un riesgo menor. De esta manera, el emisor de esta clase de títulos

⁵¹ Al amparo del artículo 18 bis de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

reducirá el costo de los fondos necesarios para financiar créditos hipotecarios, aumentando directamente la competitividad de la industria bancaria en esta clase de créditos.

Establecimiento de normas sobre protección de los derechos de los consumidores

Mediante modificaciones a la Ley N° 19.496, se crea una estandarización para créditos básicos. Para asegurar que las personas puedan comparar las condiciones que ofrecen las distintas alternativas financieras, las instituciones autorizadas por ley para ofrecer créditos hipotecarios, de consumo y tarjetas de crédito deberán ofrecer al menos un producto básico o “universal”, con características estandarizadas y costos fácilmente visibles, haciendo más sencilla la tarea de cotizar y buscar las mejores ofertas. Los contenidos de este crédito básico se normarán en un reglamento de los Ministerios de Hacienda y Economía, previa consulta a las Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras, de Seguridad Social y de Valores y Seguros.

Se resguarda la libre contratación de seguros asociados a créditos. Con esta medida se vela por el derecho de los consumidores de crédito de poder contratar a su elección los seguros asociados a los respectivos créditos. Para ello se establece que las ofertas de crédito a los consumidores deben detallar en forma separada los costos asociados a la contratación de seguros y se garantiza la facultad del consumidor para contratar dicho seguro con el proveedor que elija.

5. Coordinación público-privada

Durante este gobierno el Ministerio de Hacienda ha otorgado especial importancia a la intensidad y formalización inédita de la colaboración público-privada en materias financieras y ha potenciado su rol promotor del sistema financiero chileno a través de la Oficina de Relaciones con Inversionistas (IRO por sus siglas en inglés).

CONSEJO CONSULTIVO DE MERCADO DE CAPITALES

Dentro de las iniciativas impulsadas por el Ministerio de Hacienda para fortalecer la cooperación y coordinación público-privada destaca la creación del Consejo Consultivo de Mercado de Capitales en 2008. El objetivo principal del Consejo es el de servir de instancia de discusión y análisis de propuestas de regulación del mercado de capitales. El Consejo está integrado por profesionales del mercado financiero de reconocido prestigio.

Durante este año, considerando las condiciones especiales que atravesaban la economía internacional y local, el Ministro de Hacienda solicitó al Consejo Consultivo propuestas concretas destinadas a facilitar el acceso a financiamiento para empresas, personas y proyectos de inversión, que fueron preparadas por un subcomité especializado que se creó dentro del Consejo. También se requirió la opinión de esta instancia respecto de la propuesta de tercera reforma al mercado de capitales MKIII, recogiendo propuestas y sugerencias que contribuyeron a enriquecer el texto y perfeccionar algunas de las fórmulas incluidas en el proyecto de ley.

CHILE DAY

Otra de las acciones destacables en que se plasma de forma exitosa la colaboración público-privada en materia de mercados financieros es en las visitas conjuntas a los principales centros financieros mundiales. Los inversionistas internacionales valoran especialmente que autoridades de gobierno y agentes del sector privado escuchen de primera fuente sus necesidades y puedan dar respuesta coordinada a sus inquietudes. Estas visitas de negocios también permiten promover las ventajas del sistema financiero chileno y su potencial como exportador de servicios financieros.

Nueva York fue la ciudad escogida para realizar primer *road show* público-privado. La visita, denominada *Chile Day*, se realizó el 17 de julio del año en curso y fue organizada en forma conjunta por el Consejo Consultivo de Mercado de Capitales, el Comité de Emisores chilenos de la Cámara Chileno-Norteamericana de Comercio (AMCHAM) y el Ministerio de Hacienda. El *Chile Day* resultó una de las actividades más exitosas en los últimos años para mostrar las ventajas de Chile como plaza financiera y de negocios, congregando a más de 170 empresarios, banqueros e inversionistas chilenos con un número similar de contrapartes internacionales.

OFICINA DE RELACIÓN CON LOS INVERSIONISTAS (IRO)

La creciente interacción que existe en la actualidad entre los mercados globales, el rápido cambio que ha experimentado el entorno de los mercados emergentes y la velocidad con la que ocurren las nuevas tendencias financieras, han acentuado la importancia de una buena comunicación entre los participantes de mercado y las autoridades de gobierno.

Con este objetivo en mente, el año 2008 el Ministerio de Hacienda renovó y modernizó la Oficina de Relación con Inversionistas (IRO), la cual mantiene un vínculo directo con inversionistas actuales y potenciales por diversos canales. Uno de ellos es el sitio especializado en Internet, donde es posible encontrar datos macroeconómicos y financieros actualizados de Chile, presentaciones y discursos de las autoridades, estadísticas históricas e información legal en inglés tanto del Ministerio de Hacienda como de otras instituciones del gobierno de Chile⁵².

Esta iniciativa está en línea con las mejores prácticas internacionales en materia de relaciones con inversionistas financieros. Al respecto, Chile alcanzó el sexto puesto entre 38 países, obteniendo 32 puntos de un total de 38, en la evaluación 2008 del *Institute of International Finance (IFF)*, que clasifica las relaciones con inversionistas de los diferentes países⁵³.

Con miras a promover un mejor conocimiento del mercado financiero chileno entre inversionistas extranjeros, el IRO ha elaborado una guía de inversión que provee la información básica para los inversionistas extranjeros de cartera que deseen aprovechar las oportunidades

52 La dirección web del IRO es http://www.hacienda.cl/english/informacion_inversionista/. También, es posible enviar consultas vía email a iro@hacienda.gov.cl.

53 El informe "An Approach to Effective Communication and Enhanced Transparency" se encuentra disponible en el sitio web <http://www.iif.com/emp/ir/>

que ofrece Chile. Dicha guía estará disponible próximamente tanto en papel como en su versión electrónica, que podrá descargarse desde la dirección en Internet del *IRO*.

6. Desafíos futuros

El mercado financiero es dinámico, complejo y está en continuo perfeccionamiento. Esta situación exige adaptaciones constantes en su marco regulatorio. En este contexto, los objetivos de las reformas propuestas recientemente en mercados avanzados parecen converger, principalmente, en el mejoramiento de los niveles de acceso y transparencia en la información financiera y en la homologación del marco regulatorio en un ambiente competitivo global.

Las reformas futuras en Chile tenderán a elevar los estándares de competitividad de sus empresas e instituciones, junto con incorporar algunas adecuaciones necesarias para que se den ciertos desarrollos en nuestro mercado, como es el caso de iniciativas asociadas a fomentar mayor competencia en los mercados financieros, potenciar la institucionalidad regulatoria y de supervisión, promover un mercado activo de derivados y de instrumentos de mayor riesgo o *high yield*. Estas iniciativas ayudan a consolidar a Chile como un país exportador de servicios financieros.

PRÓXIMAS INICIATIVAS EN MATERIA DE COMPETENCIA

Protección al consumidor en materia crediticia

El Ministerio de Hacienda, en un esfuerzo conjunto con el Ministerio de Economía, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) y otras instituciones, se encuentra actualmente trabajando en aumentar la competencia en el mercado del crédito a través de la profundización de las normas sobre publicidad, cotización y contratación de créditos ya contempladas en la legislación vigente, de forma de otorgar mayor aplicación a la regulación ya existente sobre la materia.

Entre los ámbitos cuya aplicación es conveniente profundizar destaca lo referente a la forma en que se debe informar el costo total del crédito, incluyendo tasa de interés, comisiones y demás cobros relacionados; la práctica de ventas de otros productos o servicios junto con el crédito ("ventas atadas"), incluyendo seguros, entre otros, y las prácticas o cláusulas contractuales que podrían considerarse abusivas por parte de quienes prestan al público en general.

Por último, se analizan soluciones a las trabas comerciales que actualmente enfrenta un consumidor que desea renegociar su crédito con una institución diferente, tales como la denegación o demora del certificado de la deuda que debe asumir el nuevo prestamista o la situación del resto de los productos contratados con la institución prestamista original.

Proyecto de ley que establece sanciones penales a los ilícitos contra la libre competencia. Desde sus inicios, el gobierno se ha preocupado de mejorar el funcionamiento de la institucionalidad de libre competencia. De esta forma, en junio del año en curso fue aprobada la Ley N° 20.361, que fortalece la institucionalidad de la Fiscalía Nacional Económica otorgándole

nuevas atribuciones y dota a los miembros del Tribunal de la Libre Competencia de mayor independencia para el desempeño de sus funciones. Esta ley también establece un marco legal para la delación compensada en esta materia.

La intención del gobierno es profundizar la regulación de libre competencia para evitar que se repitan abusos como los sucedidos este año en el mercado de las farmacias. Así, el gobierno presentó una indicación sustitutiva a dos proyectos de ley que introducen sanciones penales a los ilícitos contra la libre competencia, en especial a los casos de colusión. La indicación persigue intensificar las sanciones individuales que se imponen a las personas naturales responsables de un atentado contra la libre competencia.

PRÓXIMAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFORMAS INSTITUCIONALES

Dentro de la agenda de transformaciones futuras que impulsa el gobierno, se contemplan modificaciones a la institucionalidad de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) con el objeto de dotarla de mayor independencia en los aspectos tanto regulatorios como sancionatorios. En los meses pasados una propuesta de reforma en este sentido estuvo disponible en el sitio web de la SVS para comentarios, despertando gran interés entre los participantes del mercado, asociaciones, casas de estudio y del público en general.

También, se preparan cambios a la Ley General de Bancos en conformidad con las normas de Basilea II y se analizan reformas al contrato de seguros y al marco regulatorio de las compañías de seguros. En ambos casos se trata de adecuar la legislación de estos dos sectores a las tendencias actuales de supervisión basada en riesgo.

Desde el punto de vista de la institucionalidad pública que interviene en las operaciones de crédito, también es importante avanzar con el proyecto de ley de deuda consolidada actualmente en el Congreso, de forma que los buenos pagadores puedan contar con un colateral reputacional que les permita abaratar el costo de sus créditos. En referencia a las garantías tradicionales, prenda e hipoteca, en el mediano plazo se adoptará el reglamento del nuevo Registro de Prendas sin Desplazamiento, cuyo inicio depende de la eficiente puesta en marcha de los *softwares* correspondientes. Dicha institucionalidad permitirá una formalización más rápida y barata de las garantías crediticias comúnmente usadas por pequeñas y medianas empresas y por personas naturales.

LEY DE DERIVADOS

Las empresas cubren sus riesgos financieros de tasa, moneda o de otro tipo, a través de contratos de derivados. Para mejorar la diversificación de los riesgos que enfrenta nuestra economía y potenciar a Chile como mercado financiero, es necesario que se desarrolle un mercado de productos derivados.

Desde 2006 se han dado varios pasos para lograr ese objetivo. Sin embargo, a pesar de que en Chile se han desarrollado derivados de moneda o tipos de cambio y sobre subyacentes de renta fija, aún no contamos con un mercado desarrollado de derivados que tenga como subyacentes:

acciones, índices o volatilidades, entre otras. Se argumenta que este mercado no se ha desarrollado por la falta de una ley de tributación de derivados.

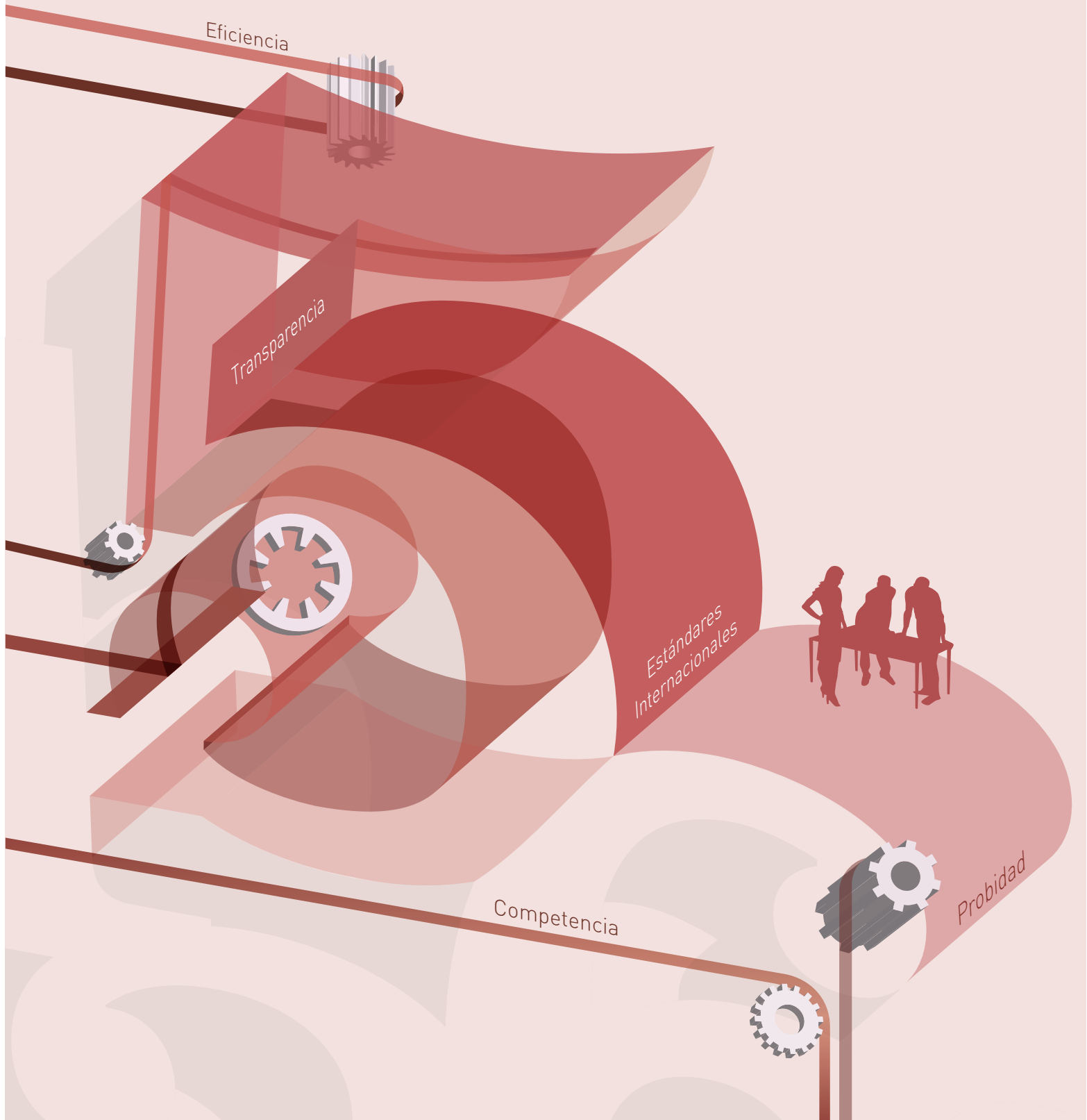
En este contexto, un futuro proyecto debería ser una ley de derivados, que establezca un nuevo marco tributario para las operaciones de derivados en Chile. Esta ley permitiría aclarar y homologar el tratamiento contable de los derivados con la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS) y regularía en forma integral el tratamiento tributario de las operaciones domésticas e internacionales con instrumentos derivados ordinarios o especiales. De este modo se incentivaría el funcionamiento fluido y eficaz de este mercado sin generar oportunidades para la evasión o elusión tributaria.

INSTRUMENTOS HIGH YIELD

Actualmente en Chile se observa una falta de instrumentos de mayor riesgo (también denominados *high yield*) que permitan a empresas de menor tamaño obtener financiamiento en el mercado de capitales. Así, las alternativas de financiamiento para estas empresas están restringidas a aquellas que ofrece el sector bancario. En consecuencia, las pequeñas empresas son sometidas a condiciones de crédito menos favorables que sus competidores de mayor tamaño y se vuelven más vulnerables a las fluctuaciones de la economía.

Es importante perfeccionar un marco legal que permita el desarrollo del mercado de bonos *high yield* en nuestro país, para que las empresas pequeñas puedan reducir sus costos de financiamiento y realizar una asignación más eficiente de recursos, que permita el acceso a capital de fuentes diversas y en forma expedita. Algunos pasos se han dado ya: la reforma previsional, aprobada durante este gobierno da un salto en esta dirección, al permitir la inversión de las AFP en instrumentos de clasificación inferior a BBB. Pero aún queda espacio para avanzar. Como medida particular para estimular la oferta de estos instrumentos, se estudia perfeccionar los instrumentos que CORFO ya posee, con miras a mejorar el riesgo de crédito de dichos instrumentos.

CALIDAD INSTITUCIONAL



1. Introducción

El carácter democrático de un Estado no termina cuando la ciudadanía elige periódicamente a sus autoridades. Democracia implica la existencia de una institucionalidad vigorosa en el Estado, que asegure a sus órganos la legitimidad necesaria para aplicar sus políticas, y un servicio público íntegro, responsable y competente, que pueda actuar en colaboración y de un modo coordinado y eficiente con la sociedad civil.

Un Estado con instituciones públicas de calidad es la base del crecimiento económico. El mejoramiento en los indicadores de calidad institucional implica mayor rendición de cuentas a los ciudadanos, mayor certeza para los inversionistas, reduce el margen de discrecionalidad de la autoridad y genera un ambiente de confianza y previsibilidad en el funcionamiento del Estado.

Aunque una institucionalidad de calidad influye en los niveles de crecimiento de un país, la modernización de las instituciones públicas no es una consecuencia automática del crecimiento. Suele ocurrir que determinados sectores o industrias se oponen a la modernización institucional del Estado, porque una institucionalidad débil facilita la captura institucional y la hace más permeable a los intereses sectoriales. Es clave y necesaria la voluntad política de las autoridades de modernizar el marco institucional y adecuarlo a una realidad económica cada vez más dinámica y compleja.

El presente capítulo reseña los principales logros del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en la tarea de elevar los indicadores de calidad institucional del Estado. Este análisis se guía por la sistematización que ha hecho el Banco Mundial respecto de los indicadores de calidad institucional (voz y rendición de cuentas, efectividad gubernamental, estabilidad política y ausencia de violencia, control de la corrupción, calidad regulatoria e estado de derecho), lo que permite evaluar la posición de Chile en relación a países de ingresos similares, Latinoamérica y mundo desarrollado.

El capítulo también identifica las reformas más importantes introducidas en el último tiempo respecto de cada uno de estos indicadores y los desafíos que cada uno presenta para el futuro.

En materia de voz, rendición de cuentas y control de la corrupción, el capítulo resume los distintos avances construidos en contextos políticos que han hecho posible su materialización. Incluye desde la Comisión de Ética Pública de 1994 hasta la Agenda de Transparencia y Probidad de 2006, que sirvió de base para la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública de 2008, uno de los cambios más importantes en materia de transparencia y control de la corrupción en los últimos 20 años.

En relación al indicador de eficiencia del Estado, el capítulo sintetiza las principales reformas introducidas por el gobierno en materia de selección y reclutamiento de directivos públicos, y de mejoramiento de los estándares corporativos de las empresas del Estado.

Respecto al indicador estado de derecho, hemos puesto el énfasis en dos reformas de especial relevancia en materia económica: la creación de los nuevos tribunales tributarios y aduaneros y, la reforma al sistema de protección de la libre competencia. Esta última mejora los estándares de independencia y autonomía de sus órganos y entrega nuevas facultades investigativas a la Fiscalía Nacional Económica para abordar la persecución de acuerdos horizontales entre competidores o carteles, quizás el más grave de los atentados contra la libre competencia.

Aunque este capítulo no incluye las reformas específicas en materia de estabilidad política, sí analiza algunos elementos asociados a esta variable e informa la posición que Chile tiene en esta dimensión respecto a países de características similares.

2. Instituciones y crecimiento

Desde la perspectiva económica, la existencia de una institucionalidad idónea configura las características del ambiente en que tienen lugar las transacciones económicas y, en general, las relaciones cotidianas de las personas en una sociedad⁵⁴. El marco institucional constituye un elemento crucial en relación a cómo se toman las decisiones de inversión y a la forma en que se organiza la producción. Propietarios de la tierra, accionistas de una compañía o los titulares de derechos sobre patentes suelen no estar dispuestos a invertir en sistemas en donde la eficacia de sus derechos no está asegurada por el Estado. Si la propiedad no puede ser comprada o vendida con la confianza de que el Estado dispone de la institucionalidad idónea para garantizar que las partes podrán hacer valer sus derechos, constituirá un desincentivo enorme para la celebración del contrato, o en general, para sustentar decisiones de largo aliento⁵⁵.

Las instituciones del Estado constituyen el régimen dentro del cual individuos, empresas y el gobierno interactúan para generar ingresos y riqueza, mayor competencia y, en consecuencia, más crecimiento⁵⁶. Lo anterior lleva a algunos autores a sostener que una mejora en los parámetros que miden la calidad institucional de un país, puede llegar a significar dos puntos más de crecimiento promedio en el ingreso per cápita⁵⁷.

La importancia del sistema institucional y, en particular, de la calidad de las instituciones del Estado, no se reduce a la existencia de un marco legal. La corrupción, las irregularidades en la contratación pública, la falta de transparencia, un poder judicial vulnerable a la influencia política,

54 Cardoso, Fernando y Foxley, Alejandro. "A medio camino: nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina". Uqbar Editores. Santiago, Chile. Marzo 2009.

55 Ariño, Gaspar. Principios de Derecho Público Económico, Bogotá, Colombia, 2003.

56 Krause, Martin, "Índice de calidad institucional 2009", 2009 International Policy Network

57 Rodrik, Dani, Subramanian, Arvind y Trebbi, Francesco "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development", NBER working paper.

entre otros factores, imponen un costo económico significativo a la realización de negocios y contratos y ralentizan el proceso de desarrollo económico⁵⁸.

Para explicar las diferencias en el nivel de ingreso entre distintos países, la literatura económica ha identificado a la situación geográfica (distancia del centro/polo de comercio), la integración comercial y la calidad de las instituciones públicas (estado de derecho como elemento central) como variables fundamentales para determinar dichas diferencias. La evidencia sugiere que la calidad institucional no sólo prima en relación a su contribución al desarrollo, sino que, además, al analizar la relación de las variables entre sí, es posible sostener que el desarrollo institucional tiene efectos positivos y significativos sobre el nivel de integración de las economías.

Aunque el crecimiento y la calidad de las instituciones del Estado son dos variables que se encuentran correlacionadas de forma positiva, la causalidad no es del todo clara. Se sabe que mejores instituciones gubernamentales implican un mayor crecimiento, en tanto que un mayor crecimiento no implica necesariamente una mejor institucionalidad⁵⁹. Ello se explicaría por la acción de grupos de interés (élites perniciosas), que velan por intereses particulares y subjetivos, abogando por la mantención del *status quo* en cuanto a la evolución y desarrollo del marco institucional. Las élites perniciosas a menudo generan una influencia negativa en el espacio público, toda vez que suelen oponerse a reformas o cambios institucionales importantes, jibarizando la burocracia institucional a través de su "captura". Mientras mayor es el ingreso de un país y, en consecuencia, mayor es el poder económico de esta clase de grupos, más amplia es la influencia, legítima o no, que las élites pueden ejercer en relación a una determinada reforma.

De esta manera, el crecimiento económico no va siempre aparejado a un proceso de reforma institucional. Ello parece posible únicamente si existe, por parte del gobierno, el compromiso formal y la determinación estratégica de mejorar la calidad de sus instituciones y transformar al aparato público en uno más transparente, participativo y con un alto grado de rendición de cuentas.

58 Sala-I-Martin, Xavier Blanke, Jennifer Drzeniek, Margareta Giger, Thierry Mia, Irene y Paua, Fiona. "Global Competitiveness Index: Prioritizing the Economic Policy Agenda". WEF, 2008

59 Kaufmann, Daniel & Kraay, Aart, 2002. "Growth without governance," Policy Research Working Paper Series 2928, Banco Mundial.

Recuadro 1 | El premio por una institucionalidad de calidad

Una buena manera de medir la calidad de las instituciones de un país es analizar la forma en que el mercado evalúa el riesgo de su deuda. En este sentido, el mercado califica la calidad del acreedor y su capacidad de pago en atención a sus variables macroeconómicas fundamentales en un determinado momento del tiempo, así como su situación en el largo plazo.

Chile es el único país emergente que durante la crisis financiera aumentó su clasificación de riesgo. La agencia Moody's, una de las más importantes clasificadoras a nivel mundial, mejoró la clasificación de riesgo de la deuda chilena denominada en dólares de A1 a A1+.

Dado que la deuda clasificada es a largo plazo, las evaluaciones del riesgo crediticio comprenden visiones de estabilidad y calidad institucional de los países. En ese sentido Chile está situado por sobre todos los países de la región, con un riesgo de crédito similar al de Italia y superior a Grecia, Corea del Sur e Israel.

Cuadro 1 | Clasificación de riesgo Standard & Poor's

| Grado de inversión | Rating | AMÉRICA | EUROPA | ASIA & OCEANÍA | MEDIO ORIENTE & AFRICA |
|------------------------------|---------------------------------------|--------------|---|--|------------------------|
| | AAA | Canada, EEUU | Austria Dinamarca Finlandia Francia, Alemania Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Noruega, España, Suecia Suiza Reino Unido | Australia Singapur | |
| AA+ | | | Bélgica | Nueva Zelandia | |
| AA | Bermuda (+) | | Eslovenia | Hong Kong (+), Japón | |
| AA- | | | Portugal | Taiwán (-) Kuwait Quatar Arabia Saudita | |
| A+ | Chile | | Italia, Islandia (-) | | |
| A | | | Chipre (+), Rep. Checa, Grecia, Malta, Eslovaquia | China (+), Corea del Sur Bahrain, Israel (+), Omán | |
| A- | Bahamas (+), Trinidad & Tobago (+) | | Polonia | Malasia (+) | |
| BBB+ | Barbados, México | | Hungría, Rusia | Tailandia | Sudáfrica |
| BBB | | | Croacia | Tunes | |
| BBB- | | | Rumania (-) | India, Kazakhsan | |
| Grado de mayor riesgo | | | | | |

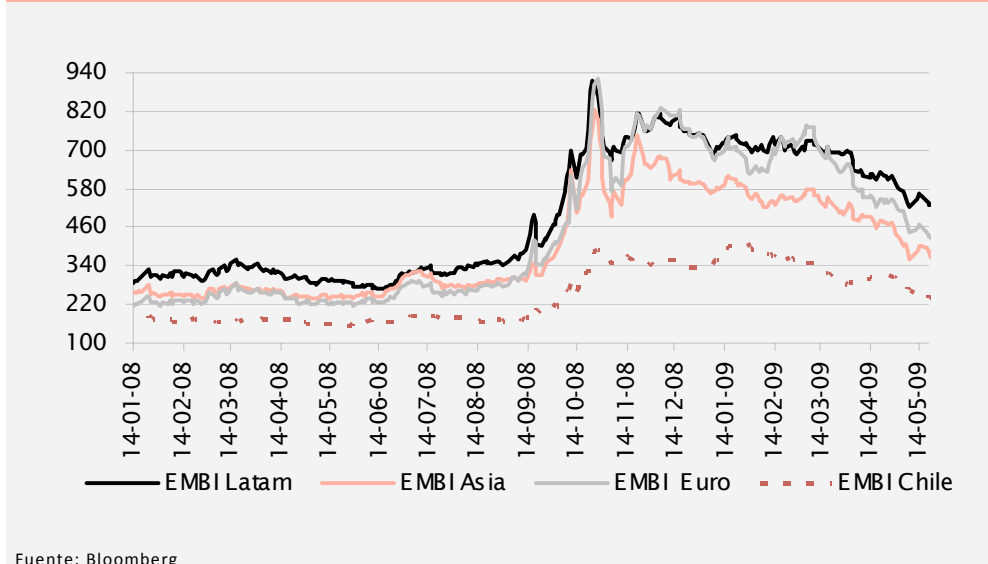
Fuente: Standard & Poor's

Durante la reciente crisis financiera, independiente de las buenas clasificaciones de riesgo del mercado, el precio de la deuda chilena y de los contratos de riesgo crédito subieron como en todo el mundo, pero en una escala sustancialmente menor.

Lo anterior se comprueba al analizar la evolución del EMBI en el período de la crisis (*spread* de los bonos chilenos sobre la deuda norteamericana), herramienta que suele ser usada como una

medida de riesgo del crédito soberano. Este indicador revela que el precio de la deuda chilena se mantuvo muy por debajo del precio de otras regiones, como América Latina, los países emergentes asiáticos y Europa.

Gráfico 1 | EMBI Chile vs. regiones emergentes



3. Indicadores de calidad institucional: posición de Chile

3.1 INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL

La calidad de las instituciones suele calificarse en relación a las dificultades o facilidades que los agentes económicos encuentran para invertir en distintos países, en función de sus características de gobernabilidad. Se trata de una medición hecha sobre la base de las percepciones y expectativas del sector privado en relación al funcionamiento de las instituciones, precisamente porque las percepciones y expectativas empresariales están en la base de las decisiones de inversión y de emprendimiento.

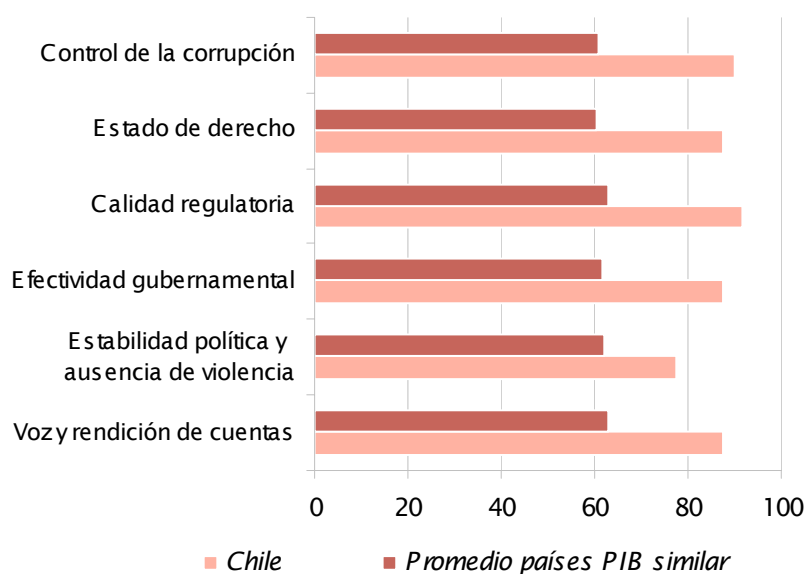
Dado que la institucionalidad, como sugiere la literatura, es un factor clave en cómo se desarrollan los países, medir los diferentes grados de progreso institucional permite obtener un diagnóstico claro sobre aquellas áreas en que hemos efectivamente avanzado y aquellas que exigen un mayor esfuerzo.

El Banco Mundial ha hecho un esfuerzo por organizar los indicadores disponibles en seis dimensiones: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y violencia; efectividad

gubernamental (en términos de la competencia técnica y calidad de los servicios públicos); calidad regulatoria; estado de derecho y control de la corrupción. Los resultados de este esfuerzo, conocido como indicadores mundiales de gobernabilidad⁶⁰, se publican anualmente permitiendo monitorear los grados de avance de 212 países en este ámbito.

En relación a las 6 variables que determinan la calidad institucional de un Estado, Chile se encuentra muy por encima del promedio del grupo de economías de ingresos similares (Gráfico 2) y también se sitúa por sobre la media en relación a los demás países de América Latina (Gráfico 3). Aunque tiene una posición de liderazgo entre los países de Latinoamérica, Chile se encuentra en todas las variables levemente por debajo del nivel promedio de los 30 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), instancia a la que nuestro país está en proceso de integrarse como miembro pleno (Gráfico 4).

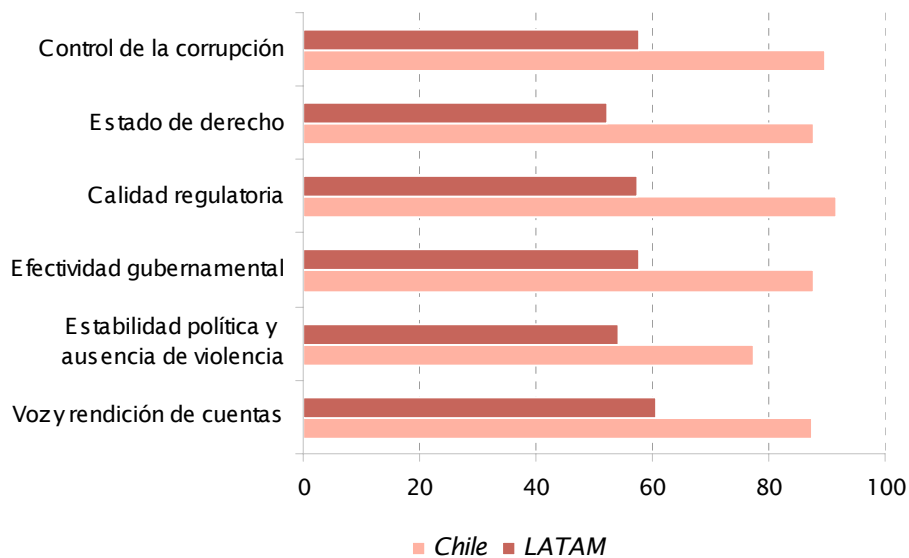
Gráfico 2 | Chile versus promedio países de ingreso per cápita similar
(comparación en percentiles)



Fuente: Banco Mundial

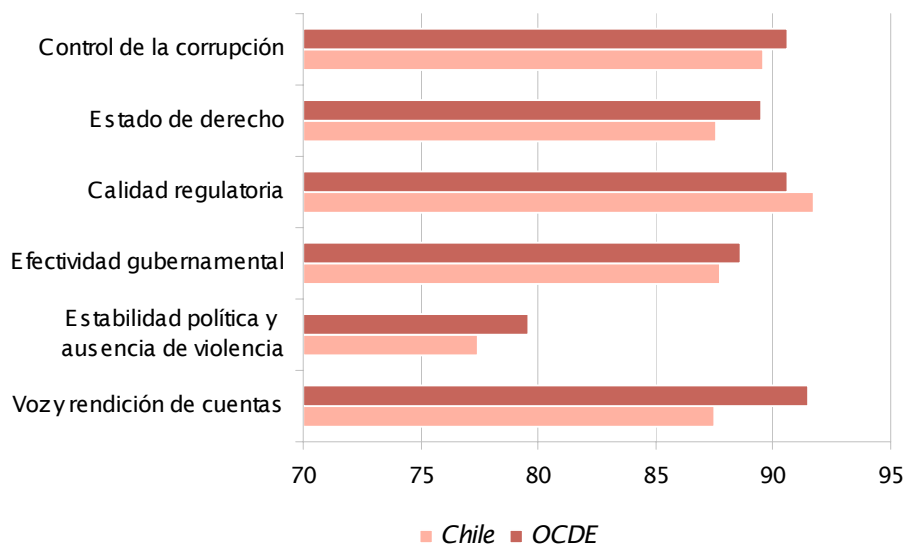
60 Kaufmann, Kraay y Mastruzzi. *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators. Policy Research Working Paper*. Banco Mundial. Junio 2009.

Gráfico 3 | Chile versus promedio países Latinoamericanos
(comparación en percentiles)



Fuente: Banco Mundial

Gráfico 4 | Chile versus promedio países OCDE
(comparación en percentiles)



Fuente: Banco Mundial

Tan importante como evaluar la situación comparativa de gobernabilidad de Chile, es estudiar su desempeño en cada una de las dimensiones del informe del Banco Mundial. Ello permite identificar dónde están las fortalezas y debilidades del país en este ámbito.

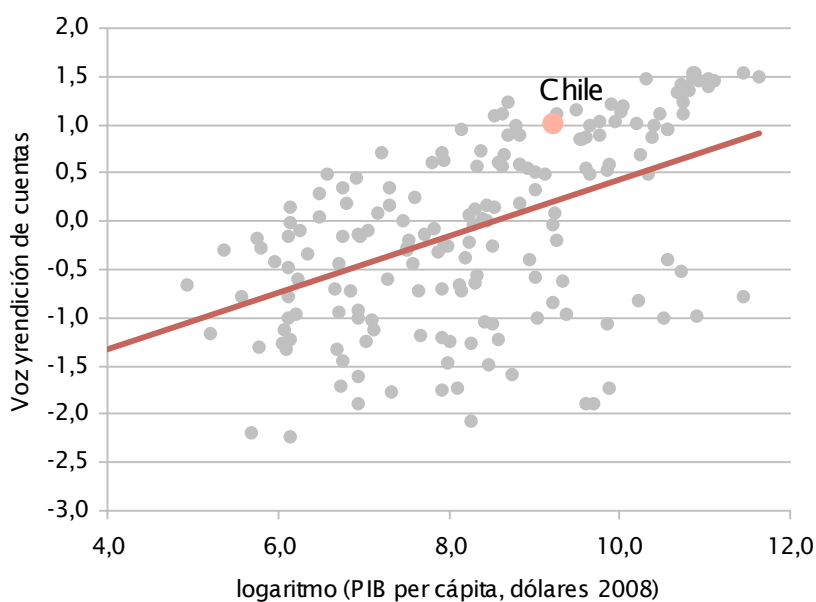
3.2 VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La primera de las dimensiones de la calidad institucional de un Estado es la voz y la rendición de cuentas. Se trata, tanto del proceso a través del cual las autoridades son electas y reemplazadas, así como también de los indicadores que miden la vigencia de las libertades de expresión e información, la independencia de los medios de comunicación y la existencia de instancias de participación de la ciudadanía en el espacio público, entre otros factores.

En esta dimensión Chile ha presentado los mayores avances en los últimos años, encontrándose muy por sobre la línea de tendencia (relación entre el desarrollo institucional de un país y su PIB per cápita) y cerca de los niveles que exhiben las economías desarrolladas.

Gráfico 5 | Voz y rendición de cuentas

(índice Banco Mundial 2008 versus logaritmo natural del PIB per cápita 2008)



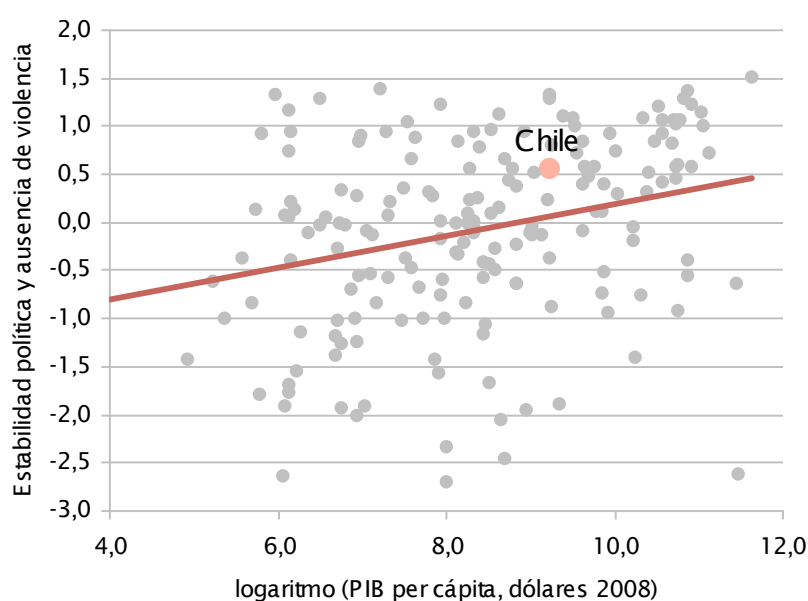
Fuente: Banco Mundial, IFS

3.3 ESTABILIDAD POLÍTICA Y AUSENCIA DE VIOLENCIA

Este índice combina una serie de percepciones en relación a la probabilidad de que un gobierno sea desestabilizado por actos inconstitucionales o violentos, incluidos entre ellos el terrorismo y narcotráfico. Chile se encuentra por sobre la línea de tendencia en esta variable, lo que nuevamente sugiere un indicador de calidad institucional por encima de su nivel de ingresos.

Gráfico 6 | Estabilidad política y ausencia de violencia

(índice Banco Mundial 2008 versus logaritmo natural del PIB per cápita 2008)



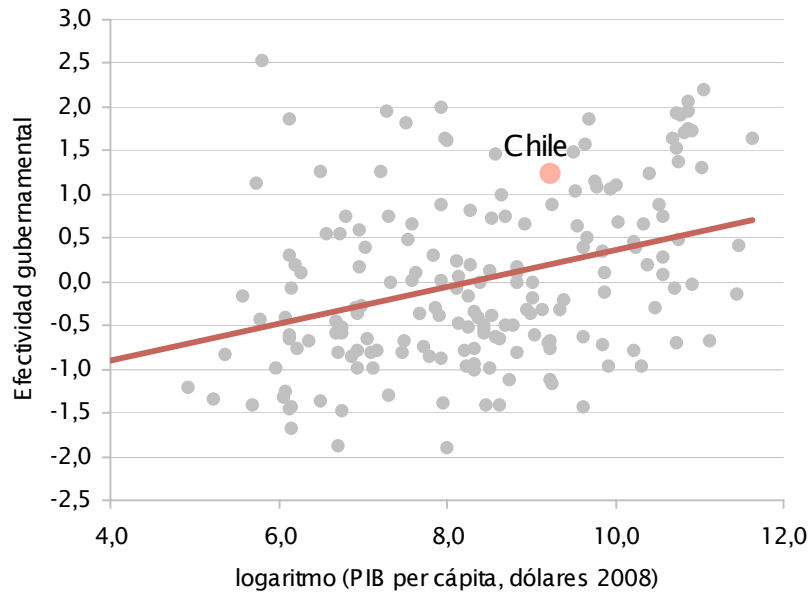
Fuente: Banco Mundial, IFS

3.4 EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL

Esta variable combina un conjunto de percepciones en relación a la calidad de la provisión de servicios públicos, la calidad del aparato burocrático, la competencia de los servidores públicos y la independencia de los servicios públicos para llevar a cabo sus planes y programas aislados de presiones políticas o sectoriales.

En esta dimensión Chile presenta un nivel institucional muy por sobre la tendencia internacional para países con ingresos similares, y muy cercano de los países más ricos y desarrollados.

Gráfico 7 | Efectividad Gubernamental
(índice Banco Mundial 2008 versus logaritmo natural del PIB per cápita 2008)



Fuente: Banco Mundial e IFS

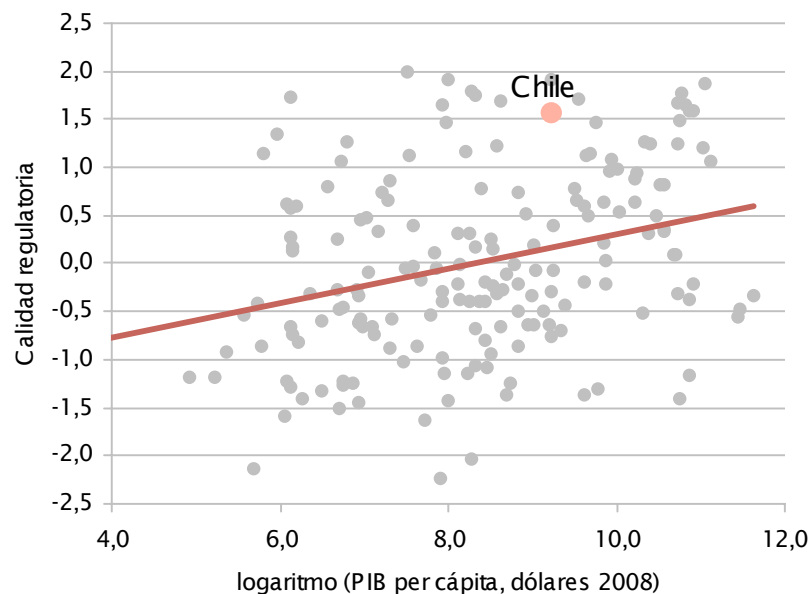
3.5 CALIDAD REGULATORIA

Esta variable incluye medidas relacionadas con la imposición de cargas regulatorias excesivas sobre los agentes del mercado en sectores regulados, el comercio internacional o el desarrollo de nuevas empresas.

Chile nuevamente destaca en esta materia, encontrándose en el percentil 91 de la muestra de países del Banco Mundial y muy por sobre los países de ingresos similares en términos absolutos.

Gráfico 8 | Calidad regulatoria

(índice Banco Mundial 2008 versus logaritmo natural del PIB per cápita 2008)



Fuente: Banco Mundial e IFS

3.6 ESTADO DE DERECHO

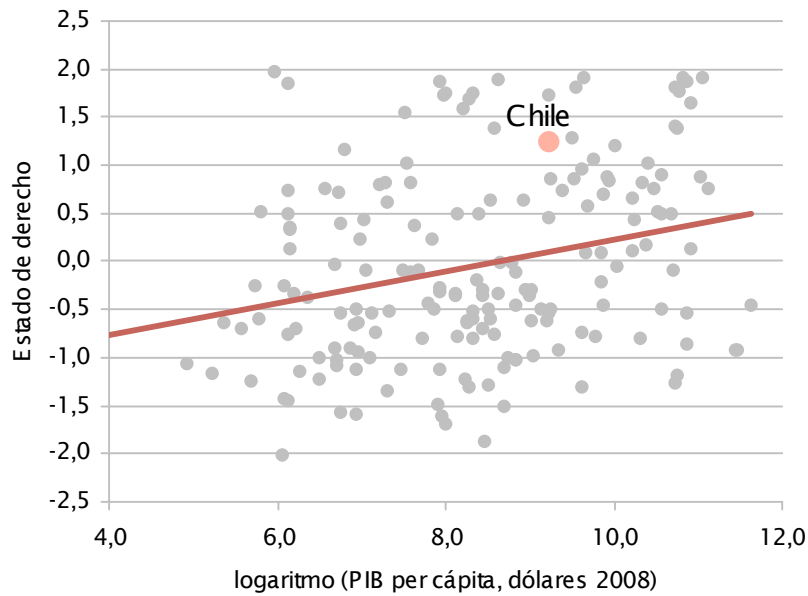
En el concepto de estado de derecho (*Rule of Law*) como variable de la calidad institucional de un Estado, subyace la idea de un sistema eficaz de protección de derechos, especialmente en lo que se refiere al sistema de tutela y protección del derecho de propiedad, de los derechos y obligaciones que nacen de un contrato y del derecho a ser resarcido en caso de daño.

En esta variable se incluye una serie de indicadores que buscan caracterizar el grado de confianza y respeto de los agentes respecto de las reglas bajo las que se rige la sociedad. Incluye percepciones de la calidad institucional en cuanto al régimen de protección de contratos y del derecho de propiedad, al funcionamiento de las policías y del sistema judicial, así como también respecto de la probabilidad de ser víctima de delitos violentos.

Chile se encuentra en el percentil 88 de la muestra, muy por sobre todos los países con ingresos similares e incluso de economías que tienen niveles de ingreso superiores al nuestro.

Gráfico 9 | Estado de derecho

(índice Banco mundial 2008 versus logaritmo natural del PIB per cápita 2008)



Fuente: Banco Mundial e IFS

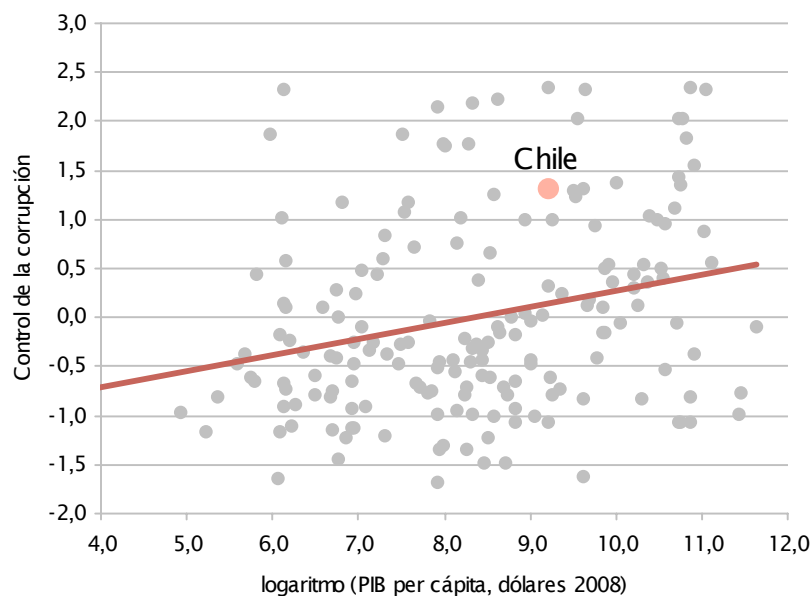
3.7 CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

La última variable que determina la calidad de las instituciones se refiere al control de la corrupción, que mide la percepción de los inversionistas y agentes económicos en relación a este fenómeno. Para efectos de la construcción de esta variable, se entiende por corrupción el uso del ejercicio público con la finalidad de obtener un beneficio privado.

Nuevamente Chile se encuentra por sobre la línea de tendencia lo que supone un desarrollo institucional superior a la media. Ello obedece, en parte, al conjunto de reformas en esta materia que el país ha implementado en el transcurso de la última década.

Gráfico 10 | Control de la corrupción

(índice Banco Mundial 2008 versus logaritmo natural del PIB per cápita 2008)



Fuente: Banco Mundial e IFS

4. Reformas más importantes del último tiempo y desafíos pendientes

Aún cuando Chile mantiene una buena posición en comparación con la región y con países de similar nivel de ingreso en relación a los diversos indicadores sobre gobernabilidad y calidad institucional, ello no ha justificado una postura de autocomplacencia e inmovilismo. Muy por el contrario, el gobierno de la Presidenta Bachelet, continuando con el impulso modernizador de los gobiernos democráticos, ha puesto el mejoramiento de la calidad institucional del Estado como eje central de su administración.

Esta sección reseña los aspectos esenciales de cada una de las variables que inciden en la modernización institucional y las medidas que el gobierno ha impulsado en relación a cada una de ellas.

4.1 VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Según explicamos anteriormente, el primer factor que determina la calidad institucional de un Estado es el nivel de voz y rendición de cuentas. Se trata, en detalle, de la dimensión de la gobernabilidad que guarda relación con la vigencia de la libertad de expresión y el derecho a ser informado, con la existencia de instancias de participación de la ciudadanía en el espacio público, así como con la oportunidad que tienen los ciudadanos de fiscalizar a sus autoridades respecto al ejercicio de sus cargos. Esta variable se encuentra estrechamente vinculada a la que mide los indicadores de control de la corrupción, toda vez que voz y rendición de cuentas constituyen la herramienta más efectiva para abordar este fenómeno.

La promoción de la transparencia, la integridad y la prevención de la corrupción en los organismos del Estado ha sido uno de los principales objetivos de los gobiernos democráticos a partir de 1990, poniendo en ejecución una serie de reformas específicas en materia de transparencia, probidad y control de la corrupción. Tales reformas han significado la aprobación de un importante conjunto de iniciativas legales —incluidas algunas enmiendas a la Constitución Política— la suscripción de una multiplicidad de tratados internacionales, así como también la adopción de una serie de medidas de carácter administrativo destinadas al mejoramiento de los niveles de integridad en el servicio público.

Los gobiernos de la Concertación han puesto en vigor una importante cantidad de leyes que abordan esta problemática desde diferentes perspectivas. En particular, se ha avanzado en materia de regulación de los gastos reservados, en la normativa del pago de los honorarios, en la regulación del gasto electoral y en la promoción de la mayor transparencia a través de la Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley de Compras Públicas ⁶¹. Asimismo, siguiendo los modelos regulatorios existentes en países como Australia, Irlanda, Corea y Holanda, se implementó un marco legal especial que, por una parte, regula casos de conflicto de interés y, por la otra, establece

61 Entre las iniciativas legales más aprobadas en estos años se destacan la ley N° 19.643 que modificó el Código Penal, estableciendo nuevos delitos para combatir la corrupción de los funcionarios públicos (05.11.99); la ley N° 19.645 o de Probidad, que estableció una serie de normas destinadas a garantizar la probidad pública. Entre otras cosas, estableció la declaración de intereses, el acceso a la información administrativa, reguló más estrictamente las inhabilidades y prohibiciones de los funcionarios públicos; la promulgación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (D.S. N° 1879, Relaciones Exteriores, 02.02.1999) y de la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales (DS. N° 496, Relaciones Exteriores, 30.01.2002);. Asimismo, entraron en vigencia la ley N° 19.817, que modificó la ley de la Contraloría General de la República, fortaleciendo sus facultades; la ley N° 19.884, que reguló la transparencia, el límite y el control del gasto electoral; la Ley N° 19.862, que creó un Registro de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos; la ley N° 19.875, que creó la Comisión Mixta de Presupuestos de carácter permanente; la ley N° 19.882, sobre Nuevo Trato y que creó el Sistema de Alta Dirección Pública; la ley N° 19.885, que norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios. La Ley; la ley N° 19.886, sobre compras públicas; la ley 19.896, que perfecciona las normas sobre Administración Financiera del Estado.

herramientas idóneas que permiten detectar estas situaciones y también casos de enriquecimiento ilícito por parte de funcionarios públicos⁶². Estos avances, según se explica en la segunda parte de este capítulo, nos han situado en un lugar de privilegio en la región y en el mundo respecto de esta materia.

En 2006, al iniciarse la actual administración, la Presidenta Bachelet convocó a un comité de expertos cuyas recomendaciones dieron lugar a la llamada Agenda de Probidad y Transparencia. Dicha agenda de trabajo, acogida por todos los sectores políticos, incluyó la aprobación de iniciativas legales como la regulación del *lobby*, la captura de funcionarios públicos que ejercen funciones fiscalizadoras, la transparencia de la información pública y el derecho al acceso de dicha información, la consagración legal del Consejo de Auditoría Interna del Gobierno, entre otras iniciativas. También constituyó una Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y la Transparencia, institucionalidad *ad-hoc* que ha servido de instancia de coordinación y monitoreo de los avances de la mencionada agenda de trabajo.

De las iniciativas legales incluidas en la Agenda de Probidad y Transparencia del año 2006, hay algunas que se encuentran aún en trámite legislativo, como el proyecto de ley que regula el *lobby* o el proyecto que regula la llamada “puerta giratoria” de funcionarios públicos que ejercen funciones de fiscalización, y el proyecto de ley que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas (Recuadro 2). Otras ya han sido aprobadas por el Congreso Nacional. Destaca la Ley N° 20.205 de 2007, que protege al funcionario público que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad. De especial relevancia resulta también la entrada en vigencia de la Ley N° 20.285, referida al acceso a la información pública (Recuadro 3), que reformó de un modo radical la institucionalidad nacional en materia de transparencia y publicidad de la información pública en poder de los órganos de la Administración del Estado.

Recuadro 2 | Responsabilidad penal de las personas jurídicas en Chile

Como consecuencia de los compromisos asumidos por nuestro país en diferentes convenciones internacionales se ha hecho necesario revisar nuestra legislación penal e incorporar el principio de la responsabilidad penal de las personas jurídicas dentro de nuestro sistema legal.

La convención de Palermo, la convención contra la corrupción de Naciones Unidas, las 40+9 recomendaciones del FATF-GAFI y, en especial la OCDE, han reconocido la necesidad de incorporar en las distintas legislaciones nacionales de sus países miembros, un régimen sancionatorio que

62 En esta materia se aprobó la ley N° 19.653, de 1999, que en adecuación de la legislación nacional a los compromisos asumidos por Chile al suscribir la Convención Interamericana contra la Corrupción, incorporó a nuestro sistema legal la declaración de intereses para autoridades y funcionarios de alto nivel y estableció un estatuto especial que regula los casos de conflicto de interés. Además, en 2005 fue aprobada la Ley N° 20.088, de 2005, que con el objeto de prevenir el enriquecimiento ilícito, estableció la obligatoriedad para las autoridades y altos funcionarios del Estado de realizar una declaración jurada patrimonial.

permita la persecución eficaz del lavado de activos, el cohecho y otros delitos conexos, cuando éstos son cometidos por personas jurídicas.

En el marco de la Convención para Combatir el Cohecho a los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, la OCDE ha establecido la necesidad de implementar dentro de los sistemas jurídicos de los Estados Parte, un adecuado régimen de sanciones contra el delito de cohecho, instando al establecimiento de un sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Tanto el GAFI (y su cuerpo regional GAFISUD) como la OCDE, tienen como exigencia la existencia de sanciones a personas jurídicas que intervienen en el delito de lavado de activos como en el de cohecho a funcionario público extranjero en transacciones internacionales.

En abril de 2007, en cumplimiento al compromiso asumido por Chile en el marco de la evaluación de GAFISUD, el Ejecutivo envió a tramitación legislativa un proyecto de ley que, entre otras materias, establecía un sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas de forma accesoria, esto es, que sólo operaba en la medida que, previamente, se condenara a una persona natural por la comisión de los delitos de lavado de activos y de cohecho.

Sin embargo, en el marco del proceso de acceso de Chile a la OCDE, el grupo de trabajo sobre cohecho del organismo, destacó la insuficiencia del sistema contenido en el proyecto de ley, por cuanto tanto la convención como el GAFI requieren que la responsabilidad penal de las personas jurídicas opere de forma autónoma respecto de las personas naturales o físicas que participen en su comisión.

En una reciente visita realizada por integrantes de la OCDE y del grupo de trabajo, se puso énfasis en que el cumplimiento de la convención por parte de Chile será uno de los puntos esenciales al momento de evaluar el ingreso a la organización.

Con estas consideraciones, y con el fin de poder dar un adecuado tratamiento a una materia de por sí novedosa en nuestro sistema legal, durante el mes de marzo de 2009, el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y los delitos de cohecho a funcionarios públicos extranjeros, el cual se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado.

Recuadro 3 | Ley sobre Acceso a la Información Pública

En abril de 2009 entró en vigencia la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que contempla un nuevo régimen legal en materia de transparencia de la información en poder de los órganos de la Administración del Estado. El nuevo marco legal crea una institucionalidad idónea que permite fiscalizar su cumplimiento, establece un procedimiento especial para garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos sin distinción e impone sanciones a quienes infrinjan la normativa.

El nuevo régimen es aplicable a los ministerios, intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales, municipalidades, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y a los órganos y servicios públicos en general. La ley también rige en algunos aspectos para los órganos constitucionalmente autónomos como la Contraloría General de la República, el Banco Central de Chile y las municipalidades. La ley también dispone de un conjunto especial de obligaciones para las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y las empresas y sociedades en que éste tiene participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.

Para determinar las obligaciones que pesan sobre los distintos órganos en cuanto a qué clase de información deben divulgar y bajo qué procedimiento, la ley distingue entre transparencia activa y pasiva. Por transparencia activa se entiende la obligación que la ley impone a los órganos de la Administración del Estado de mantener a disposición permanente del público una importante cantidad antecedentes de interés público. Entre ellos, se destacan:

- › Su estructura orgánica, facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos, y el marco normativo que les es aplicable.
- › Planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con sus respectivas remuneraciones.
- › Contrataciones para el suministro de bienes muebles, prestaciones de servicios, contrataciones de estudios, asesorías y consultorías.
- › Transferencias de fondos públicos, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales.
- › Información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución.

Esta información debe ser actualizada mensualmente y entregada en forma completa, permitiendo su fácil identificación y acceso expedito. Asimismo, la ley dispone que esta información debe estar disponible en los sitios web correspondientes a cada órgano.

Por transparencia pasiva se entiende el derecho de los particulares para solicitar información pública a los órganos de la Administración del Estado. Con dicho objeto, la ley establece un procedimiento especial para la solicitud de información pública, que en la práctica implica el deber de la autoridad o jefatura superior de cada órgano o servicio requerido de proporcionar los antecedentes en la forma y por el medio que el requirente haya señalado. Si dicha modalidad implica un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional, la entrega debe hacerse en la forma y a través de los medios disponibles. La ley establece, finalmente, que la entrega de la información debe realizarse sin imponer condiciones de uso o restricciones a su empleo, salvo las expresamente estipuladas por la propia ley.

Siguiendo el principio de probidad incorporado en la Constitución Política luego de la reforma introducida en el año 2005, la característica principal de esta nueva regulación es que la regla general en materia de información es la publicidad de los actos. Así, sólo es posible denegar una solicitud de información si derechos de terceras personas pueden verse afectados por la

divulgación o si existe alguna de las causales específicas de secreto o reserva que establece la propia ley.

Por último, la Ley Nº 20.285 creó una institucionalidad *ad-hoc* que permite fiscalizar y sancionar de manera idónea y efectiva la aplicación de sus normas. Se trata del Consejo para la Transparencia, constituido como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la administración del Estado y garantizar el derecho de acceso a la información. La dirección y administración superior del Consejo para la Transparencia recae en un consejo directivo, integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio.

La aprobación de un conjunto de iniciativas legales en materia de probidad e integridad de la función pública constituye el principal desafío pendiente en este ámbito. Tal es el caso del proyecto de ley que regula la gestión de intereses o *lobby*, que busca normar la forma en que los privados participan en el proceso de adopción de decisiones públicas que tienen lugar en el Estado, estableciendo, por una lado, un marco regulatorio especial para el ejercicio de la actividad de *lobby* y, por el otro, restricciones y prohibiciones en cuanto a la actitud que deben mantener las autoridades públicas en sus relaciones con los lobbistas.

Especial relevancia reviste también la aprobación del proyecto de ley que regula la llamada “puerta giratoria”, iniciativa que reformará el marco legal aplicable a quienes se han desempeñado como autoridades o funcionarios de instituciones fiscalizadoras, respecto de la realización de actividades que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización de las referidas instituciones.

Finalmente, es necesario avanzar en relación al reforzamiento de la institucionalidad encargada de velar por la vigencia de los principios de probidad e integridad de la función pública, especialmente en lo que se refiere a la consagración legal del sistema de auditoría interna de gobierno y al establecimiento de una oficina especial encargada del diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de control de la corrupción. El establecimiento en nuestro sistema institucional de una agencia de estas características constituye un compromiso internacional asumido por Chile, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

4.2 EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL

Los servicios públicos modernos deben ser técnicamente competentes. El Estado ejerce hoy en día funciones radicalmente distintas a las que ejercía en los siglos XVIII y XIX, que estaban restringidas básicamente al poder de policía y a la recaudación de tributos. En las democracias modernas, además de sus funciones clásicas, el Estado debe administrar complejas políticas

fiscales, estimular la economía, producir información, dar seguridad a la población, cuidar de la salud pública, mejorar la educación y la capacidad de innovación, proteger el medio ambiente, desarrollar fomento y planes sociales, administrar catástrofes, garantizar la provisión de energía y otros servicios básicos a los ciudadanos y a los agentes económicos. Cada una de estas nuevas atribuciones exige contar con profesionales competentes, comprometidos y altamente calificados⁶³.

Son pocos los Estados latinoamericanos que han transitado de manera significativa hacia la creación de burocracias formales y estables, con reglas impersonales de contratación de funcionarios, promociones por mérito, evaluación por resultados/nivel de satisfacción y reglas claras en el control administrativo del uso de recursos públicos⁶⁴. En el caso chileno, el mejoramiento de los indicadores de eficiencia del aparato público ha sido uno de los objetivos prioritarios de los gobiernos democráticos. En esta sección se detallan los aspectos más importantes de las reformas impulsadas por el Gobierno en esta materia en el último tiempo.

SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

La existencia de mecanismos idóneos que permitan reclutar y mantener directivos públicos de excelencia constituye uno de los elementos decisivos de la eficiencia del Estado. Chile ha transitado desde un modelo de nombramientos de autoridades y directivos superiores de servicios públicos estructurados sobre la base de criterios políticos y decisiones discrecionales hacia un esquema de reclutamiento, selección y promoción de cargos directivos basado en el mérito y variables más objetivas.

Durante los años noventa, a instancias del programa de Reforma y Modernización del Estado, el Gobierno formuló una serie de propuestas para mejorar la institucionalidad vigente en materia de selección y carrera de los altos directivos públicos. Entre ellas, definió como objetivo prioritario la profesionalización de la función pública a nivel de dirección, a partir de la distinción entre los funcionarios que definen políticas y aquellos que ejecutan planes y acciones. Aquellos que definen políticas, debían mantenerse dentro del ámbito de designación directa del Ejecutivo, mientras que quienes ejercen un rol fundamentalmente ejecutivo, debían ser designados a través de un mecanismo diferente, basado en el mérito y la idoneidad profesional y técnica.

Respondiendo a estos lineamientos y fruto del acuerdo alcanzado entre los distintos sectores políticos en la llamada Agenda de Probidad, en el año 2003 se dictó la Ley N° 19.882, que establece una nueva política de personal para los funcionarios públicos. Dicha ley creó el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), constituido por un nuevo estatuto para los directivos superiores de la administración pública.

63 Schwartzman, Simon. "Democracia y Gobernabilidad". En Cardoso, Fernando y Foxley, Alejandro. Ob Cit.

64 Idem.

El SADP estableció la creación de un nuevo servicio público, la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y de un nuevo mecanismo de selección y gestión de los directivos públicos superiores. La DNSC depende del Ministerio de Hacienda y tiene por función esencial la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado. El sistema también contempla la existencia de un Consejo de Alta Dirección Pública integrado por cinco miembros, presidido por el Director de la Dirección Nacional del Servicio Civil y los restantes cuatro consejeros, propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado con un *quórum* de 4/7.

Recuadro 4 | Los resultados del SADP en cifras

A la fecha hay 104 servicios y 21 organismos públicos incluidos en el sistema, incorporando hasta ahora 891 cargos. De estos cargos, 149 corresponden al primer nivel jerárquico y 742 al segundo. De todos los cargos incorporados al sistema, 621 cargos ya han sido provistos o están en proceso de selección.

Para el grado de avance según primer y segundo nivel, las cifras son las siguientes: 96 cargos se han llenado para el primer nivel, alcanzando un 64% de avance respecto de los cargos que corresponden a ese nivel y 525 cargos se han llenado para el segundo nivel, con un porcentaje 71% de avance.

Por tanto, sólo restan 53 cargos de primer nivel por concursar, mientras que son 217 los cargos que aún no han sido concursados.

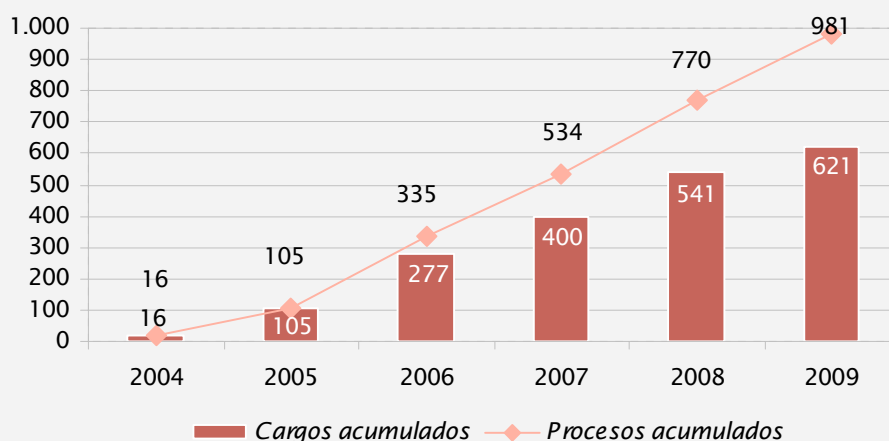
Totalizando los dos niveles del sistema, entre cargos seleccionados o en proceso de concurso, el avance alcanza el 70%.

Cuadro 2 | Resumen avance SADP

| | Cargos concursables por el SADP | | Cargos provistos por SAPD | | Cargos en proceso | | Avance SADP (concurados y en proceso) | | Por concursar | |
|-----------------|---------------------------------|---|---------------------------|------|-------------------|------|---------------------------------------|------|---------------|------|
| I Nivel | 149 | 1 | 81 | 0,54 | 15 | 0,1 | 96 | 0,64 | 53 | 0,36 |
| II Nivel | 742 | 1 | 413 | 0,56 | 112 | 0,15 | 525 | 0,71 | 217 | 0,29 |
| SADP | 891 | 1 | 494 | 0,55 | 127 | 0,14 | 621 | 0,7 | 270 | 0,31 |

Fuente: Reporte Estadístico Mensual ADP, agosto 2009. Servicio Civil.

Gráfico 11 | Cargos y procesos acumulados del SADP



Fuente: Reporte Estadístico Mensual ADP, agosto 2009. Servicio Civil.

Respecto al origen de los directivos seleccionados, el 15% de los nombrados corresponden al sector privado, mientras que su porcentaje en el total de postulaciones alcanza un 59%. El 60% de los nombrados no eran titulares del cargo.

En el 31% de los cargos del SADP se ha designado a mujeres, pese a que su tasa de postulaciones no supera el 22%. A agosto de 2009, se registraron 18.706 postulaciones de mujeres, de un total de 84.385 postulaciones recibidas.

También ha sido significativa la cantidad de postulaciones recibidas por el sistema, especialmente a través del mecanismo de postulación en línea. Esta vía alcanzó a agosto de 2009 la cantidad de 84.385 postulaciones, de las cuales 14.773 corresponden al primer nivel y 69.612 al segundo nivel.

El SADP está ganando confianza en los interesados. Esto se podría apreciar en la evolución de la cantidad de postulaciones por concursos que ha existido desde el año 2005 a la fecha. Mientras que al 2005 existían en promedio 66 postulaciones por concurso, hoy alcanzan a 89⁶⁵. Un aspecto

65 Una mención especial se debe hacer con el sector salud. Éste representa el área principal del sistema y se debiera poner especial atención a su problemática. De hecho, 35% de los directivos nombrados hasta ahora corresponden a esa área, pero aún quedan más de 120 cargos por llenar en los distintos niveles. Esta particularidad del área salud se refleja en la cantidad de cargos declarados como desiertos tanto por el Consejo, los comités o la autoridad correspondiente.

Si se consideran los llamados a concursos en el área en el período 2007-2009, se observa que un 56% del total de concursos convocados antes de la entrada en vigencia de la Ley 20.261 fue declarado desierto y un 79 % corrió la misma suerte después de promulgada la ley. Si se desagregan esas cifras por tipo de cargo, resulta que para los directores de hospital (1° Nivel) la declaratoria de desierto de los concursos se incrementó de un 48% a un 57% y para los subdirectores médicos (2° Nivel) subió de un 69% a un 100% de los casos.

La falta de candidatos idóneos para conformar las respectivas nóminas evidencia -sobre todo en el caso de los subdirectores- un preocupante desinterés de los profesionales médicos por postular a este tipo de cargos. Se estima que el

relevante en la implementación del sistema está dado por el éxito o fracaso de los procesos concursales, al considerarse la proporción de éstos que han sido declarados desiertos. Respecto del primer nivel, un 14% ha sido declarado desierto (10% por la autoridad, 9% por el Consejo/Comité).

Desde distintos ámbitos han surgido propuestas de perfeccionamiento del sistema. Entre ellas están la de establecer el sistema de concurso como la forma natural de seleccionar a los directivos del sector público; extendiendo el sistema hacia otras áreas del gobierno e incrementando los servicios e instituciones públicas regidas por éste. También se recomienda evaluar la conveniencia de avanzar con servicios que actualmente están excluidos del mismo (ProChile, Comité de Inversiones Extranjeras, Fondo Nacional de Salud, Servicio Nacional de Menores, entre otros). Respecto del proceso de selección, se han planteado medidas de mayor transparencia e información para los postulantes, además de auditorías externas para evaluar las prácticas aplicadas en estos procesos. Además, se ha sugerido extender gradualmente el sistema hacia la administración municipal y aumentar las remuneraciones de los altos directivos hasta alcanzar un nivel tal que permita disminuir la brecha respecto del sector privado.

De la misma manera, se debiese avanzar en el uso de los convenios de desempeño como una herramienta que contribuye a la alineación de objetivos en el sector público y el control de calidad de la gestión. Finalmente, se ha propuesto crear un sistema de apoyo, seguimiento, evaluación y flexibilización para los directivos, introduciendo mecanismos de flexibilidad con las empresas de selección y *head hunter* en su gestión de las búsquedas de candidatos.

EMPRESAS PÚBLICAS Y BUEN GOBIERNO CORPORATIVO

Aún cuando Chile es un ejemplo regional en materia de regímenes de administración social y derechos societarios, las prácticas internacionales en esta materia están continuamente en evolución. Como parte del proceso de acceso a la OCDE el Gobierno ha adoptado una ambiciosa estrategia de reforma de la estructura corporativa de las empresas del Estado con el objeto de adoptarlas a los estándares internacionales más exigentes en la materia.

Para perfeccionar el marco institucional de las empresas del Estado y de aquellas en que éste tiene participación, el Gobierno envió al Congreso dos iniciativas legales que buscan

promedio de postulantes arroja la modesta cifra de 5 interesados por concurso, dándose casos en que sólo se registraron uno o dos postulantes.

Determinar las causas de este problema y proponer medidas para superarlo representa un desafío clave para el futuro del sistema. Entre las posibles causas se han esgrimido el nivel de remuneraciones, que presentan diferencias significativas en relación con las del sector privado para cargos de responsabilidad y perfil similares. Asimismo, se ha hecho presente la falta de beneficios no remuneracionales que incentiven a los profesionales a asumir cargos de responsabilidad en el área salud. Una tercera causa se atribuye a los numerosos problemas y deficiencias en que se ha visto envuelta la gestión hospitalaria en los últimos años.

fortalecer el gobierno corporativo de estas empresas, aumentando los niveles de transparencia y mejorando la eficiencia de su gestión y los estándares de supervisión. La primera de estas iniciativas tiene por objeto reformar el gobierno corporativo de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO). La segunda modifica la estructura corporativa de las empresas del Estado que están bajo el alero del Sistema de Empresas Públicas (SEP).

Recuadro 5 | Un nuevo gobierno corporativo para CODELCO

El proyecto de ley que modifica la estructura corporativa de CODELCO tiene como principal objetivo dotar a la empresa de un gobierno corporativo de alto nivel, con un directorio profesionalizado y con una regulación moderna que otorgue garantías de eficiencia, competitividad y transparencia en la administración.

En materia de directores, el proyecto rediseña el actual esquema de administración ordinaria de la empresa, pasando de una estructura propia de los años setenta a un directorio profesional y autónomo, dotada de los poderes de un directorio de una empresa moderna y competitiva.

Los miembros del directorio deberán reunir estándares de idoneidad técnica y ética, toda vez que se les exigirá experiencia en la administración de empresas, haber obtenido un título profesional y tener antecedentes comerciales y tributarios intachables. Asimismo, el proyecto explicita una serie de inhabilidades e incompatibilidades para ejercer como director de la empresa, prohibiendo, por ejemplo, que los ministros de Estado, subsecretarios y otros funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República integren el directorio. Además, se incorporan al directorio miembros de carácter independiente, elegidos por el Presidente de la República sobre la base de ternas que para cada caso confecciona la Alta Dirección Pública. De esta forma, el proyecto da un paso enorme en relación a la independencia y objetividad en el funcionamiento de la empresa. Ello porque, por una parte, separa con nitidez al gobierno de turno de la administración ordinaria de la empresa y, por la otra, incluye a directores profesionales e independientes que no responden a la designación directa o de la exclusiva confianza del Ejecutivo.

El proyecto toma los debidos resguardos en cuanto a las responsabilidades y deberes de los directores, estableciendo que se les aplicarán los deberes, responsabilidades, prohibiciones, atribuciones y derechos que la ley sobre sociedades anónimas establece para los directores de dichas sociedades. Además, establece causales expresas de cesación en el cargo y un procedimiento reglado de remoción. Ello asegura permanencia y continuidad en el directorio, dándole estabilidad a la administración.

En materia de transparencia, el proyecto de ley somete a la empresa a las normas que rigen a las sociedades anónimas abiertas, lo que implica que ésta deberá observar todas las disposiciones aplicables a ellas y sujetarse a la supervisión y controles establecidos por ley para estos tipos societarios. A modo de ejemplo, el proyecto señala que CODELCO deberá contar con un comité de directores, tal y como ocurre con las sociedades anónimas abiertas, integrado únicamente por directores independientes. Éste deberá conocer y pronunciarse sobre los estados financieros y

balance de la empresa, así como sobre las operaciones con partes relacionadas y, en general, sobre aquellas transacciones o contratos que puedan generar conflictos de interés.

Finalmente, el proyecto establece que la designación del Presidente Ejecutivo será de resorte exclusivo del directorio de la empresa y el ejercicio de su cargo se someterá a las reglas que la ley de sociedades anónimas establece para el gerente general en cuanto a deberes, derechos, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades.

Recuadro 6 | El Sistema de Empresas Públicas - SEP

Las empresas públicas constituyen una fuente importante de recursos fiscales y participan en el desarrollo de sectores vitales como la actividad portuaria, agrícola, sanitaria o minera, y los sectores de energía, transporte terrestre y bancario, entre otras. Desde el punto de vista de los recursos humanos, las empresas públicas emplean directamente a más de 20 mil trabajadores, sin incluir a CODELCO.

En Chile existen 32 empresas en las que el Estado, a través del Fisco o de CORFO, posee más del 50% de su capital, 23 de las cuales están actualmente bajo la supervisión del Sistema de Empresas (SEP).

Las empresas del Estado operan en ambientes competitivos y son administradas sobre la base de criterios de mercado. Asimismo, en los casos en que las empresas cumplen fines sociales, éstos son total o parcialmente financiados con transferencias desde el Gobierno Central a través del presupuesto. Ello porque la política declarada por el gobierno respecto de las empresas públicas es la maximización de su valor económico.

Durante los últimos años se han producido ajustes institucionales para apoyar este objetivo, como la creación en 1997 del Sistema de Empresas Públicas, un Comité de CORFO dedicado a ejercer el rol empresarial del Estado y a velar por una gestión más eficiente y transparente de la mayoría de las empresas con participación estatal. Adicionalmente se han introducido reformas relacionadas con el nombramiento y el control de desempeño de los directores en estas empresas y, a su vez, se han emitido instructivos y orientaciones para adecuar su gestión a la de las sociedades anónimas.

En marzo de 2008, el gobierno envió a tramitación legislativa un proyecto de ley que introduce una serie de cambios de fondo en la estructura corporativa de las empresas del Estado, otorga una estructura orgánica al Sistema de Empresas Públicas y somete a la supervisión de dicho órgano a un nuevo conjunto de empresas del Estado.

En línea con las mejores prácticas internacionales, el proyecto propone asimilar los directorios de las empresas del Estado a los estándares internacionales más exigentes tanto en sus funciones y atribuciones como en integración. Adicionalmente, eleva los requisitos destinados a garantizar la idoneidad ética y profesional de los directores e incluye el nombramiento de directores independientes, medida ampliamente recomendada por la opinión experta en estas materias.

Asimismo, el proyecto crea legalmente el Consejo SEP como un servicio público descentralizado y con patrimonio propio. Se establece que dicho Consejo tiene como objeto ejercer los derechos y deberes del Estado en su rol empresarial, para lo cual se relaciona con el gobierno a través del Ministerio de Hacienda. Se le asignan las funciones y atribuciones correspondientes al propietario de las empresas, exceptuando disponer de la propiedad y recibir beneficios económicos de las empresas, las que no se modifican.

La separación de las funciones del Estado en su rol de dueño de empresas por una parte, de su rol como regulador y gestor de políticas por otra, es un elemento crucial para asegurar una gestión eficaz de las empresas públicas. Ello obliga a revisar la actual composición del Consejo SEP, en que el Presidente de la República nombra a 3 de los 9 consejeros, otros 3 son elegidos por CORFO y los 3 restantes son representantes ministeriales.

Para otorgar representatividad y separar funciones, el proyecto establece que 7 de los 9 consejeros del SEP serán nombrados directamente por el Presidente de la República, mientras que los 2 restantes consejeros serán nominados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado. Estos últimos son los denominados consejeros independientes y serán quienes, junto con el presidente del Consejo SEP, elijan directores independientes en cada una de las empresas bajo su tutela.

El proyecto de ley dispone que las empresas del Estado estarán sujetas a los más altos estándares de transparencia financiera, contable y de fiscalización aplicables a las empresas chilenas. Entre otras exigencias, los balances y estados financieros de las empresas públicas deberán ser auditadas por empresas independientes, y regirán para los directores y ejecutivos superiores de estas empresas las normas más estrictas en materia corporativa, quedando todas las empresas públicas sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros.

De acuerdo con el proyecto, el Consejo SEP representará al Fisco y a la CORFO en el ejercicio de los derechos y deberes de propiedad en las empresas creadas por ley y las sociedades anónimas, colectivas o de responsabilidad limitada. Es decir, cumplirá el rol de accionista o junta de accionistas.

4.3 ESTADO DE DERECHO

En el concepto de estado de derecho como variable de la calidad institucional de un Estado subyace la idea de un sistema eficaz de protección de derechos, especialmente en lo que se refiere al sistema de tutela y protección del derecho de propiedad, de los derechos y obligaciones que nacen de un contrato, funcionamiento de las policías, del sistema judicial, así como también respecto de la probabilidad de ser víctima de delitos violentos.

El concepto de estado de derecho ha sido largamente debatido en la doctrina legal y económica. Sin embargo, existe cierto consenso en cuanto a que el Estado de Derecho implica la existencia de un sistema legal conocido por todos y aplicable a todos de manera igualitaria. La institucionalidad de ese sistema legal incluye la existencia de tribunales, fiscales y policías

competentes que funcionan de un modo eficiente, con jueces dotados de la suficiente autonomía e independencia para ejercer su labor, aislados de la posibilidad de ser sujetos de manipulación o influencia política. Todo ello implica el sometimiento del Estado y la conducta de sus agentes al derecho. Sin Estado de Derecho, agentes económicos (bancos, empresas o sindicatos) no podrían funcionar y el Estado ejercería su potestad regulatoria, sancionadora, fiscalizadora, de fomento, tributaria, aduanera –entre otras– de política monetaria, de un modo injusto, ineficiente y oscuro⁶⁶.

Lo anterior constituye un elemento de especial preocupación del gobierno, especialmente en lo que se refiere al mejoramiento de la eficiencia, eficacia, imparcialidad y régimen de garantías aplicables a las instancias contenciosas llamadas a resolver materias especializadas y de alto contenido técnico. Tal es el caso, por ejemplo, de los avances en materia tributaria y aduanera, así como en lo que se refiere al mejoramiento del sistema institucional-sancionatorio en materia de libre competencia. A continuación se detallan los aspectos esenciales de las reformas más importantes introducidas por este gobierno en la materia.

REFORZAMIENTO DE LA FNE Y DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA

Mejorar los niveles competencia del mercado local, así como la calidad de las instituciones llamadas a velar por la libre competencia en Chile, ha sido la política prioritaria de los gobiernos democráticos.

El primer gran avance tuvo lugar con ocasión de la entrada en vigencia, en noviembre de 2003, de la Ley N° 19.911, que creó una nueva institucionalidad para la defensa de la libre competencia en las actividades económicas. La principal innovación que introdujo la reforma fue la sustitución de las antiguas comisiones preventivas y la comisión resolutive por el actual sistema institucional de defensa de la libre competencia. Dicho sistema se estructura sobre la base de dos instituciones: el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) y la Fiscalía Nacional Económica (FNE), correspondiendo exclusivamente a estos órganos, en la esfera de sus respectivas atribuciones, dar aplicación a la ley en resguardo de la libre competencia en los mercados. Además de su creación, la reforma del 2003 consagró la independencia de gestión del Tribunal y la separación por completo de las funciones de investigación y persecución de las sancionadoras.

La protección de la libre competencia y el reforzamiento de su institucionalidad ha sido también un tema central de la agenda de reformas institucionales del gobierno de la Presidenta Bachelet. Una de las iniciativas legales más importantes que han sido aprobadas en este periodo es la reforma al sistema de protección de la libre competencia introducida por la Ley N° 20.361, de junio de 2009. Ésta mejora los niveles de independencia de los miembros del TDLC, así como al fortalecimiento de las atribuciones de la FNE en materia de persecución de carteles.

66 Carothers, Thomas, *The Rule of Law Revival*. *Foreign Affairs* 77, no. 2, 1998. Disponible en www.carnegieendowment.org/files/CarothersChapter11.pdf.

En detalle, la reforma legal recién aprobada mejora ostensiblemente los niveles de independencia y autonomía de los miembros del TDLC, al establecer que éstos deberán ejercer sus funciones con dedicación exclusiva y al señalar un estricto régimen de incompatibilidades, con miras a evitar eventuales conflictos de interés cuando el integrante del Tribunal cese en su cargo. La reforma, además, agiliza el procedimiento judicial que se sigue ante el TDLC, especialmente en lo que se refiere al sistema de probatorio, haciéndolo más expedito y sencillo.

Asimismo, la ley otorga nuevas atribuciones para la FNE. En primer término, se le faculta para determinar soluciones alternativas e intermedias frente a casos de infracción al sistema de libre competencia, distintas al archivo de la investigación o a la presentación de un requerimiento ante el tribunal. En este sentido, se faculta a la FNE para realizar recomendaciones y prevenciones, así como para suscribir acuerdos extrajudiciales previa autorización del TDLC. En segundo lugar, la ley entrega a la FNE un conjunto de nuevas atribuciones relacionadas con la investigación de carteles o acuerdos horizontales entre competidores. En este sentido, la reforma autoriza a la FNE para allanar, descerrarajar e incautar documentos, interceptar comunicaciones, todas las cuales sólo pueden ser ejercidas previa autorización de un ministro de turno de la Corte de Apelaciones respectiva. Además, como una herramienta eficaz para la detección de carteles o acuerdos colusorios, la reforma establece un sistema de delación compensada, en cuya virtud uno de los autores de un acto de colusión puede aportar pruebas convincentes en relación al acuerdo y obtener como contrapartida una exención o rebaja en la sanción.

Finalmente, la reforma da pasos sustanciales en relación a la independencia del Fiscal Nacional Económico, tanto al someter su designación al sistema de Alta Dirección Pública como al determinar que éste sólo podrá ser removido por causales legales expresas, y a través de un procedimiento reglado de remoción.

TRIBUNALES TRIBUTARIOS Y ADUANEROS

Al crear nuevos Tribunales Tributarios y Aduaneros, la Ley N° 20.322 de enero de 2009, constituye un avance crucial en materia de modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas. Dicha normativa ajusta la jurisdicción tributaria a los desafíos que el desarrollo plantea en cuanto a la relación Estado-ciudadano y al establecimiento de un régimen de derechos y garantías que el Estado debe tutelar como función primordial.

Esta nueva legislación brinda mayores certezas a todos los contribuyentes, al entregarles un marco más eficiente y equitativo para resolver eventuales diferencias con el Estado en materia de obligaciones impositivas y aduaneras. Hasta la dictación de la ley, el Servicio de Impuestos Internos (SII) y el Servicio Nacional de Aduanas ejercían funciones de juez y parte en los procesos que mantenían con los contribuyentes, situación que no se ajustaba a los estándares mínimos de una sociedad moderna donde la justicia debe ser ejercida por tribunales independientes que garanticen a todas las partes un proceso objetivo e imparcial.

La reforma avanza en tres direcciones. La primera apunta a la independencia absoluta de la justicia tributaria y aduanera, con tribunales independientes de la Administración Tributaria, bajo la supervigilancia de la Corte Suprema. Para asegurar la dedicación exclusiva de los integrantes de estas instancias judiciales, la reforma creó una unidad especializada, desconcentrada, vinculada a la Subsecretaría de Hacienda, que se encargará de la gestión económica y administrativa necesaria para su buen funcionamiento.

En segundo lugar, la reforma incorpora a la justicia aduanera a esta nueva estructura jurisdiccional. Para esto se han asimilado los procedimientos en materias tributarias y aduaneras, lo cual redundará en economía administrativa y privada para resolver los conflictos en ambos tipos de materias.

El tercer aspecto destacado de la reforma es la creación de un recurso especial de amparo en favor de los contribuyentes, a través del cual se busca proteger a quienes consideren vulnerados sus derechos producto de un acto u omisión de la Administración. El conocimiento de estos casos corresponderá en primera instancia a los Tribunales Tributarios y Aduaneros y, en segunda, a las Cortes de Apelaciones. Esta acción judicial constituye un recurso eficaz y expedito que busca proteger los derechos de los contribuyentes cuando son amenazados o directamente vulnerados por la Administración.

Finalmente, al igual que buena parte de las reformas judiciales que se han implementado en los últimos 10 años (procesal penal, de familia y laboral), el nuevo sistema de justicia tributaria y aduanera se implementará en forma gradual, comenzando por las cuatro regiones del norte del país a partir de febrero del 2010 y posteriormente irá abarcando otras regiones del país.

4.4 CALIDAD REGULATORIA

Esta variable refleja la percepción que existe en cuanto a la habilidad del Estado para formular e implementar políticas públicas y regulaciones administrativas idóneas, orientadas a permitir y promover el desarrollo de sector privado.

El sistema regulatorio chileno ha sido objeto de importantes reformas en las últimas dos décadas, entre las que se incluyen la reforma al sistema de libre competencia y la Ley N° 19.880 sobre procedimiento administrativo del año 2003.

Sin embargo, Chile no se ha comprometido en una reforma que revise de manera sistemática y actualice las regulaciones actuales.

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha reconocido la necesidad de iniciar un proceso global de revisión de la regulación existente, de modo de estar al día con los últimos avances tecnológicos, la evolución del entorno económico y la experiencia acumulada de la administración pública.

Una revisión global de este tipo iría en línea con reformas similares emprendidas por países miembros de la OCDE, particularmente Suecia, que en la década del 80 consolidó un registro de todas las regulaciones económicas y las revisó a la luz de su efectividad y coherencia interna. Como

resultado de este trabajo, cientos de regulaciones, en particular aquellas no registradas originalmente, fueron automáticamente canceladas y otras fueron racionalizadas.

Uno de los desafíos pendientes en materia regulatoria es establecer, a nivel central, una agencia de supervisión de la calidad de la regulación económica. Países desarrollados, como el Reino Unido y Estados Unidos, cuentan con agencias de esta naturaleza. La *Better Regulation Executive* inglesa y la *Office of Information and Regulatory Affairs* estadounidense tienen por función principal la de compilar y revisar la regulación existente, así como analizar la idoneidad, pertinencia e impacto económico de las propuestas de cambios regulatorios diseñadas por distintas agencias regulatorias sectoriales.

5. Conclusiones

La calidad de las instituciones públicas constituye una piedra angular del desarrollo económico. Mayores niveles de desarrollo, sin embargo, no traen aparejado un mejoramiento inmediato en la calidad institucional del Estado.

Una institucionalidad fuerte, con una burocracia íntegra y técnicamente competente, solo es posible de lograr en la medida que exista, por parte de las autoridades políticas, la decisión estratégica y de largo de plazo de reformar el marco institucional con miras a dotar de mayor certeza a los inversionistas, a reducir el margen de discrecionalidad de la autoridad frente a los ciudadanos y a generar un ambiente de confianza y previsibilidad de la actuación del Estado y sus órganos respecto de una realidad económica cada vez más versátil y compleja.

Los gobiernos de la Concertación, particularmente el Gobierno de la Presidenta Bachelet, han puesto en marcha una serie de reformas en materia de voz y rendición de cuentas, control de la corrupción, estado de derecho, calidad regulatoria y eficiencia del Estado. Desde la instauración de la Comisión de Ética Pública en 1994, que sentó las bases de una agenda de modernización del Estado en materia de transparencia, probidad y eficiencia pública, hasta el inminente ingreso de Chile a la OCDE en los próximos meses, la transformación del Estado chileno y su marco institucional ha sido radical.

Tales reformas nos permiten situarnos hoy en día en una posición de liderazgo en el continente y en un lugar de prestigio en relación a países de ingresos similares al nuestro e incluso desarrollados.

En síntesis, si hemos avanzado hacia una institucionalidad más transparente, hacia la consagración de un servicio público íntegro, eficiente y técnicamente competente, y hacia el establecimiento de un ambiente de confianza y que da plena certeza en cuanto a la actuación del Estado frente a los ciudadanos, no ha sido fruto de la casualidad. Es la voluntad decidida de los gobiernos democráticos la que ha permitido construir una institucionalidad pública de calidad,

capacitada para cumplir las funciones que la nueva realidad política y económica demandan del Estado. El camino recorrido, sin embargo, no debe llevarnos a pensar que la tarea está cumplida. La reforma del Estado y el mejoramiento de la calidad de sus instituciones es un esfuerzo constante y permanente, que exige un compromiso formal de las autoridades, del sector privado y de la sociedad en su conjunto.

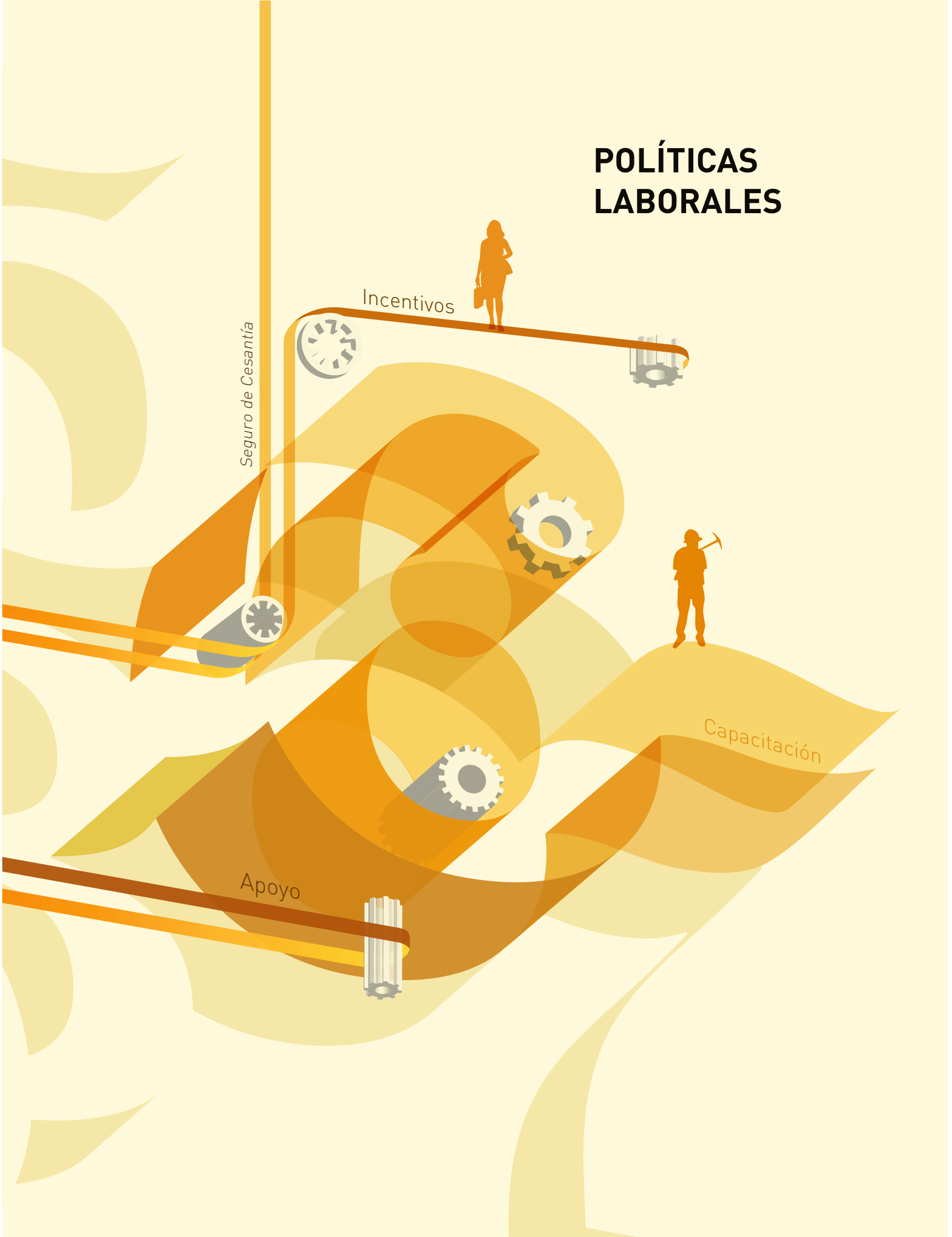
POLÍTICAS LABORALES

Seguro de Cesantía

Incentivos

Capacitación

Apoyo



1. Introducción

El mercado de trabajo ha experimentado profundos cambios en las últimas décadas. Tales transformaciones han hecho necesario un nuevo enfoque para el diseño de políticas laborales, que tiene cinco pilares fundamentales:

- › Empleabilidad: reforzar y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, mediante la capacitación, la certificación de la experiencia y el acceso a la información sobre las características de la demanda de trabajo.
- › Focalización: focalizar los instrumentos en las personas con mayores dificultades para emplearse.
- › Cobertura: determinación objetiva y transparente del beneficiario de las políticas, garantizando el acceso a todos quienes cumplen los requisitos de elegibilidad.
- › Transitoriedad: retiro gradual de los beneficios que cada instrumento entrega en la medida que el trabajador deja de requerirlos, de modo de incentivar la autonomía y capacidades de cada persona, evitando que se transforme en dependiente del programa.
- › Participación: el trabajador se hace responsable de decidir si participa o no del instrumento y con qué intensidad. La labor del funcionario es entregar la información adecuada para que el ciudadano decida de manera autónoma. Esto implica un traspaso de poder desde la administración al ciudadano.

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet aplicó este enfoque a tres de sus principales iniciativas en el mercado del trabajo: el subsidio al empleo de los jóvenes, la reforma al seguro de desempleo y la certificación de competencias laborales. Este capítulo reseña estas políticas y analiza sus implicancias para el empleo.

2. Subsidio al Empleo de los Jóvenes

El Subsidio al Empleo de los Jóvenes es, sin duda, la medida que mejor capta el nuevo enfoque de las políticas de empleo. Este subsidio tiene su origen en una propuesta del Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad, propuesto en mayo de 2008. Siguiendo la experiencia de otros países como Estados Unidos e Inglaterra, el Consejo propuso el diseño de un subsidio que entregara incentivos a los jóvenes de baja empleabilidad para incorporarse al empleo formal.

En Chile, el bajo nivel de participación laboral de los jóvenes trabajadores tiene dos causas: una es la oferta de trabajo y otra es la demanda por trabajo. Por el lado de la oferta, los bajos niveles del salario líquido al que pueden optar estos trabajadores no los incentiva a buscar un

empleo formal. Respecto a la demanda, la relativa menor productividad de los jóvenes en relación al valor del ingreso mínimo desincentiva a las empresas a contratarlos.

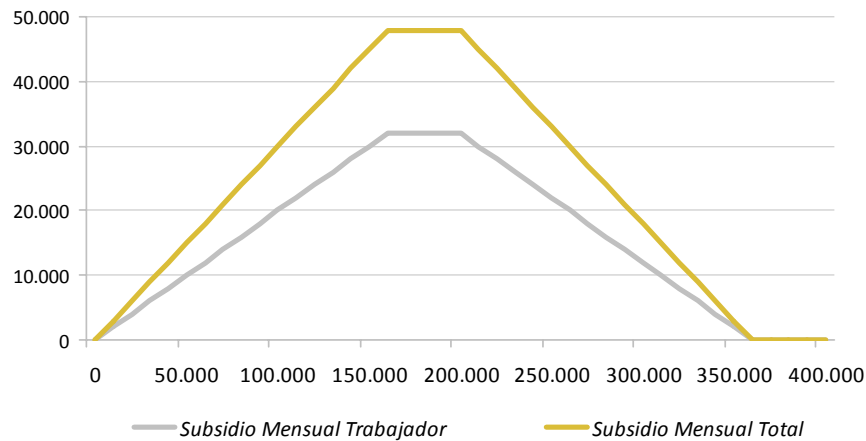
Con este diagnóstico, la ley creó el Subsidio al Empleo de los Jóvenes (SEJ), que empezó a regir el 1 de julio de 2009. Este instrumento se articuló con dos componentes: un aporte monetario para el trabajador (2/3 del subsidio) y otro para el empleador que lo contrata (1/3 del subsidio). Así, se incentiva la participación laboral de los jóvenes y su contratación. Esta estructura es una innovación a nivel internacional.

Este subsidio tiene una focalización clara. El grupo objetivo elegido como beneficiario lo integran los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, pertenecientes a los hogares de los primeros cuatro deciles de la población, según la Ficha de Protección Social. El subsidio tiene como principal objetivo aumentar la tasa de empleo de este grupo, incrementar el ingreso de los hogares más vulnerables y facilitar la entrada temprana de estos jóvenes al mercado laboral formal.

La elegibilidad de los beneficiarios depende de datos objetivos y conocidos, lo que reduce la incertidumbre y la discrecionalidad a la hora de entregar los beneficios. No existen asignaciones a nivel central, restricciones de cupo, ni restricciones por tipo de empresa. Estos dos últimos puntos son importantes para reducir la incertidumbre de los empleadores respecto a su elegibilidad y así aumentar la eficacia de la política.

La magnitud del subsidio que recibe un trabajador depende de su ingreso anual cotizado. De esta forma se fomenta la formalización de los trabajadores y el cumplimiento de la obligación de cotizar en la seguridad social. El beneficio para el empleador se calcula y se paga en forma mensual. El subsidio opera respecto de remuneraciones brutas mensuales iguales o inferiores a \$360 mil o para remuneraciones brutas totales anuales de hasta \$4.320.000, que incluye tanto las remuneraciones como las demás rentas (Gráfico 1).

Gráfico 1 | Beneficios SEJ, según salario



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a beneficios SEJ

Para premiar el esfuerzo del trabajador, el subsidio es creciente en el primer rango de salarios; después es constante, para luego decaer lentamente en el rango superior. Esta construcción asegura la transitoriedad del beneficio. El monto del subsidio mensual total (del trabajador y del empleador) alcanza al 30% del salario para ingresos iguales o inferiores a \$160 mil, 30% de \$160 mil para los ingresos que se ubican entre \$160 mil y \$200 mil, y decrece linealmente para ingresos de hasta \$360 mil.

La experiencia internacional es variada respecto a la forma de pago de este tipo de subsidios. En Estados Unidos, por ejemplo, aún cuando existe el pago mensual, el 98% se paga anualmente, mientras que en Inglaterra se paga mes a mes. Para ofrecer mayores posibilidades a los jóvenes chilenos se implementaron las dos opciones. El trabajador puede optar entre recibir el subsidio en pago mensual o anual. En ambos casos se le paga sólo cuando el empleador ha pagado las cotizaciones previsionales. El cálculo anual del subsidio permite que reciban el subsidio al final del año aquellos trabajadores que laboran de manera discontinua aún cuando tengan ocasionalmente ingresos mensuales superiores a \$360 mil.

Esta modalidad de pago tiene como efecto adicional que el trabajador tiene un incentivo para trabajar más horas. Si el subsidio fuera sólo en base al ingreso mensual, el impuesto implícito a las horas extraordinarias sería muy alto para los trabajadores de ingresos que se ubican en la parte decreciente del subsidio y la cobertura sería menor, porque quedarían excluidos quienes realizan trabajos estacionales.⁶⁷

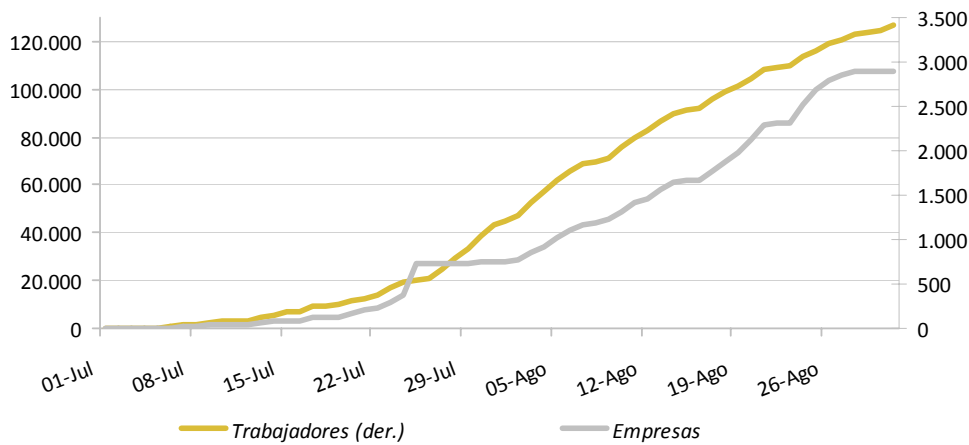
⁶⁷ Un probable efecto es que podría haber menos incentivos al trabajar más meses. Largamente debatido al interior del grupo técnico que diseñó la propuesta al Ejecutivo. Un debate más reciente sugiere que el subsidio debería estar ligado a las horas

El trabajador y el empleador solicitan el subsidio de manera independiente y el beneficio se concede también en forma separada a cada uno. Esta modalidad se estableció para evitar los incentivos al fraude e impedir que los beneficios fueran recibidos por una de las partes sin mediar una acción deliberada del beneficiario.

La postulación al subsidio es expedita y en lo posible por Internet, aprovechando que los jóvenes son usuarios masivos de estos sistemas de comunicación. La experiencia de otros programas de gobierno muestra que para este segmento etéreo, el desconocimiento y los costos de transacción asociados a la visita a una oficina reduce el atractivo del instrumento.

El Subsidio al Empleo de los Jóvenes empezó a funcionar el 1 de julio del año 2009. Tal como lo muestra el Gráfico 2, los datos de los dos primeros meses de funcionamiento indican que los trabajadores jóvenes han sido mucho más rápidos en pedir el beneficio que las empresas. Este hecho es coherente con la experiencia internacional de este tipo de instrumentos. Dado que este subsidio es incompatible con otros beneficios fiscales de naturaleza similar, el empleador tiene que analizar qué instrumento es el que más le conviene.

Gráfico 2 | Solicitudes SEJ trabajadores y empresas. (julio-agosto 2009)



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos del Ministerio del Trabajo

De las solicitudes realizadas durante los dos primeros meses, un 51% provino de mujeres, el 62,6% solicitó el pago mensual y el 73,9% hizo la postulación vía web. En términos territoriales, un 49% proviene de la Región Metropolitana, 11,8% de la Región del Bío Bío y un 8,5% de la Región de Valparaíso. Respecto de la distribución socioeconómica, se constata que un 41,6% pertenece al primer decil de la Ficha de Protección Social, un 22,2% al segundo decil, un 20% al tercero y un

trabajadas. Sin embargo, el problema es que el Seguro de Cesantía no tiene la información de las horas trabajadas. Algo de esta discusión también surgió en el marco de la Reforma Previsional.

16% al cuarto decil. El pago promedio es de \$25.000, existiendo muy poca diferencia entre los deciles.

El Cuadro 1 muestra que un total de 2.971 empresas postularon al subsidio en julio y agosto, de las cuales un 32,7% son micro empresas. Aunque en el periodo analizado ha aumentado la tendencia del número de empresas que solicitan incorporarse al subsidio, la cobertura aún está muy lejos de las 45 mil empresas que, al 1 de julio de 2009, tenían jóvenes contratados que cumplían con los requisitos para beneficiarse de este instrumento.

Cuadro 1 | Solicitudes de empresa, según tamaño

| Tamaño de empresa | Julio | Agosto | Total | % |
|-----------------------|------------|--------------|--------------|------------|
| Grande | 90 | 292 | 382 | 12,9 |
| Mediana | 118 | 381 | 499 | 16,8 |
| Pequeña | 191 | 611 | 802 | 27,0 |
| Micro | 232 | 740 | 972 | 32,7 |
| No Determinado | 75 | 241 | 316 | 10,6 |
| Total | 706 | 2.265 | 2.971 | 100 |

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos del Ministerio del Trabajo

Es prematuro evaluar el funcionamiento del Subsidio al Empleo de los Jóvenes, pues sólo se dispone de 2 meses de datos de solicitudes y se ha efectuado sólo un pago. Sin embargo, podemos decir que este instrumento ya ha penetrado masivamente entre los jóvenes, dado el alto número de solicitudes registradas desde el inicio de su funcionamiento.

El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, está diseñando una evaluación de este subsidio en el marco de su programa de evaluación de impacto de programas nuevos. Esta evaluación arrojará una gran cantidad de información sobre su desempeño y será un insumo importante para ir mejorando su focalización en el futuro.

Es evidente que el subsidio enfrentará una serie de desafíos en el mediano plazo, incluyendo su eventual ampliación hacia otros grupos objetivos, tanto en términos de edad como en términos del puntaje de la Ficha de Protección Social. Es importante que esta decisión sólo sea abordada una vez que se cuente con una buena evaluación de su impacto. Instrumentos similares en Estados Unidos e Inglaterra se han mantenido en el tiempo gracias a que se legitimaron social y técnicamente a partir de sucesivas evaluaciones y perfeccionamientos.

3. El Seguro de Cesantía

El Seguro de Cesantía es un instrumento de protección social destinado a resguardar el ingreso de las personas que quedan cesantes y procurar que se reinseren al mercado del trabajo lo más pronto posible. Este seguro entró en vigencia en Chile en octubre de 2002. En ese momento, la afiliación fue voluntaria para aquellos trabajadores que estaban participando en el mercado laboral y ha sido obligatoria para todos los nuevos contratos que se iniciaron después de su entrada en vigencia.

Los beneficios monetarios que otorga el Seguro de Cesantía tienen un componente privado, financiado por empleadores y trabajadores, que se acumula en una Cuenta Individual de Cesantía (CIC), y un componente solidario financiado por los empleadores y el Estado que se acumula en el Fondo de Cesantía Solidario (FCS). El financiamiento de la CIC para trabajadores con contrato indefinido es a través de los aportes del trabajador y de su empleador.⁶⁸ El financiamiento de la CIC de los trabajadores con contrato a plazo fijo (PF) o por obra o faena (OF) es completamente de cargo del empleador.⁶⁹ Los trabajadores también tienen acceso al FCS.⁷⁰ El Estado aporta anualmente al FCS 225.792 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), que representan alrededor de US\$14 millones.

Los trabajadores que acceden al Seguro de Cesantía tienen derecho a cobertura de salud a través de FONASA -que se extiende a sus cargas familiares- así como a las asignaciones familiares que otorga el Estado. También pueden ser beneficiarios de capacitación e intermediación laboral. Con el objetivo de acelerar la reinserción laboral de los individuos, existe un apoyo a la búsqueda de empleo a través de la Bolsa Nacional de Empleo, una herramienta computacional de intermediación laboral.

La administración del sistema y sus fondos es entregada a un administrador privado único, denominado Administrador de Fondos de Cesantía (AFC), adjudicado mediante licitación pública por un periodo de 10 años. El sistema cuenta además con una Comisión de Usuarios que tiene como función principal monitorear su funcionamiento y proponer reformas necesarias para mejorar el cumplimiento de los objetivos del Seguro. Esta comisión está conformada por representantes de trabajadores y empleadores y es presidida por un académico.

Los trabajadores que solicitan el Seguro de Cesantía financian las prestaciones primero con los recursos de su cuenta y luego con cargo al FCS. El fondo entrega beneficios monetarios focalizados en los trabajadores menos empleables, toda vez que los montos asociados a los pagos

68 El trabajador aporta con el 0,6% de sus remuneraciones imponibles, con tope de 90 UF mensuales, y el empleador con el 1,6% de las remuneraciones imponibles del trabajador, con tope de 90 UF mensuales.

69 Hasta mayo del 2009 el empleador aportaba un 3% de las remuneraciones imponibles del trabajador, con tope de 90 UF mensuales. Esta regla cambió con las modificaciones al Seguro.

70 Hasta mayo 2009 los trabajadores PF y OF no tenían acceso al FCS, lo que se revirtió con la reforma al Seguro de Cesantía implementada a partir de mayo de 2009.

cuentan con topes máximos y mínimos, que se reajustan una vez al año, de acuerdo a la variación en el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los requisitos de acceso al FCS dependen del tipo de contrato de trabajo y sólo se puede acceder a él dos veces cada cinco años, condición que busca resguardar el criterio de empleabilidad de la persona ya que incentiva a acceder al FCS sólo en los casos más necesarios.

Hasta mayo de 2009, para tener acceso al FCS los trabajadores con contrato indefinido debían realizar doce cotizaciones mensuales continuas, cesar la relación laboral por caso fortuito, fuerza mayor o necesidades de la empresa, y no tener fondos suficientes en la CIC para financiar los montos máximos del Seguro de Cesantía. El fondo daba derecho a cinco pagos con tasas de reemplazo decrecientes: 50% el primer mes, 45% el segundo, 40% el tercero, 35% el cuarto y 30% el quinto mes. La disminución de la tasa de reemplazo sigue el criterio de transitoriedad, pues se retira lentamente el beneficio en el tiempo. Ello tiene por objeto aumentar gradualmente los incentivos para que la persona busque insertarse nuevamente en el mercado de trabajo.

Estas tasas de reemplazo se calculaban sobre el promedio de las remuneraciones imponibles de los últimos doce meses. Sin embargo, dada la gratuidad de las prestaciones de salud para el beneficiario del FCS y la exención de cotizaciones previsionales, las tasas de reemplazo sobre el salario líquido eran, de hecho, 20% superiores.

Estos criterios para acceder al FCS tienen su correspondiente para acceder a la CIC. El trabajador con contrato indefinido hasta antes de la reforma debía tener doce cotizaciones continuas o discontinuas desde la afiliación o desde la última vez que solicitó el beneficio.⁷¹ Para determinar el número de giros se consideraba el número de cotizaciones realizadas por el trabajador a la CIC. A un trabajador que cotizó entre doce y dieciocho meses se le pagaba en un solo giro la totalidad de lo acumulado en la CIC. Los trabajadores que acumulaban más de dieciocho meses de cotización tenían derecho a tantos giros como años de cotizaciones acumulados, con un máximo de cinco giros.

El monto a recibir en el primer pago se calculaba dividiendo el saldo en la CIC por un factor asociado a cada giro⁷². Los pagos del segundo, tercero y cuarto giro correspondían a un 90%, 80% y 70% respectivamente del monto del primer giro ya calculado. El monto del quinto giro correspondía al saldo remanente de la CIC, retirando así el trabajador la totalidad del saldo de su cuenta.

Los requisitos de acceso a la CIC de los trabajadores PF y OF exigían seis cotizaciones continuas o discontinuas desde la afiliación o desde la última vez que solicitó el beneficio. Hasta

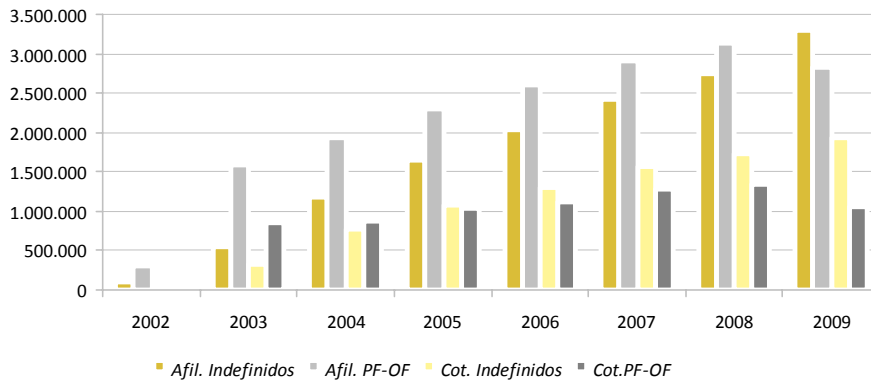
71 Los beneficios con cargo a la CIC son independientes de la causal de cese de relación laboral del individuo, es decir, constituyen un beneficio a todo evento.

72 Si tiene derecho a dos giros, el factor que divide al saldo en la CIC para el pago del primer giro es 1,9; si tiene derecho a tres giros el factor es 2,7; si tiene derecho a cuatro giros el factor es 3,4; si tiene derecho a cinco giros el factor es 4.

antes de la reforma, estos trabajadores podían retirar todos los fondos acumulados en la CIC en un sólo giro y no tenían derecho a acceder al FCS.

A abril del año 2009 había 6,1 millones de afiliados al Seguro de Cesantía, un 72% del universo total de personas afiliadas al sistema de AFP, proporción bastante significativa (Gráfico 3). El fuerte incremento en los afiliados al Seguro de Cesantía desde su creación se explica principalmente por la rotación laboral que existe entre los trabajadores y la obligatoriedad de afiliación para todos los nuevos contratos suscritos desde el año 2002. A pesar de la alta afiliación al Seguro de Cesantía y aunque los cotizantes han crecido de manera importante a través de los años, en la actualidad sólo el 49% de los afiliados cotiza. Esto representa cerca del 79% de los asalariados del sector privado.

Gráfico 3 | Solicitudes SEJ trabajadores y empresas (julio-agosto 2009)



Fuente: SAFP

Los trabajadores con contrato indefinido han ido aumentando como proporción de los cotizantes y a diciembre del año 2008 ya representaban un 56% del total. De acuerdo a la encuesta CASEN del año 2006, la proporción de trabajadores del sector privado con contrato indefinido representa en torno al 65% del total. Se estima que entre 300 mil y 750 mil trabajadores aún no se han afiliado al Seguro de Cesantía⁷³.

73 Este cálculo se obtuvo identificando la cantidad de trabajadores que existe en el sector privado, según la última ENE del trimestre abril-junio 2009, del INE, restando la cantidad de trabajadores que están afiliados al Seguro de Cesantía.

3.1 FORTALECIMIENTO DEL SEGURO

Hasta abril del año 2009 se entregó un total de 5,6 millones de prestaciones⁷⁴, pero de ese total apenas el 6% corresponde a beneficios entregados a través del FCS. Un 42% de las prestaciones se otorgaron a los trabajadores con contrato indefinido. La tasa de reemplazo del primer giro de los afiliados que recibieron prestaciones financiadas solamente por la CIC era de aproximadamente 33%⁷⁵. La tasa de reemplazo promedio mensual para los trabajadores que accedían a la CIC era de 6,5%, tanto para los trabajadores a plazo fijo como indefinido.

Aunque estas cifras demuestran la madurez y la consolidación que había alcanzado el seguro de cesantía después de siete años de funcionamiento, también justificaban la necesidad de asumir desafíos más ambiciosos a los contemplados en el diseño original y perfeccionar algunas insuficiencias detectadas en su funcionamiento.

Los problemas se concentraban en cinco áreas. En primer lugar, debido a los requisitos de acceso, el FCS prácticamente no estaba entregando cobertura a los trabajadores PF y OF, que constituyen un segmento importante de la fuerza de trabajo. Un segundo problema era que los trabajadores con contratos indefinidos también tenían dificultades de acceso al FCS, ya que la exigencia de reunir doce cotizaciones continuas sólo era alcanzada por una fracción marginal de ellos. Tercero, el seguro estaba desacoplado de los ciclos de contracción económica, de forma tal que las prestaciones se mantenían estables sin distinguir periodos de mayor o menor cesantía. Cuarto, al otorgar prestaciones en dinero a los trabajadores cesantes el seguro contribuía a estabilizar sus ingresos durante el desempleo, pero no brindaba ningún apoyo para la reinserción o la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo. Tampoco existía un mecanismo para aprovechar la valiosa información sobre el mercado de trabajo que el seguro va generando todos los meses, como zonas geográficas y sectores económicos donde se está generando o destruyendo empleo; remuneraciones promedio por género y edad, rotación y duración en el empleo. Y quinto, el diseño del sistema exigía que la AFC invirtiera el Fondo de Cesantía en un portafolio semejante al Fondo E del sistema de pensiones. Esto no consideraba que una pensión es una inversión a mayor plazo que un fondo de cesantía y que por tanto los criterios de inversión, en cuanto al plazo y el tipo de riesgo, deben ser distintos.

La Comisión de Usuarios del sistema propuso entonces una reforma al Seguro de Cesantía que básicamente se enfocó en tres objetivos principales. Primero, mejorar la cobertura del Fondo de Cesantía Solidario, ya que producto de los bajos niveles de cobertura, el criterio de focalización no se estaba cumpliendo y muchos trabajadores con bajo nivel de empleabilidad no eran cubiertos. Segundo, crear un mecanismo de intermediación laboral eficiente que facilitara la reinserción de

74 El número de prestaciones entregadas no es equivalente al número de personas que han recibido prestaciones, ya que una persona recibe hasta cinco pagos del Seguro de Cesantía y puede optar a éste más de una vez.

75 Ver documento de trabajo SAEP, "Cinco Años de Funcionamiento del Seguro de Cesantía en Chile: Diagnóstico y Desafíos para su Perfeccionamiento", Solange Berstein, Pamela Gana, Eduardo Fajnzylber, Isabel Poblete. Agosto 2007.

los trabajadores, mejorando su empleabilidad. Y en tercer lugar, perfeccionar los instrumentos de inversión del Seguro de Cesantía para mejorar sus retornos.

Sobre la base de esta propuesta, el gobierno elaboró una iniciativa legal para expandir el seguro a nuevos beneficiarios y otorgar prestaciones más acordes con la estructura actual de nuestro mercado laboral. Este proyecto fue luego reforzado por nuevas medidas, tras constatarse la profundidad de la crisis económica global y la necesidad de incorporar al seguro un enfoque aún más contracíclico.

En síntesis, las principales modificaciones al Seguro de Cesantía fueron las siguientes:

- › **Cuenta Individual:** A partir de julio de 2009 y por un periodo de doce meses se reconocen como pagadas al FCS las cotizaciones de los trabajadores con contratos temporales (PF y OF) anteriores a esa fecha, adelantando de modo automático su acceso a los beneficios del Fondo. Esta medida transitoria permitió que este grupo de trabajadores no fuera discriminado en el acceso al FCS en un periodo de contracción económica, ya que de otro modo habrían tenido que esperar hasta el año 2010 para que el Fondo les entregara las primeras prestaciones.
- › **Acceso al Fondo de Cesantía Solidario:** Con el objeto de aumentar la cobertura del FCS, se flexibilizaron los requisitos de acceso para todos los trabajadores, independiente del tipo de contrato que tuvieran. En ambos casos, se comenzó a exigir al menos doce cotizaciones continuas o discontinuas en los últimos veinticuatro meses, contados desde el término de la relación laboral. Las últimas tres cotizaciones continuas deben corresponder al mismo empleador, lo que busca evitar el fraude del sistema. En el caso de los trabajadores PF y OF, cuando acceden al Fondo Solidario tienen derecho a dos pagos con tasas de reemplazo del 35% y 30%, respectivamente⁷⁶. Esta menor tasa de reemplazo resguarda el criterio de empleabilidad, pues estos trabajadores saben con certeza el momento de término del contrato y por lo tanto existen incentivos para buscar empleo en forma oportuna.
- › **Mejora en tasas de reemplazo:** Para aumentar el uso del FCS y los beneficios otorgados, la reforma igualó los montos de las tasas de reemplazo de la CIC y el FCS. Se eliminó la práctica de retirar el saldo de los fondos acumulados en la CIC para cada evento de cesantía, salvo que exista una necesidad verdadera. Se reajustaron los toques máximos y mínimos de acceso al FCS, límites que además serán revisados anualmente sobre la base de la variación de los salarios reales de la economía. De esta forma, se aumentó todavía más la tasa de reemplazo del seguro de modo que este instrumento ofrezca también protección a los trabajadores de ingresos medios.
- › **Prestaciones en caso de alta cesantía:** En respuesta a los probables efectos de la crisis global en la evolución del empleo, se incorporó al seguro de cesantía un componente

⁷⁶ En este caso la cotización del 3% de empleador se modifica, siendo 2,8% a la CIC y 0,2% al FCS.

contracíclico adicional, coherente con la política fiscal contracíclica. De este modo, desde el julio de 2009 se garantizó el acceso a dos pagos adicionales del seguro en caso de altos niveles de cesantía⁷⁷. Nuevamente, este elemento permitió perfeccionar los objetivos de focalización y empleabilidad y de esa forma otorgar más protección en los momentos más difíciles.

- › **Sistema de información laboral y Bolsa Nacional de Empleo:** La reforma incluyó medidas para sistematizar y difundir los datos que la administración de los Fondos de Cesantía genera mes a mes y hacer posible su uso para investigaciones sobre las características y comportamiento del mercado de trabajo chileno. Esta información es relevante para el desarrollo de políticas públicas, pero también para que los trabajadores puedan tomar decisiones informadas sobre su futuro laboral. También se estableció la creación de una Bolsa Nacional de Empleo, instrumento eficaz para que la oferta y demanda de trabajo se encuentren. Más adelante se presenta una descripción detallada de esta última política.
- › **Portafolio de inversión de los Fondos de Cesantía:** Se introdujeron cambios para asegurar que los recursos acumulados se invirtieran considerando los horizontes de inversión, necesidades de liquidez y riesgos.

Como consecuencia de esta reforma, la cobertura del sistema mejoró ostensiblemente. Los datos a mayo del 2009 indican que producto de las reformas alrededor de 300 mil nuevos trabajadores tienen acceso potencial al FCS⁷⁸. Respecto del aumento en cobertura del Fondo, los datos indican que entre enero y abril de 2009, 14% de los trabajadores con contrato indefinido que realizaron solicitudes al Seguro de Cesantía pidieron también beneficios al FCS. En contraste, en los primeros tres meses posteriores a la reforma, las solicitudes de este grupo de trabajadores aumentaron en 48%. Es decir, entre mayo y agosto de 2009, 21% de los trabajadores con contratos indefinidos optó por el FCS.

⁷⁷ Este pago adicional se activa cuando el desempleo nacional es superior en 1 punto del promedio de los últimos 4 años. La tasa de reemplazo de estos dos pagos adicionales es de un 25%.

⁷⁸ Para este cálculo se utilizaron los datos mensuales de la AFC y se estimó el potencial de trabajadores que tiene acceso al FCS antes y después de las reformas.

Cuadro 2 | Solicitudes al Seguro de Cesantía (enero-agosto 2009)

| Mes | Indefinido | | | Plazo Fijo - Obra y Faena | | |
|--------------|----------------|---------------|--------------|---------------------------|--------------|--------------|
| | Total | Opta FCS | % opta a FCS | Total | Opta FCS | % opta a FCS |
| Enero | 33.274 | 3.835 | 12% | 69.196 | | |
| Febrero | 31.171 | 4.162 | 13% | 53.598 | | |
| Marzo | 42.035 | 6.018 | 14% | 66.089 | | |
| Abril | 39.280 | 6.413 | 16% | 67.713 | | |
| Mayo | 34.133 | 4.836 | 14% | 77.502 | | |
| Junio | 34.389 | 6.605 | 19% | 66.086 | | |
| Julio | 33.736 | 8.523 | 25% | 57.650 | 1.887 | 3% |
| Agosto | 32.175 | 7.644 | 24% | 55.385 | 1.469 | 3% |
| Total | 280.193 | 48.036 | 17% | 513.219 | 3.356 | 3% |

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos del Seguro de Cesantía.

Los trabajadores con contratos PF y OF también han comenzado a optar por el uso del Fondo de Cesantía Solidario. Entre julio y agosto del 2009 más de tres mil de estos trabajadores hicieron uso de estos fondos. A medida que este grupo de trabajadores conozca y se familiarice con el cambio realizado, se espera que al menos 27% de ellos cumpla con los requisitos de acceso al FCS.

En cuanto a las mejoras introducidas en los montos del Seguro de Cesantía, los datos indican que alrededor de 695 mil potenciales trabajadores -con remuneraciones promedios menores a \$176 mil mensuales- se ven beneficiados con el aumento en los montos mínimos de los pagos del FCS. Por su parte, más de 950 mil trabajadores se ven beneficiados con el aumento en los topes máximos de los beneficios del FCS.

Los datos a mayo del 2009 respecto de quienes han usado el FCS antes y después de la reforma indican que las tasas de reemplazo del primer giro ha mejorado en 18% respecto del total acumulado a abril de 2009. Otro aumento de las coberturas durante estos meses proviene de la activación de los dos pagos adicionales que contempla la reforma para el caso de aumento en la cesantía. Esta medida se materializó en el mes de junio de este año y benefició a 1.782 trabajadores el primer mes.

3.2 DESAFÍOS FUTUROS: LA NUEVA BOLSA NACIONAL DE EMPLEO

Una de las principales preocupaciones para los trabajadores que se encuentran cesantes es reinsertarse prontamente en el mercado laboral y mejorar sus alternativas de empleo. Producto de la reforma, además de los beneficios monetarios del Seguro de Cesantía, los trabajadores cesantes podrán optar a un nuevo mecanismo de intermediación laboral a través de la Bolsa Nacional de Empleo (BNE). Este es un portal web con información del mercado laboral y de alternativas de capacitación, en el cual está contemplada la interacción de trabajadores y empresas. Este sistema, que se licitará durante el último trimestre del año 2009, tiene por objetivo aumentar la empleabilidad y facilitar la reinsertión laboral de los trabajadores cesantes afiliados al Seguro de Cesantía. Éstos podrán buscar empleo en forma simple y rápida a través de este portal y las empresas podrán reclutar trabajadores y publicar ofertas de trabajo.

La BNE permitirá a los intermediadores laborales mejorar la asignación de los recursos humanos, logrando simultáneamente una mejor calidad de empleo para los trabajadores y una mayor competitividad de las empresas usuarias. También, a través del análisis de la demanda insatisfecha, la BNE aportará información para orientar los procesos de capacitación y desarrollo de competencias y servirá para determinar los tipos de trabajos más demandados en la economía.

La nueva BNE cumplirá un rol estratégico en el desarrollo del mercado de intermediación laboral e impactará sustantivamente en la actual oferta de mecanismos para insertar rápida y oportunamente a los trabajadores cesantes en nuevos empleos. Algunas de las características más importantes de este instrumento son los siguientes:

- › Permitirá monitorear continuamente la búsqueda de empleo de las personas que acceden al Fondo de Cesantía Solidario.
- › Reducirá las asimetrías de información que tienen las empresas respecto de los trabajadores, porque los datos que proporcionen se podrán verificar con fuentes confiables.
- › Las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) y otras empresas de intermediación laboral podrán monitorear la efectividad de sus esfuerzos para colocar a los individuos en un empleo.

4. Certificación de competencias laborales

En el mercado laboral chileno se ha producido un alza importante del empleo en el sector servicios, han surgido nuevas jornadas laborales y ha aumentado la rotación laboral.⁷⁹ Además, las constantes exigencias de aumentos en la productividad laboral implican una necesidad de preparación y calificación permanente por parte de los trabajadores. Sin embargo el capital humano con que Chile cuenta para enfrentar estos desafíos es aún relativamente reducido y dispar.

Los aumentos en la productividad de un país están fuertemente correlacionados con las destrezas, habilidades y educación de su población. En consecuencia, resulta imprescindible que los trabajadores aumenten sus posibilidades de capacitación de calidad. La evidencia internacional indica que construir un enfoque de competencias laborales⁸⁰ que opere de manera continua es una de las mejores opciones para incentivar la capacitación durante el ciclo de vida de los trabajadores y, de esa forma, actualizar las posibilidades de empleabilidad.

⁷⁹ Los datos del Seguro Cesantía indican que en mayo en promedio los contratos indefinidos tienen una duración de 11 meses y los contratos PF-OF una duración de 9 meses.

⁸⁰ Las competencias laborales son todas aquellas capacidades necesarias para desempeñar una función productiva de acuerdo a los requerimientos de calidad exigidos por el sector productivo.

Este enfoque se traduce, principalmente, en la certificación de las competencias laborales del trabajador, cuyo objetivo es validar las destrezas y habilidades adquiridas durante la experiencia laboral, de modo que no queden obsoletas. Para ello se entrega al trabajador un instrumento que le permite validar sus competencias en el mercado a la vez que se contribuye a mejorar la calidad y pertinencia de la oferta de capacitación, aumentando la productividad de los trabajadores y sus posibilidades de acceso al mercado laboral.

El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales entró en vigencia en Chile en enero del 2008 y comenzó a funcionar formalmente en julio de 2009. Tiene como propósito contribuir a la empleabilidad de los trabajadores y a la productividad de las empresas, favoreciendo las oportunidades de aprendizaje continuo. Responde además a la necesidad de disponer de información relevante que oriente a los trabajadores y a las empresas respecto de sus necesidades de formación y capacitación.

El Sistema Nacional de Certificación de Competencias se crea con los siguientes criterios:

- › Las empresas participan activamente.
- › Participar es una decisión voluntaria, a la que tienen acceso todas las empresas y trabajadores del país, siguiendo el criterio de participación del nuevo enfoque de políticas laborales.
- › Está separado del sistema de capacitación y formación de trabajadores, evitando así conflictos de interés que afecten la validez y legitimidad de la certificación de las competencias.
- › Se asegura la validez del certificado que acredita las competencias del trabajador, mediante el uso de esquemas metodológicos comunes a todos los sectores productivos.

La aplicación del sistema contempla tres etapas: (1) levantamiento de perfiles de competencias laborales; (2) validación de estándares; y (3) evaluación y certificación de las competencias laborales de los trabajadores.

El sistema define perfiles ocupacionales para los distintos sectores de la economía y también elabora estándares de referencia para medir habilidades, conocimientos y aptitudes que deben tener los trabajadores en cada perfil ocupacional. De esta manera, las personas pueden certificar sus destrezas en el trabajo, sin importar dónde y cómo las haya adquirido.

La evaluación de las competencias laborales es el proceso mediante el cual se recogen evidencias sobre el desempeño laboral de un individuo, con el fin de determinar si es “competente” o “aún no competente” para realizar una determinada función laboral. Para esta calificación se utiliza la observación del rendimiento, pruebas de habilidad, ejercicios de simulación, realización de proyectos, preguntas orales, examen escrito y cuestionarios de alternativas. El referente para esta evaluación son los estándares de competencia laboral definidos por el mundo productivo, que constituyen una señal de alto valor para el mercado del trabajo y para las distintas instituciones capacitadoras y certificadores vinculados a este sistema.

Luego de concluida la etapa de evaluación en forma exitosa, los individuos son certificados como “competentes” por organismos de reconocido prestigio en su industria. Si un candidato es considerado “aún no competente”, se le abre la posibilidad de acceder a cursos de capacitación para desarrollar las áreas en que presenta deficiencias. Estos cursos son ofrecidos por instituciones capacitadoras acreditadas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), entre las cuales se encuentran centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades. Esta evaluación, siguiendo el criterio de empleabilidad, constituye un instrumento que reduce las asimetrías de información que tienen los trabajadores y empleadores, ya que el trabajador podrá certificar sus niveles de conocimiento y experiencia. Esto es especialmente relevante para aquellos trabajadores que tienen bajo nivel de escolaridad y por lo tanto, no poseen algún título que cumpla con ese rol.

El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales está regulado por una Comisión Nacional integrada por siete miembros representativos de distintos ámbitos del mercado laboral y de la capacitación⁸¹. La Comisión propone las políticas globales de certificación, acredita los estándares de competencias laborales que se aplicarán, acredita y supervisa a los centros de evaluación y certificación de competencias laborales y a los evaluadores. También acredita la condición de evaluador habilitado para participar en el sistema, y crea y mantiene los registros de estándares, centros, evaluadores y certificaciones. Además, esta comisión aprueba y presenta el plan de trabajo y el plan de inversión de excedentes, y es la responsable de la rendición de cuentas del sistema. En general, vela por la transparencia, la fe pública y la calidad del sistema.

Con el objetivo de resguardar la pertinencia del sistema respecto de las necesidades efectivas de los sectores involucrados en la certificación, para el proceso de generación, adquisición y actualización de estándares se debe consultar necesariamente a los sectores relacionados. Esto se efectúa a través de un comité sectorial que entrega orientaciones estratégicas. El comité propone también los estándares de competencias exigidos para el desarrollo de una determinada función laboral y los criterios sectoriales de acreditación.

Para asegurar la calidad, transparencia y legitimidad de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales el sistema considera la incorporación de procesos orientados a la acreditación de los centros y de los evaluadores según normas de calidad de carácter general y sectorial. A su vez, se faculta a la comisión para sancionar en forma efectiva tanto a los centros como a los evaluadores. También se contemplan inhabilidades para que personas vinculadas con el mundo de la capacitación y de la formación participen en el sistema, ya sea a nivel de la comisión como de los operadores involucrados.

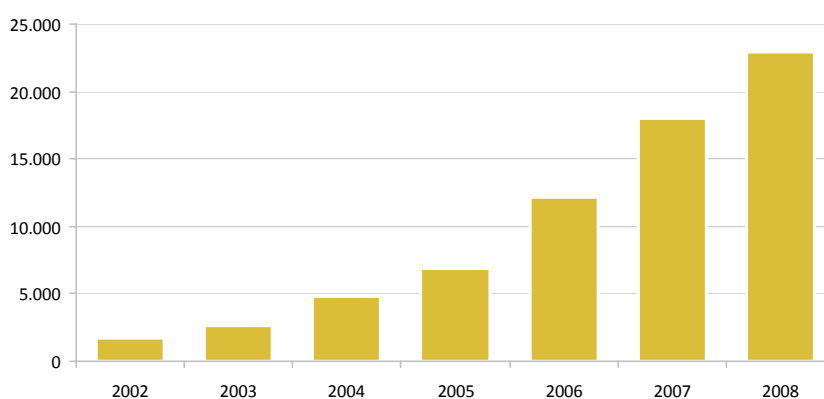
81 Del total de integrantes, tres son designados por los ministros de Trabajo y Previsión Social; de Economía, Fomento y Reconstrucción; y de Educación. Otros tres miembros son designados por la organización de empleadores de mayor representatividad del país, a lo que se suma un representante de los trabajadores.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo a lo propuesto por la comisión, fija el arancel máximo que ésta puede cobrar por los procesos de acreditación y de mantención en los registros. Para financiar los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales de las personas, se extendió el uso de la franquicia tributaria. Todos los trabajadores o sus respectivas empresas tienen que realizar un co-pago de las acciones de evaluación y verificación. Además, los trabajadores más vulnerables pueden recibir financiamiento para dichas actividades por parte del Fondo Nacional de Capacitación. Para focalizar este sistema en los trabajadores menos empleables, el co-pago es menor para los trabajadores que tienen ingresos más bajos.

Son los usuarios los responsables de demandar que los centros cumplan con los principios y obligaciones que custodian el valor del certificado, siguiendo el criterio de participación, para así rentabilizar la inversión asociada a la capacitación y certificación de competencias laborales. El sistema faculta a los empresarios a utilizar los beneficios de la franquicia tributaria para la evaluación y certificación antes o después de la vigencia de una relación laboral, permitiendo en el primer caso que los empresarios puedan "verificar" la productividad del trabajador y en el segundo caso que los trabajadores mejoren sus oportunidades de empleabilidad.

El sistema está operando desde julio de 2009. En esta primera fase, el principal desafío es acreditar los centros e instituciones que evaluarán y certificarán las competencias laborales de los trabajadores. No obstante, para la creación del sistema se ha trabajado en programas pilotos de certificación de competencias laborales desde el año 2000. A la fecha existen alrededor de 23 mil trabajadores que han certificado sus competencias en sectores asociados al turismo, gas y electricidad, agricultura, agroindustria, pecuario, minero y metalurgia (Gráfico 4). A partir del año 2010 se estima que alrededor de 10 mil trabajadores por año certificarán sus competencias, lo que implica una inversión anual de \$1.600 millones.

Gráfico 4 | Trabajadores certificados en competencias laborales



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos del Ministerio del Trabajo

Respecto de los desafíos futuros, en el corto plazo se integrará este sistema con la educación superior para crear de esa forma un conjunto complementario de educación continua de los trabajadores durante su etapa económicamente activa. De este modo, podrían acumular conocimientos mediante la experiencia y posteriormente certificarlos y complementar este acervo con la capacitación formal en instituciones de educación superior. Ambos mecanismos deberían comunicarse para posibilitar que el trabajador cumpla con los requerimientos que tienen las universidades o los centros de formación técnica para otorgar los títulos profesionales.

De la experiencia del funcionamiento de la franquicia tributaria para capacitación se desprende un desafío mayor para este sistema: asegurar la disponibilidad de información exacta y oportuna para que las empresas y los trabajadores puedan elegir los mejores centros de evaluación y certificación.

5. Conclusiones

Chile es un país de desarrollo intermedio, pero ha avanzado en la aplicación de políticas del mercado de trabajo que hasta ahora parecían reservadas exclusivamente para las naciones desarrolladas.

El subsidio al empleo, el perfeccionamiento del Seguro de Cesantía y la creación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales han mostrado que es posible modernizar el mercado del trabajo en un país pequeño, abierto al mundo, en vías de desarrollo y con una institucionalidad sólida. Para ello se ha construido un camino cuya esencia está en instrumentos que premian el trabajo y el esfuerzo, transfieren el poder de decisión de uso a los ciudadanos, evitan la discrecionalidad de la autoridad, benefician principalmente a los más vulnerables y fomentan aquellas habilidades y conocimientos que prolongan la permanencia de las personas en el mercado del trabajo.

El desafío futuro es aprender de las lecciones de este nuevo enfoque para modernizar la institucionalidad laboral en su conjunto y conjugarla armónicamente con las demás políticas sociales. La evidencia empírica es categórica en términos que la mejor forma de salir de la pobreza es a través del trabajo remunerado. El fomento a la participación laboral está en la esencia de cualquier política social. Con su participación y esfuerzo, unido al apoyo del Estado, las personas logran salir de la pobreza a través de sus propios medios. Esto disminuye el costo de las políticas de reducción de la pobreza y, más importante aún, hace a la persona gestora de su propio futuro.

Con este nuevo enfoque se aumentará la participación laboral para acercarnos a los niveles que exhiben los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), grupo al cual Chile busca integrarse como miembro pleno. Una participación laboral creciente es el camino lógico para que el país aproveche las capacidades e ingenio de sus

habitantes, para que las personas tengan oportunidades de empleo y de esa forma contribuir a que el país llegue a ser desarrollado.

EN EL CAMINO AL DESARROLLO

Estabilidad

Visión

Dinamismo

Desafíos

Progreso



1. Introducción

Durante 2009, el mundo ha enfrentado la peor crisis económica y financiera desde la Segunda Guerra Mundial. Según el Fondo Monetario Internacional el producto mundial se contraerá en 1,3% y el volumen de comercio internacional disminuirá un 11%.

Aunque la crisis es global, no ha afectado a todos los países de la misma forma, evidenciando sus fortalezas y debilidades. Aquellas economías con sistemas financieros más sólidos y con mayor estabilidad macroeconómica fortalecieron su posición competitiva a nivel de sus exportaciones y aumentaron su ventaja comparativa en industrias donde estos atributos tienen particular relevancia, como en la exportación de servicios globales y financieros.

La crisis se puede transformar en una oportunidad para las economías que se encuentran bien preparadas. En estos episodios, la reasignación de recursos es intensa. Las demandas relativas en los países, industrias y empresas cambian velozmente y los costos se ven afectados en forma heterogénea. Los recursos productivos se ven forzados a movilizarse hacia los nuevos mercados que han crecido en importancia relativa y hacia los productores más eficientes.

Aunque esta reasignación siempre genera destrucción de capital específico, el proceso de ajuste puede realizarse en forma viciosa o virtuosa. Si el capital específico se destruye en exceso, el proceso es vicioso y *shocks* transitorios pueden dar origen a cambios permanentes y costosos para la economía. Por el contrario, si el capital específico se ajusta óptimamente, el proceso es virtuoso y tiene un impacto positivo en la productividad de las empresas y de la economía en general.

Una crisis implica un riesgo para las economías que no logran adaptarse rápidamente al nuevo orden y una oportunidad para las que pueden hacerlo. Estas últimas ven crecer la demanda por sus exportaciones en el mediano plazo, porque son capaces de responder más rápido durante la fase de recuperación o aprovechar el colapso de sus competidores. Las políticas orientadas a disminuir el impacto negativo del *shock* externo y facilitar la reasignación óptima de recursos se tornan esenciales en un escenario de crisis.

Chile compensó la drástica caída transitoria de la demanda externa y su impacto en el ingreso nacional a través de una política fiscal y monetaria expansiva, evitando así la destrucción excesiva e innecesaria de capital específico por parte de las empresas. Evitó también un exceso de destrucción de capital físico y humano, otorgando liquidez a las empresas durante la contracción inicial. Estas medidas lograron suavizar la caída en la producción en el corto plazo e impidieron una destrucción viciosa de capacidad productiva futura. También dejaron a las empresas locales en buen pie para enfrentar la fase de reactivación.

La evidencia inicial para Chile muestra que las empresas están tomando ventaja de la crisis, ganando participación en los mercados internacionales y abriéndose camino en otros nuevos, como la exportación de servicios globales.

La evidencia reciente muestra que países que adoptan políticas contracíclicas, al suavizar los ciclos, crecen más en el mediano y largo plazo⁸², lo que sugiere que las decisiones adoptadas en Chile impulsarán un mayor crecimiento en el futuro.

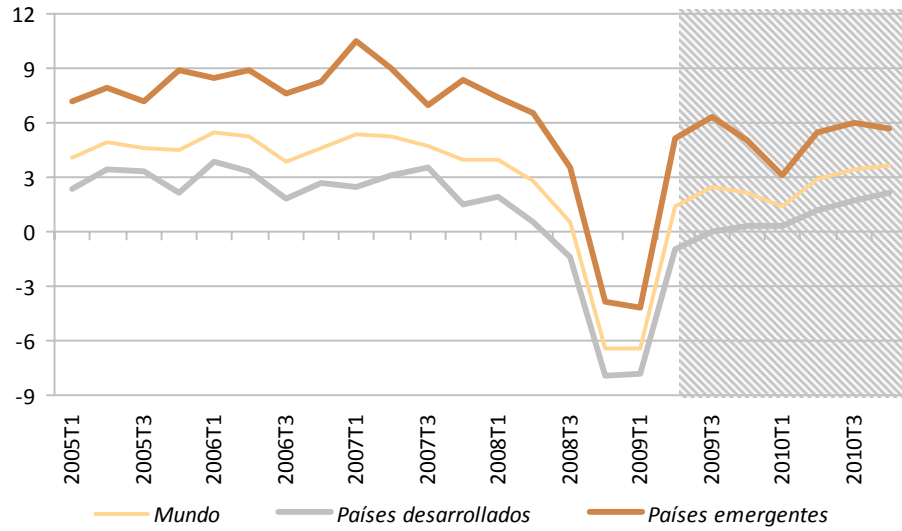
2. Crisis mundial: peligros y oportunidades

La crisis financiera tuvo como primera consecuencia una profunda falta de liquidez y el congelamiento del crédito en los mercados internacionales. Siguieron otras secuelas como el colapso de los mercados bursátiles -las caídas de enero y mayo de 2008 y el desplome financiero de octubre del mismo año- y la contracción del producto mundial en 6,5% anualizado el último trimestre de 2008 respecto del trimestre anterior y en 6,4% el primer trimestre de 2009 (Gráfico 1). Esto indujo también una fuerte caída de la demanda mundial y con ello un derrumbe de las exportaciones/importaciones globales⁸³, que cayeron de US\$ 4,03 billones en el tercer trimestre de 2008 a US\$ 2,65 billones en el primer trimestre de 2009 (Gráfico 2). Aunque la crisis ha afectado a prácticamente todas las economías del mundo, las consecuencias no han sido iguales en todos los países. La magnitud y forma del *shock* no ha sido uniforme y el grado de preparación de cada economía para enfrentarlo es diverso.

82 Aghion et al (2009) muestran que los países con políticas fiscales más contracíclicas fomentan el crecimiento del valor agregado y de la productividad de las empresas. El Fondo Monetario Internacional en el Capítulo 4 del World Economic Outlook de octubre de 2009 plantea que los países que aplican políticas económicas contracíclicas en respuesta a *shocks* y que, por lo tanto, evitan recesiones profundas y crisis financieras, crecen más no sólo en el corto plazo, sino que también en el mediano.

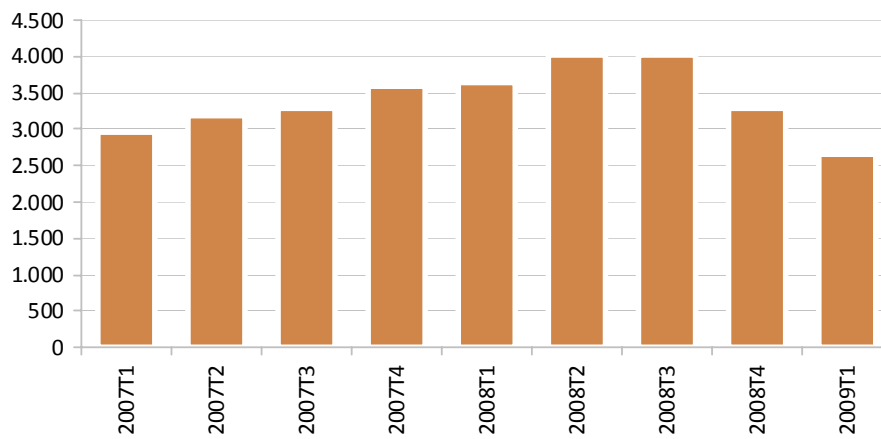
83 A nivel agregado las exportaciones debieran ser igual a las importaciones.

Gráfico 1 | Crecimiento del PIB mundial
(porcentaje trimestral anualizado)



Fuente: World Economic Outlook (abril 2009) , FMI

Gráfico 2 | Exportaciones/importaciones mundiales por trimestre
(miles de millones de dólares)



Fuente: United Nations Statistics Division (UNSD)

2.1 SOLIDEZ DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y FINANCIERAS

La crisis puso en evidencia el grado de solidez de las políticas económicas de cada país. El colapso financiero de septiembre de 2008 mostró qué países carecían de políticas económicas sólidas en términos de ahorro y endeudamiento y, quizás más importante aún, qué países no tenían una supervisión financiera adecuada.

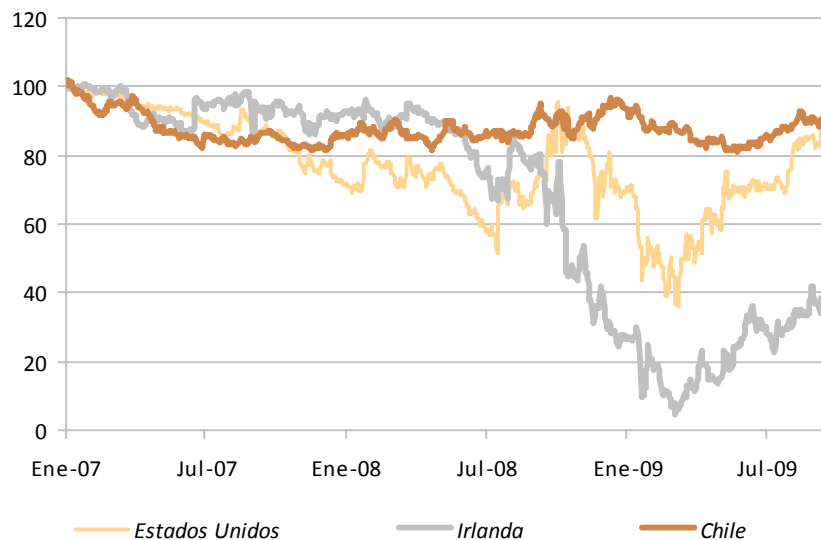
Uno de los países más emblemáticos en este aspecto es Irlanda. Durante las últimas décadas, este país liberalizó su economía y su sistema bancario. La economía creció con dinamismo durante años pero incubó una burbuja en el sector inmobiliario que era financiada por el sistema bancario recién liberalizado. Con la crisis mundial la burbuja colapsó, se desplomaron los precios de las viviendas y el sistema financiero se vio en dificultades, debiendo ser respaldado por el fisco. La crisis también tuvo un fuerte impacto en la recaudación fiscal, lo que sumado al rescate de la banca puso presión en las cuentas fiscales originalmente equilibradas. El riesgo de insolvencia de Irlanda aumentó y se perdió liquidez en el sistema financiero. En el primer trimestre de 2009, Irlanda registró una contracción de 9,3% del PIB en doce meses⁸⁴.

A diferencia de lo sucedido en otros episodios, la crisis afectó tanto a países desarrollados como emergentes. Aquellos que al momento de desatarse la crisis tenían cuentas fiscales equilibradas, cuentas corrientes superavitarias y sistemas financieros libres de activos tóxicos han sorteado mejor las dificultades. En estos países, la solidez de las políticas económicas permitió que se mantuviera la confianza en los sistemas financieros y que el crédito a las empresas no colapsara, como ocurrió en Irlanda o Islandia. Éste ha sido el caso, por ejemplo, de algunos países latinoamericanos como Chile, Colombia y Perú.

El Gráfico 3 revela cómo la crisis afectó en términos relativos el sistema financiero de algunas naciones, mostrando la evolución del valor de mercado de los bancos versus el valor de un índice bursátil representativo para Chile, Estados Unidos e Irlanda. Notablemente para un país emergente como Chile el indicador se mantiene estable en la fase más dura de la crisis. Esto no ocurre en Estados Unidos o Irlanda, donde los graves problemas de regulación del sistema bancario quedaron al descubierto al colapsar la burbuja inmobiliaria y revelarse la calidad de los bonos *subprime*. Incluso hoy, el sector bancario en Irlanda está lejos de retomar la importancia relativa que tenía en el período previo al *shock* financiero.

84 Central Statistics Office (CSO), Irlanda.

Gráfico 3 | Capitalización bursátil de bancos como porcentaje del mercado
(enero 2007 =100)

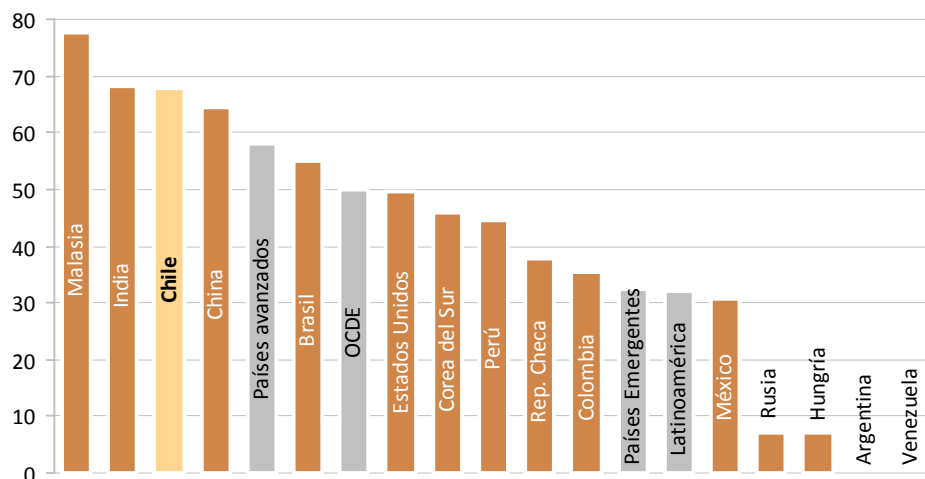


Nota: Para efectos de este gráfico se considera la capitalización bursátil de los bancos incluidos en los principales índices accionarios de cada país en la actualidad, así como la capitalización bursátil total de cada uno de dichos índices (S&P para Estados Unidos, ICEQ para Irlanda e IPSA para Chile).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bloomberg

La heterogeneidad en el grado de preparación con que los países enfrentaron la crisis se refleja en el índice elaborado por el IMD Business School (Gráfico 4), que considera factores como perspectivas macroeconómicas, manejo de las finanzas públicas, grado de transparencia en el sector privado y estabilidad social. Éstos son ponderados para formar un indicador del grado de exposición, preparación y resiliencia de las distintas economías ante el *shock* negativo. Existen diferencias importantes en la puntuación de los distintos países, la que no necesariamente responde a su nivel de desarrollo en términos de PIB per cápita. Países emergentes que habían adoptado políticas adecuadas para fortalecer la estabilidad de su sistema económico ocupan varios de los primeros lugares. Chile tiene el lugar 15, superando al resto de los países latinoamericanos y a otros como Taiwán o Israel.

Gráfico 4 | Índice de resiliencia ante la crisis



Nota: Este índice mide qué países están mejor preparados para enfrentar la crisis y mejorar su competitividad en el futuro cercano en base a una serie de criterios./Fuente: IMD Stress Test on Competitiveness 2009 - IMD Business School

Estas diferencias constituyen una ventaja comparativa para las economías mejor preparadas para afrontar la crisis. Esta ventaja se manifiesta en que reciben un mayor flujo de inversión, en particular hacia los sectores donde la estabilidad económica es un atributo importante.

Este es el caso de la industria de exportación de servicios globales, que con el desarrollo de las tecnologías de información se ha constituido en el motor de una nueva fase de globalización. Empresas multinacionales y proveedoras de servicios se instalan en economías emergentes atraídas por sus menores costos operativos, ya sea por su nivel de salarios o su ubicación geográfica. Sin embargo, aún cuando los costos siguen siendo relevantes, suelen ser muy volátiles en episodios de crisis, producto de los cambios abruptos en el tipo de cambio. Por ello, en los últimos años las empresas proveedoras de servicios globales otorgan mayor importancia a otros factores. Crecientemente, el capital humano y la estabilidad económica y política de un país van transformándose en factores diferenciadores al momento de decidir en qué lugar instalarse⁸⁵.

La próxima sección muestra cómo este cambio global posterior a la crisis ha generado una oportunidad para Chile. El resto del capítulo presenta evidencia preliminar sobre cómo Chile ha ido tomando ventaja de esta oportunidad.

2.2 CAMBIOS EN LA DEMANDA Y OFERTA MUNDIAL

Los episodios de crisis provocan severos cambios en el crecimiento relativo de los países. Se producen cambios en la demanda relativa que enfrentan los países e industrias y los costos de

85 ATKerney (2009)

producción de las empresas se ven afectados en forma heterogénea. La reacción ante el *shock* varía entre países, industrias y empresas, dependiendo de las políticas adoptadas y de la capacidad de adaptarse a la nueva realidad. Las empresas ven cambiar su demanda dependiendo del sector al que pertenecen, de los países a los que exportan, del impacto de la crisis en sus competidores y de su capacidad de reacción y la del país en que están situadas ante la crisis.

Una crisis de esta magnitud provoca cambios en la demanda agregada a nivel mundial. No sólo genera una disminución transitoria de la demanda producto del menor ingreso disponible en los distintos países, sino también cambios transitorios y permanentes en la composición de la demanda y de la oferta mundial. Dependiendo del impacto de la crisis en los distintos países, la caída en la demanda varía a través de mercados y bienes. Desde la óptica de los mercados, la existencia de costos de acceso a diferentes mercados geográficos causa que dos empresas, aunque produzcan bienes similares, sean afectadas de distinta forma si dirigen su producción a mercados afectados de diferente manera por la crisis. Los costos de entrada dificultan que las empresas puedan redirigir sus exportaciones hacia los mercados menos afectados. En el caso de los bienes, la caída de los ingresos afecta la demanda relativa de bienes dependiendo de si son o no esenciales para los consumidores. La demanda relativa de bienes esenciales aumenta con respecto a la demanda de bienes de “lujo o superfluos” al caer los ingresos.⁸⁶ Algo similar sucede con los bienes sustitutos de menor costo. Al igual como sucedió en el mercado automotriz durante la crisis del petróleo en la década del 70⁸⁷, en la crisis global reciente ha caído la demanda por vinos *premium*, pero no la de vinos de menor precio (Sección 3).

Estos cambios pueden generar efectos permanentes en la demanda relativa de bienes si existe aprendizaje en el consumo. La caída transitoria en el ingreso producto de la crisis puede tener efectos permanentes en la composición de la demanda debido a este proceso de aprendizaje en el consumo y a la formación de nuevos hábitos⁸⁸.

Los cambios en la demanda, transitorios o permanentes, inducen modificaciones en la composición de la oferta mundial. Para una empresa, la intensidad de la caída en la demanda que enfrenta puede determinar su capacidad de resistir el impacto manteniendo su participación en el mercado, reduciéndola o cerrando sus operaciones. Esto se ve potenciado por la heterogeneidad en los *shocks* a la oferta provocados por la crisis. En este escenario, los costos de financiamiento de países y empresas suelen cambiar velozmente y aumentar su dispersión. Una empresa que enfrenta una contracción de su demanda externa y no tiene acceso a liquidez para resistir ese *shock* transitorio debe dejar de producir y exportar, liberando demanda para sus competidores en

86 En economía se distinguen tres tipos de bienes. Los bienes inferiores cuya demanda aumenta cuando caen los ingresos, los normales que disminuyen su demanda con la caída de los ingresos y los superiores que su demanda cae más que proporcionalmente con la caída de los ingresos.

87 Bresnahan y Ramey (1993).

88 La creación de hábitos en el consumo ha sido estudiada por la literatura. Ver Ryder and Heal (1973), Constantinides (1990), Carroll (2000) y Ravina (2007).

otros países. Así, en un mundo globalizado las empresas se ven afectadas tanto por los movimientos de su demanda final como por las tendencias en la oferta de sus competidores.

Los fuertes cambios en la demanda relativa y en los costos de producción hacen que empresas y países deban adaptarse a las nuevas condiciones que genera la crisis. Esto significa movilizar recursos productivos desde los mercados que han disminuido su demanda y competitividad hacia los que se han visto fortalecidos en términos relativos. Este proceso de reasignación de los recursos productivos hacia actividades con mayor demanda y empresas más eficientes implica la creación y destrucción de unidades productivas, lo que Schumpeter denominó “destrucción creativa”.

El proceso de destrucción creativa es continuo. En todo momento hay un movimiento de recursos desde unidades productivas depreciadas o que han sufrido una caída en el valor de su productividad marginal, hacia empresas que han aumentado su productividad o que dirigen su producción hacia mercados que se expanden. Los procesos de destrucción y creación de unidades aparecen sincronizados, aunque implican siempre pérdida de capital específico, por ejemplo cuando se produce el despido de trabajadores con experiencia en la empresa o la venta de maquinaria especializada en el proceso productivo de la firma. A pesar de este efecto negativo, si el proceso de reasignación se realiza en forma eficiente, las consecuencias para la productividad agregada y el crecimiento de la economía son positivas, tal como muestra la evidencia para Chile y el resto del mundo⁸⁹.

En una crisis, el proceso de destrucción creativa es particularmente intenso y pueden verificarse cambios de gran magnitud en plazos relativamente cortos. Esto pone a prueba la capacidad de reacción de la economía, pues la reasignación de recursos puede realizarse viciosa o virtuosamente. Si existen costos asociados al traspaso de factores productivos de una empresa a otra, como inflexibilidades en los mercados de factores o restricciones en el acceso al crédito, los procesos de destrucción y creación no se sincronizan, produciéndose una reasignación excesiva de recursos, en especial de destrucción. Esto genera subutilización de los recursos de la economía, en particular altas tasas de desempleo, y una pérdida excesiva de capital específico, tanto físico como humano⁹⁰.

Una empresa exportadora que enfrenta una contracción en su demanda debe decidir cuánta producción recortar y cómo hacerlo. Las alternativas son reducir su capital y el número de trabajadores que emplea, especialmente de aquellos especializados. Esta decisión no es trivial y tiene implicancias tanto en el corto como en el mediano plazo para la empresa. Si el *expertise* de los

89 Para manufactura de Estados Unidos, Foster, Haltiwanger y Krian (1998) muestran que entre un 35% y 50% del crecimiento de la productividad total de los factores proviene de la reasignación. Para el caso de Chile, Bergoing et al (2003) encuentra cifras similares.

90 Estas rigideces tienen su origen tanto en regulaciones como en la imposibilidad de tener contratos completos. Caballero y Hammour (2001) presentan un modelo que considera costos de búsqueda y contratos incompletos en el mercado del trabajo.

trabajadores es específico a la firma, los despidos producen una pérdida de valor para la economía en su conjunto.

Si el bien producido por la empresa queda obsoleto, ya sea por cambios tecnológicos o transformaciones permanentes en la demanda, ésta es una reasignación virtuosa. Pero si la contracción de la demanda es transitoria y la empresa no logra obtener financiamiento para compensar la caída en sus ingresos y evitar la destrucción de capital humano o físico específico, entonces se produce un proceso de reasignación vicioso. En este caso la empresa no logra adaptar eficientemente su producción a la nueva realidad.

La política óptima para una empresa que enfrenta un *shock* transitorio en su demanda debiera ser la capacitación de sus trabajadores durante el periodo en que el valor de la productividad marginal del trabajo es menor. Esto evita la destrucción del capital humano específico y potencia las capacidades internas para la futura reactivación de la demanda.

Un proceso de reasignación vicioso, donde existe un exceso de destrucción de empleos y una lenta creación de puestos de trabajo tiene efectos permanentes en el crecimiento de la economía. El desempleo no sólo disminuye el bienestar de los trabajadores al caer sus ingresos, sino que también puede depreciar su nivel de capital humano⁹¹ y tener un impacto en la educación que reciben sus hijos⁹². Para evitar estos efectos permanentes en la productividad de los trabajadores, el proceso de reasignación debe ir acompañado de políticas para proteger sus ingresos (seguro de desempleo y políticas sociales) y favorecer la rápida reinserción (intermediación laboral).⁹³

Las economías que enfrentan un proceso vicioso de reasignación de recursos luego de una crisis ven caer su producto, su capital humano y físico y su participación en los mercados donde exportan, lo que torna más lenta su recuperación. Por el contrario, si afrontan un proceso virtuoso de destrucción creativa pueden ajustarse rápidamente a los cambios en la demanda agregada, alcanzando la estructura óptima de sus exportaciones en el corto plazo. La crisis se transforma en una oportunidad para las economías capaces de fomentar un proceso eficiente de reasignación de recursos. Los exportadores ganan frente a sus competidores, el desempleo cae rápidamente y los efectos transitorios del *shock* generan consecuencias positivas permanentes en la tasa de crecimiento de la economía.

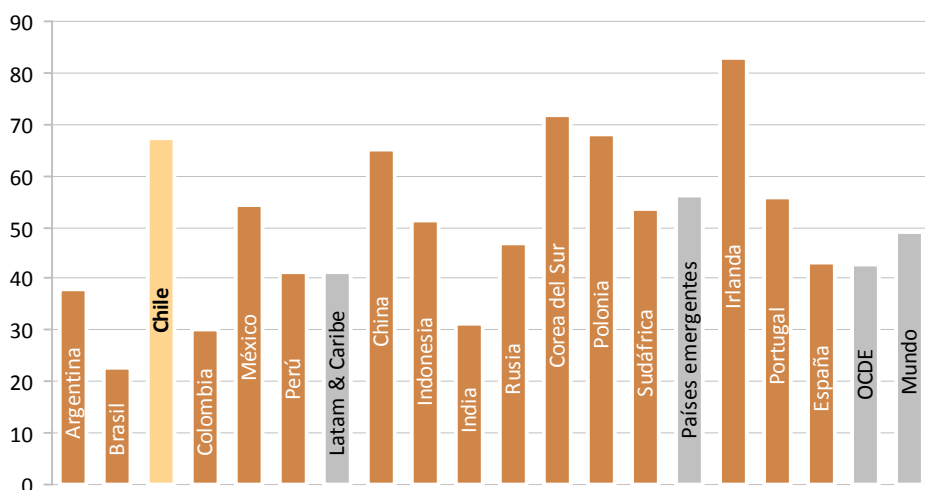
La necesidad de un ajuste virtuoso es mayor para las economías más integradas a la competencia mundial, que tienen más que ganar o perder en un escenario de crisis. Éste es en gran medida el caso de Chile, que a nivel regional aparece como la economía más integrada en términos comerciales (Gráfico 5).

91 Existe bastante literatura que muestra que los períodos de desempleo prolongados pueden tener efectos permanentes en la tasa de crecimiento de una economía. Ver Keane and Wolpin (1997), Addison and Portugal, 1989 y Neal, 1995

92 La evidencia empírica muestra que en países sin redes de protección social, los periodos de desempleo tienen asociado un aumento en la deserción escolar, tanto secundaria como terciaria. Ver IPES.

93 Ver Cowan (2007) y Micco y Saez (2009).

Gráfico 5 | Volumen de comercio exterior como porcentaje del PIB
(promedio 2004-2008)



Nota: El volumen de comercio exterior corresponde a la suma de las exportaciones y las importaciones en un año determinado / Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial

El diseño de políticas activas para enfrentar la crisis implica evitar la destrucción viciosa y promover el ajuste virtuoso. Para lograr lo primero, es necesario incentivar la demanda agregada para compensar la caída temporal de la demanda externa, defendiendo el consumo y la inversión interna. Así se evitan ajustes innecesarios en la oferta. Esto significa básicamente aminorar el impacto inicial del *shock* y evitar la destrucción excesiva de capital específico como consecuencia de éste.

En términos de incentivos a la demanda agregada, esto significa adoptar una política fiscal y monetaria expansiva que contrapesen la contracción transitoria de la demanda externa y su efecto ingreso en el consumo interno. Complementariamente, para evitar ajustes innecesarios en la oferta, se debe facilitar el acceso al financiamiento a las empresas para que enfrenten la contracción transitoria de la demanda agregada. Así no tendrán que recortar su producción más allá de lo óptimo, vender maquinaria o despedir trabajadores que necesitarán para la fase de recuperación. También se requiere otorgar la liquidez suficiente a las empresas exportadoras para que reduzcan su participación en los mercados internacionales y para que aprovechen los espacios que pueden dejar las empresas de países con problemas de liquidez interna.

Para promover un ajuste virtuoso, la política debe enfocarse en reducir los costos de ajuste que enfrentan las empresas, eliminando barreras a la movilidad de los recursos. Al mismo tiempo debe evitar la depreciación del capital humano que se produce durante los períodos de alto desempleo.

En términos de políticas específicas, es necesario entregar recursos y proveer la liquidez necesaria para que las empresas existentes o nuevas reorienten su producción a los sectores y mercados que vieron aumentar su importancia relativa. Se trata de dar incentivos y facilidades para fomentar la inversión en capital físico y humano por parte de las empresas, de modo que estén preparadas para reaccionar rápidamente a los primeros indicios de reactivación. A diferencia de la liquidez necesaria para enfrentar la caída transitoria de la demanda externa, la inversión en capital físico tiene características de capital de riesgo; es decir, se asimila al financiamiento para el desarrollo de nuevos proyectos y productos. La inversión en capital humano, en cambio, busca incentivar la capacitación de los trabajadores durante los períodos con un bajo valor de la productividad marginal del trabajo.

Promover un ajuste virtuoso también exige políticas que reduzcan el impacto en el ingreso de las familias que sufren desempleo: seguro de desempleo, transferencias a los sectores más afectados, complemento a los ingresos laborales.

Todo esto es, en gran medida, lo que Chile ha hecho durante la crisis.

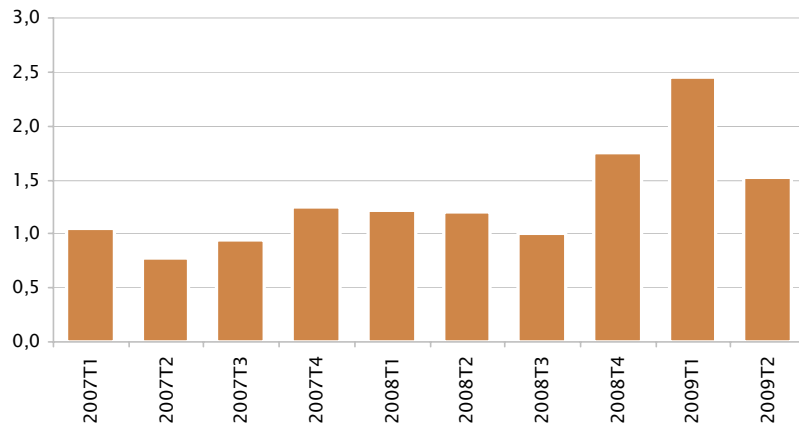
2.3 EVIDENCIA SOBRE LOS EFECTOS DE LA CRISIS RECIENTE

La evidencia empírica muestra que la crisis reciente ha inducido cambios en la demanda relativa y un *shock* heterogéneo en los costos de producción a través de industrias y países.

A partir de la crisis mundial desatada el cuarto trimestre de 2008, la dispersión del crecimiento trimestral a nivel de países aumentó (Gráfico 6). La desviación estándar de los crecimientos trimestrales de los distintos países creció de 1,21% el segundo trimestre de 2008 a 2,46% el primer trimestre de 2009. De igual forma, la demanda relativa de las diferentes economías ha cambiado drásticamente durante este período de turbulencia, lo que se refleja en la tasa de crecimiento relativa de sus importaciones. La dispersión en la tasa de crecimiento de las importaciones aumentó drásticamente el último trimestre de 2008 y se ha mantenido en el primer semestre del 2009 (Gráfico 7). La composición de la demanda mundial ha cambiado con la crisis.

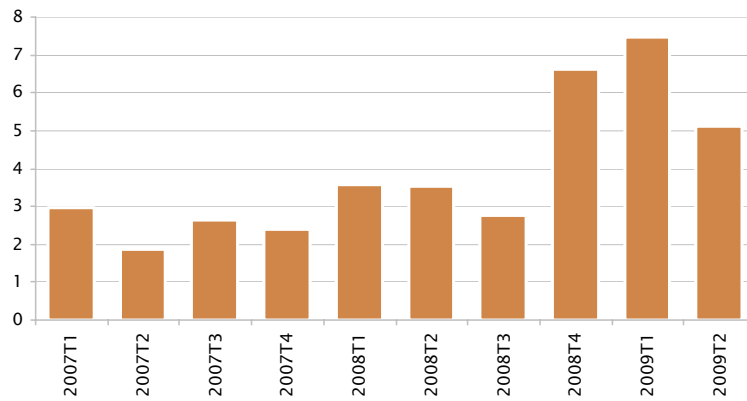
Algo similar ocurre con las exportaciones (Gráfico 8). No sólo la composición de la demanda mundial se ha visto afectada por la crisis, sino también la oferta. La contracción de las exportaciones por la caída del ingreso de los países no ha sido simétrica. Algunas economías han visto su oferta contraerse más que otras. Una empresa exportadora situada en un país que enfrenta una contracción de su demanda externa y no tiene acceso a liquidez para enfrentar el *shock* debe dejar de producir/exportar, liberando demanda para sus competidores en otros países. En un mundo globalizado, las empresas se ven afectadas tanto por los movimientos de su demanda final como por los cambios en la oferta de sus competidores. Los datos muestran que la desviación estándar del crecimiento trimestral de las exportaciones aumenta de un 3,03% el segundo trimestre de 2008 -período previo a la crisis- a un 6,11% el primer trimestre de 2009.

Gráfico 6 | Dispersión del crecimiento del PIB
(porcentaje)



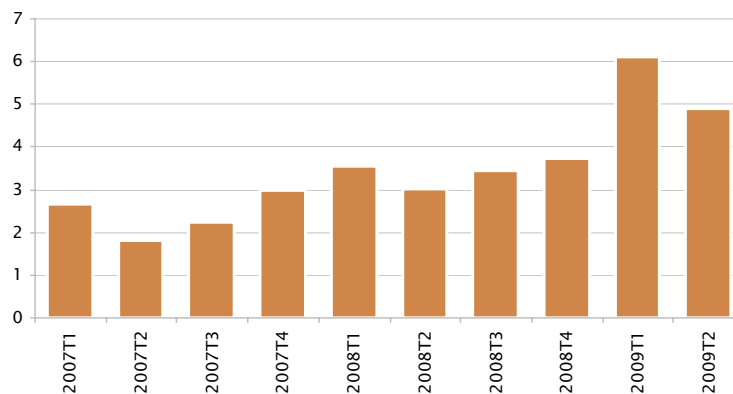
Nota: La dispersión se calcula como la desviación estándar de crecimiento trimestral desestacionalizado de las distintas series a precios constantes para una muestra de 40 países (salvo en el caso del 2T '09, período para el cual la muestra se reduce a 33 países). /Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos de OCDE, CEPAL, Bloomberg y oficinas de estadísticas

Gráfico 7 | Dispersión del crecimiento de las importaciones
(porcentaje)



Nota: Id. Gráfico 6 / Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos de OCDE, CEPAL, Bloomberg y oficinas de estadísticas

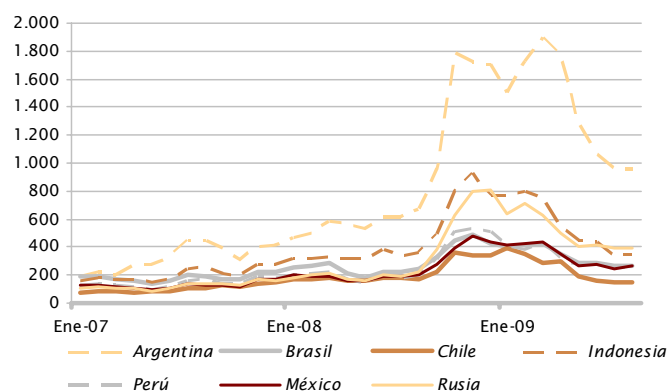
Gráfico 8 | Dispersión del crecimiento de las exportaciones
(porcentaje)



Nota: Id. Gráfico 6 / Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos de OCDE, CEPAL, Bloomberg y oficinas de estadísticas

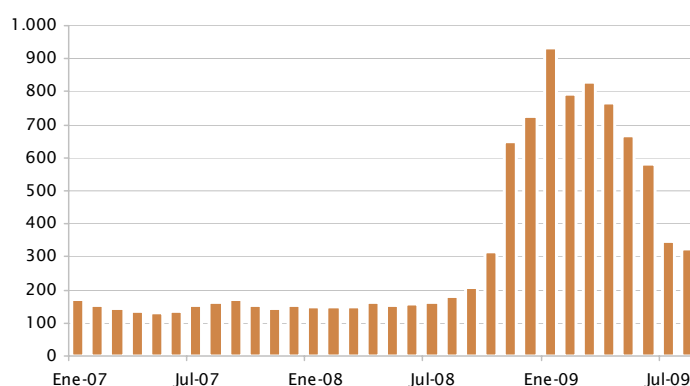
El costo de financiamiento aumentó drásticamente después de la crisis de confianza de septiembre de 2008. Nuevamente, este aumento tampoco fue uniforme a través de los países, como se desprende de la evolución del EMBI que mide el diferencial de tasa respecto a los bonos del Tesoro estadounidense (Gráfico 9) y del aumento de la dispersión de dichos diferenciales (Gráfico 10). El riesgo país superó los 1.700 puntos base para Argentina, mientras que en Chile sólo aumentó en 200 puntos base. Esto refleja que el costo de capital subió considerablemente más en Argentina que en Chile.

Gráfico 9 | Diferenciales de tasas de bonos soberanos
(puntos base con respecto a la tasa de los bonos del Tesoro)



Nota: (a) Los EMBI son índices desarrollados por JPMorgan para medir los diferenciales de tasas de los bonos soberanos de distintos países y regiones emergentes, (b) La medida corresponde a la desviación estándar del EMBI spread al cierre de cada mes para una muestra de 30 países emergentes /Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos de Bloomberg

Gráfico 10 | Dispersión de los diferenciales de tasas de bonos soberanos



Nota: Id. Gráfico 9 / Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos de Bloomberg

3. Chile: preparado para aprovechar las oportunidades

Desde el año 2003 y hasta finales de 2007 Chile vivió un ciclo expansivo caracterizado por un fuerte crecimiento de sus exportaciones y sobre todo de su demanda interna. Durante este período, tanto el consumo privado como la inversión aumentaron fuertemente. La tasa real de crecimiento del consumo privado alcanzó un 6,6%, mientras que la inversión privada alcanzó un crecimiento de 10,8% real anual en promedio, incluso más que las exportaciones que crecieron a 7,4% anual en promedio durante el período. La cuenta corriente permaneció superavitaria, ya que el mayor aumento del gasto privado con respecto al ingreso disponible fue compensado por el ahorro de gobierno, que aprovechó los altos precios del cobre para acumular reservas, las que a diciembre de 2007 alcanzaban US\$ 15.500 millones.

A partir de 2008, nuestras exportaciones dejaron de crecer como resultado de los *shocks* en la economía mundial. En el plano interno el consumo privado se desaceleró, aunque la inversión siguió creciendo.

Al comenzar la peor parte de la crisis, marcada por la caída de Lehman Brothers en el tercer trimestre de 2008, el mercado del crédito en Estados Unidos y Europa virtualmente se congeló. El TED *spread* sobre la LIBOR⁹⁴ aumentó abruptamente, indicativo de condiciones crediticias estrechas en el mercado interbancario. Los precios de los *commodities* se desplomaron, reflejando la fuerte caída en las expectativas de crecimiento para la economía mundial. En este punto, los

94 Diferencial entre la tasa LIBOR y la tasa de los bonos del Tesoro estadounidense a 3 meses.

spreads de las economías emergentes también se vieron afectados y aumentaron bruscamente, reflejando la incertidumbre y la mayor aversión al riesgo que existía en los mercados financieros. En el último trimestre de 2008, Chile experimentaba un *shock* externo de proporciones inéditas, mucho mayor que el de varios de sus competidores comerciales. El valor de nuestras exportaciones caía en 21,8% respecto del mismo trimestre del año anterior, y las expectativas de crecimiento para 2009 se desplomaban. La demanda interna en Chile, en tanto, retrocedió un 7,7% y un 10,6% real anual durante el primer y segundo trimestre de 2009 respectivamente.

Sin embargo, la fortaleza institucional -reflejada en la regla fiscal que desvincula el gasto de los ingresos cíclicos-, un Banco Central autónomo y con amplia credibilidad, un tipo de cambio flexible y una estricta regulación financiera resultaron ser una base sólida para aminorar las consecuencias negativas del *shock*.

Las medidas adoptadas por el gobierno y la autoridad monetaria permitieron también generar las condiciones para tomar ventaja de la crisis. La política fiscal y monetaria trabajaron complementariamente para evitar un exceso de reasignación de capital, producto del impacto inicial de la crisis. Se estimuló la demanda interna y se proveyó la liquidez necesaria en el sistema financiero para promover el acceso al crédito por parte de las empresas.

La oportuna y coordinada actuación de la política fiscal y monetaria permitió contrarrestar la restricción de liquidez externa y aminorar el *shock* que posteriormente se produjo tanto en el valor de nuestras exportaciones como en la demanda interna. La rápida y decidida baja de las tasas de interés por parte del Banco Central ha mejorado las condiciones de acceso al crédito por parte de empresas y consumidores, compensando el menor ingreso disponible y estimulando la demanda interna.

El Plan de Estímulo Fiscal anunciado en enero de 2009 fue cuantioso y de carácter transitorio. La magnitud del impulso fiscal se asemeja al valor de la caída de las exportaciones si consideramos el mayor gasto por parte del gobierno y la menor recaudación que contemplan algunas de las medidas. Esto avala que la respuesta de política fiscal fue proporcional a la magnitud del *shock*. El carácter temporal de las medidas respondió a lo transitorio del *shock* externo y permitió que las empresas compensaran la caída pasajera en su demanda, sin desincentivar la inversión destinada a reubicar recursos productivos para el período de recuperación. De esta forma las empresas pudieron evitar el exceso de destrucción de capital físico y humano, quedando mejor preparadas para reaccionar con rapidez ante los primeros signos de reactivación.

Luego vino el turno de las medidas para fortalecer la oferta. Acompañando la reducción de las tasas de interés producto de la política monetaria expansiva, el Fisco implementó una serie de medidas destinadas a generar liquidez a las empresas, en especial a los exportadores. La Iniciativa Pro Crédito, de marzo de 2009, potenció los instrumentos de garantías que otorga el Estado al

financiamiento de las PYMEs⁹⁵, fortaleció los programas de cobertura al financiamiento del comercio exterior, entregó líneas de financiamiento a las empresas de *factoring* y capitalizó BancoEstado para aumentar su capacidad de préstamo. También disminuyó los pagos provisionales mensuales por parte de las empresas, generando una mayor disponibilidad de caja que es una fuente importante de financiamiento para las empresas de menor tamaño. Gracias a estas medidas se han entregado alrededor de 60 mil créditos con cobertura del Estado (FOGAPE y CORFO), de los cuales alrededor de 1.500 corresponden a reprogramación PYME. En forma adicional, se han otorgado líneas de financiamiento por US\$130 millones para el *factoring* bancario y no bancario. Además, BancoEstado ha aumentado en más de US\$2.000 su cartera de créditos durante 2009, aumentando su participación de mercado en más de 2 puntos porcentuales.

Como resultado de estas medidas y a diferencia de algunos de sus competidores, Chile no vivió una reducción dramática en la disponibilidad de crédito (Cuadro 1). Aunque el mercado de deuda corporativa externa prácticamente desapareció para nuevas emisiones de países emergentes (Gráfico 11), los bancos chilenos mantuvieron las líneas de crédito con sus contrapartes en el exterior, aunque en condiciones más desfavorables que antes de la crisis, especialmente en términos de costo y plazo de financiamiento.

Cuadro 1 | Flujos de capitales internacionales

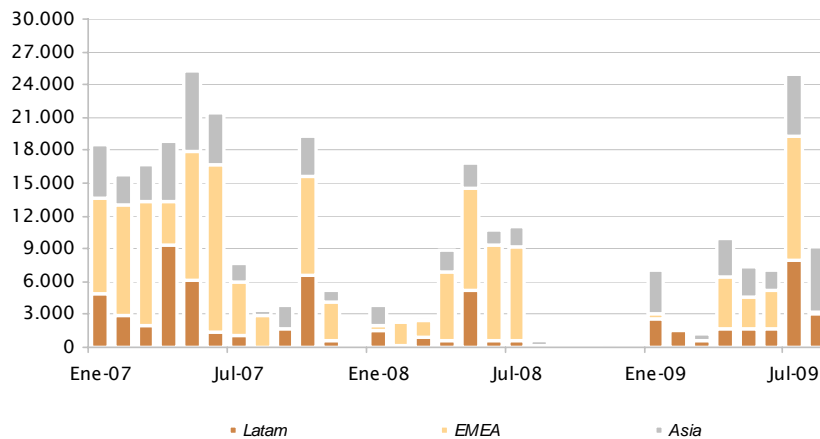
(porcentaje del PIB promedio entre 2006 y 2008)

| | 1T'06 | 2T'06 | 3T'06 | 4T'06 | 1T'07 | 2T'07 | 3T'07 | 4T'07 | 1T'08 | 2T'08 | 3T'08 | 4T'08 | 1T'09 | |
|----------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Chile | Flujos de Entrada | 2,91 | 2,02 | 1,42 | 0,51 | 1,47 | 4,27 | 3,56 | 1,20 | 4,57 | 3,74 | 5,72 | -2,11 | 1,97 |
| | Flujos de Salida | 4,43 | 1,52 | 2,48 | 1,06 | 5,25 | 3,59 | 5,07 | 2,21 | 4,27 | 2,35 | 0,96 | -3,16 | 1,29 |
| | Flujos Netos | -1,52 | 0,50 | -1,06 | -0,56 | -3,78 | 0,68 | -1,51 | -1,00 | 0,30 | 1,39 | 4,76 | 1,05 | 0,68 |
| Brasil | Flujos de Entrada | 0,95 | -0,01 | 0,70 | 2,21 | 2,09 | 3,62 | 1,24 | 1,57 | 2,00 | 1,75 | 1,96 | -1,83 | 0,32 |
| | Flujos de Salida | 0,64 | -0,11 | 0,52 | 1,66 | 0,25 | 0,93 | 0,36 | 0,35 | 0,34 | 0,43 | 0,95 | 0,06 | 0,07 |
| | Flujos Netos | 0,30 | 0,10 | 0,18 | 0,55 | 1,84 | 2,69 | 0,88 | 1,22 | 1,66 | 1,32 | 1,02 | -1,88 | 0,25 |
| Rusia | Flujos de Entrada | 1,71 | 1,11 | 0,01 | 2,33 | 3,25 | 5,21 | 2,86 | 4,51 | 1,72 | 5,41 | 3,18 | -3,30 | -1,34 |
| | Flujos de Salida | 2,25 | -0,07 | 1,13 | 1,62 | 2,09 | 1,55 | 3,14 | 1,78 | 3,65 | 2,73 | 3,92 | 6,98 | 1,09 |
| | Flujos Netos | -0,53 | 1,18 | -1,12 | 0,71 | 1,16 | 3,66 | -0,29 | 2,74 | -1,94 | 2,69 | -0,74 | -10,29 | -2,43 |
| India | Flujos de Entrada | 1,16 | 0,90 | 1,07 | 1,89 | 1,62 | 2,15 | 2,53 | 2,94 | 2,49 | 1,23 | 1,04 | -0,16 | 0,12 |
| | Flujos de Salida | 0,40 | -0,08 | 0,35 | 0,90 | 0,17 | 0,52 | -0,51 | 0,10 | 0,11 | 0,21 | 0,35 | 0,23 | 0,61 |
| | Flujos Netos | 0,77 | 0,98 | 0,72 | 0,99 | 1,45 | 1,63 | 3,04 | 2,84 | 2,38 | 1,02 | 0,69 | -0,39 | -0,48 |
| Turquía | Flujos de Entrada | 2,61 | 1,83 | 1,91 | 3,25 | 3,04 | 2,40 | 1,62 | 1,99 | 2,24 | 4,08 | 2,41 | -1,53 | n.a. |
| | Flujos de Salida | 0,05 | 0,64 | 0,71 | 1,49 | 0,37 | 1,21 | -0,35 | 0,19 | 0,37 | 1,08 | 0,14 | 0,19 | n.a. |
| | Flujos Netos | 2,56 | 1,19 | 1,20 | 1,76 | 2,68 | 1,19 | 1,97 | 1,80 | 1,87 | 3,00 | 2,27 | -1,72 | n.a. |
| Colombia | Flujos de Entrada | 0,13 | 0,64 | 1,75 | 1,42 | 2,16 | 1,61 | 1,55 | 1,74 | 1,42 | 1,24 | 1,49 | 1,56 | 1,69 |
| | Flujos de Salida | -0,29 | 0,77 | 1,28 | 0,77 | -0,40 | 0,48 | 0,74 | 1,20 | 0,56 | 0,23 | -0,10 | 0,40 | 1,07 |
| | Flujos Netos | 0,42 | -0,13 | 0,47 | 0,65 | 2,56 | 1,13 | 0,81 | 0,54 | 0,86 | 1,01 | 1,59 | 1,16 | 0,61 |

Nota: Los flujos de entrada representan los movimientos de capitales por parte de extranjeros hacia el país y los flujos de salida los de nacionales hacia el exterior. Los flujos netos, en tanto, corresponden a la resta de los flujos de entrada y los de salida./ Fuente: Elaboración propia en base a datos de FMI

95 Se amplió el universo de firmas que puede obtener financiamiento con cobertura estatal y los montos involucrados, se permitió que más instituciones financieras accedieran a la cobertura estatal, entre otras medidas (ver Capítulo 4).

Gráfico 7 | Emisiones de bonos corporativos emergentes
(miles de dólares)



Fuente: Deutsche Bank

El mercado local se transformó en la mejor alternativa de financiamiento para las grandes empresas. Esto debido a la disponibilidad de recursos por parte de las AFPs -que repatriaron parte de sus inversiones en el exterior⁹⁶- y a que nuestro mercado de capitales permite cubrir a bajo costo los riesgos de moneda, tasa y plazo⁹⁷. Eso se tradujo en un aumento récord de las colocaciones corporativas durante 2009, totalizando a junio aproximadamente US\$ 4.300 millones, un 26% más que durante todo 2008. Los aumentos en las tasas de morosidad provocaron que los bancos adoptaran políticas de crédito más restrictivas⁹⁸, lo que sumado a la caída en la demanda interna provocó una contracción del crédito bancario, con especial énfasis en el crédito a empresas a partir de 2009. No obstante, el aumento en el financiamiento bancario externo para las empresas de mayor tamaño y las nuevas emisiones en el mercado local produjeron un aumento en el *stock* total de crédito a las empresas (Cuadro 2).

En términos de flujos desde el exterior, la crisis reciente no implicó para Chile una salida neta de capitales. El Cuadro 1 muestra los flujos externos de Chile y de cinco países emergentes que son sus competidores en el mercado externo. Durante la crisis, salvo Colombia, todos tienen una fuerte reversión de los capitales de extranjeros. Chile fue el único país donde esta caída se vio contrarrestada con una repatriación de fondos por parte de inversionistas locales. En el cuarto

96 El comportamiento de los flujos de capital fue similar al que tienen las economías desarrolladas: fuertes salidas de capital ante una crisis que se ven compensadas por entradas de capital de inversionistas locales de tal forma que se mantiene una suerte de estabilidad en el mercado del crédito. Ver Cowan et al (2008).

97 La profundidad del mercado de monedas y tasas incentivó a empresas exportadoras locales y una empresa extranjera a endeudarse en pesos y traspasar la deuda a dólares.

98 Ver encuesta trimestral sobre condiciones generales y estándares en el mercado del crédito del Banco Central de Chile de marzo de 2009.

trimestre de 2008, los extranjeros residentes en Chile repatriaron recursos por un monto equivalente a 2,11 puntos del PIB. Este flujo negativo fue compensado con una fuerte repatriación de capitales en el extranjero por parte de residentes (3,16 puntos del PIB), de tal forma que el flujo neto al país continuó siendo positivo (1,05 puntos del PIB). Por el contrario, en el caso de Rusia la salida de flujos de residentes duplicó la reversión de capitales extranjeros.

Cuadro 2 | Stock de financiamiento de empresas chilenas por fuente de origen

| | 1T '08 | 2T '08 | 3T '08 | 4T '08 | 1T '09 | 2T '09 |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Sector Externo | 40.250 | 43.578 | 48.243 | 44.300 | 46.031 | 45.662 |
| Bonos | 7.102 | 7.077 | 7.466 | 7.459 | 8.049 | 7.709 |
| Préstamos | 22.887 | 23.614 | 27.232 | 27.590 | 30.718 | 30.812 |
| Otros | 10.261 | 12.887 | 13.545 | 9.251 | 7.264 | 7.141 |
| Sector Interno | 108.462 | 116.898 | 122.284 | 130.128 | 128.661 | 127.708 |
| Bonos | 22.371 | 23.835 | 25.583 | 26.978 | 30.614 | 32.581 |
| Bancos | 86.091 | 93.063 | 96.701 | 103.150 | 98.047 | 95.127 |
| TOTAL | 148.712 | 160.476 | 170.527 | 174.428 | 174.692 | 173.370 |

Nota: Se asume un tipo de cambio de 439 pesos por USD. Bonos locales incluyen efectos de comercio.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BIS, Banco Central, SVS y SBIF

Por otro lado, el Fisco implementó planes destinados a favorecer una reasignación virtuosa del capital. Se adoptaron medidas para facilitar la reorientación productiva de las empresas, con especial énfasis en las PYMEs y las empresas exportadoras. Además se promovió la contratación y se evitó la depreciación de capital humano producto del desempleo. En la Iniciativa Pro-Crédito se implementaron medidas enfocadas a facilitar la inversión destinada a la reestructuración de las empresas, para que pudieran adecuar sus procesos productivos a los cambios relativos en la demanda que enfrentaban. Este proceso requiere que las empresas puedan acceder a capital de mediano y largo plazo, así como a la posibilidad de reestructurar sus pasivos. De esta forma se evita que la destrucción de empleo se desacople de la generación de puestos de trabajo, ya que esto conduciría a tasas de desempleo excesivamente altas. Para ello se promovió una serie de recortes tributarios cercanos a los US\$1.108 millones. Estos incluyen la eliminación transitoria del impuesto de timbres y estampillas y un incentivo a la forestación para las empresas ligadas al rubro maderero, entre otras medidas. Al mismo tiempo se otorgaron facilidades para la reestructuración de pasivos de las pequeñas y medianas empresas a través de CORFO y BancoEstado.

En el marco del Acuerdo Nacional por el Empleo y la Capacitación también se promovió la inversión en capital humano y se dieron incentivos a la contratación de trabajadores. Se otorgaron incentivos tributarios a las empresas para promover la capacitación, se permitieron descuentos adicionales de los pagos provisionales mensuales por concepto de gasto en capacitación, se extendió la franquicia tributaria existente para potenciales trabajadores y se autorizó un permiso de capacitación con cargo a los fondos del seguro de cesantía para incentivar la retención de trabajadores. A estas medidas coyunturales se suman iniciativas permanentes para promover la participación y movilidad laboral, como el subsidio a la contratación de trabajadores jóvenes y el

mejoramiento del seguro de desempleo. Todas estas iniciativas están descritas en detalle en el Capítulo 6. También se han desarrollado políticas de fomento al capital humano. Entre éstas cabe mencionar la política de salas cuna que facilita la participación laboral femenina y el programa destinado a fomentar el desarrollo de capital humano avanzado en el extranjero, los que se describen en detalle en el Capítulo 2.

Este conjunto de esfuerzos logró evitar la destrucción innecesaria de puestos de trabajo y favoreció la movilización de recursos, mediante el acceso a financiamiento, hacia los mercados que aumentaron en importancia relativa. De esta forma, nuestras empresas exportadoras pueden reorientar su producción hacia los mercados con mayor demanda, lo que unido a las políticas de acumulación de capital humano dejan a Chile en una posición expectante en el comienzo de la reactivación económica.

4. Tomando ventaja de la crisis: evidencia preliminar

Los efectos de la crisis en la demanda mundial son evidentes desde el primer semestre de 2009. Como se discutió, a la contracción de la demanda agregada y al cambio en la importancia relativa de los distintos mercados se suman las transformaciones en la oferta mundial. Los datos son claros: hay economías que debido a sus debilidades previas no han podido adaptarse a los cambios, mientras que otras acumularon fortalezas que les permitieron impulsar políticas contracíclicas y de apoyo al financiamiento que se tradujeron en mejores desempeños. La caída de la participación de Islandia, Irlanda y España en las importaciones de Estados Unidos durante la crisis ejemplifica el punto anterior (Cuadro 3).

La evidencia preliminar muestra que Chile está en condiciones de tomar ventaja de la crisis y que ya lo está haciendo. Aunque es una economía muy abierta y, por lo tanto, expuesta a la actual crisis mundial, sus políticas contracíclicas le han permitido estabilizar su nivel de actividad. Pese a que el producto ha seguido una trayectoria similar a la que mostró durante la crisis asiática, la evidencia sugiere que el proceso de destrucción y creación de puestos de trabajo ha sido más sincronizado en esta coyuntura, con una menor caída del empleo, en particular del empleo asalariado (Gráficos 12, 13 y 14). Esta menor destrucción de puestos de trabajo no sólo sugiere una menor pérdida de capital humano, sino también de capital físico específico. A ello se suma un aumento en la capacitación de trabajadores por parte de las empresas, como se desprende de la evolución de las actividades financiadas por franquicias tributarias durante el 2009 (Cuadro 4).

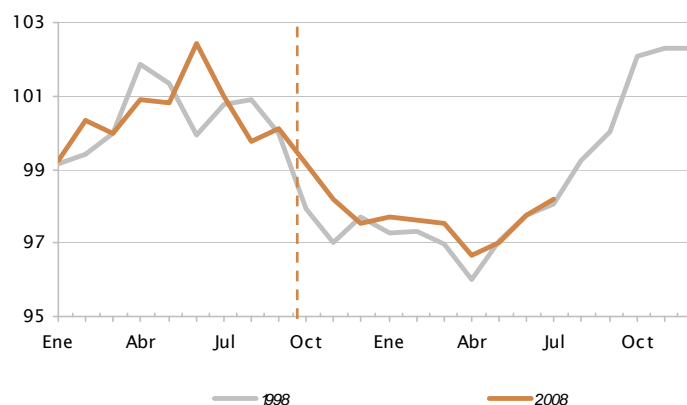
Cuadro 3 | Participación promedio en las importaciones de Estados Unidos pre y post crisis

| | Promedio Simple | | | Promedio Ponderado | | |
|------------------|-----------------|----------|---------------|--------------------|----------|---------------|
| | 1Sem. 08 | 1Sem. 09 | Cambio % | 1Sem. 08 | 1Sem. 09 | Cambio % |
| Argentina | 0.8% | 0.9% | 10,0% | 4.6% | 4.3% | -7,0% |
| Chile | 1.2% | 1.4% | 15,0% | 30.8% | 31.5% | 2,0% |
| Hungría | 0.2% | 0.2% | -9,0% | 1.7% | 1.5% | -12,0% |
| Islandia | 0.1% | 0.1% | -17,0% | 1.3% | 1.0% | -20,0% |
| Irlanda | 0.9% | 0.8% | -15,0% | 35.7% | 34.7% | -3,0% |
| Polonia | 0.3% | 0.3% | 12,0% | 1.6% | 1.9% | 17,0% |
| España | 1.1% | 0.9% | -17,0% | 4.7% | 3.8% | -20,0% |

Nota: Se pondera por la importancia relativa promedio, durante el primer semestre de 2008 y 2009, de cada producto en la canasta exportadora del país a EE.UU. Un porcentaje alto indica que el país tiene una alta participación en los mercados que son más relevantes para él, y por lo tanto no dice directa relación con los montos totales exportados. Para el cálculo del promedio se consideran 1.032 productos, clasificados de acuerdo a SITC Rev4 a 4 dígitos./Fuente: Elaboración propia en base a datos de International Trade Commission de EE.UU.

Gráfico 12 | IMACEC desestacionalizado

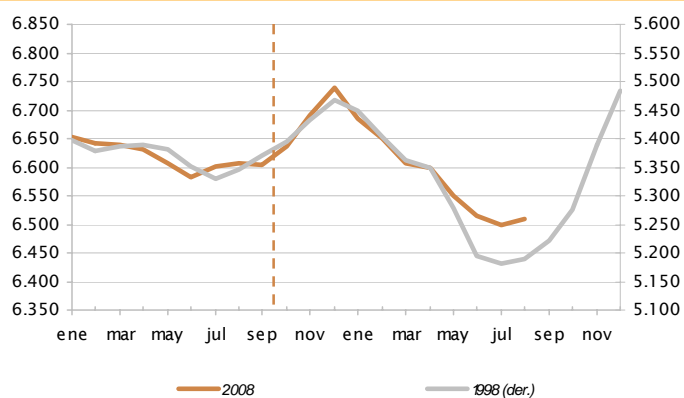
(enero 2007 = 100)



Nota: La línea punteada marca la quiebra de Lehman Brothers el día 15 de septiembre de 2008. Se considera como pre crisis el promedio de los primeros 6 trimestres móviles de los años 1998 y 2008 y como post crisis el promedio de los primeros 6 trimestres móviles de los años 1999 y 2009./ Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información de INE y Banco Central de Chile

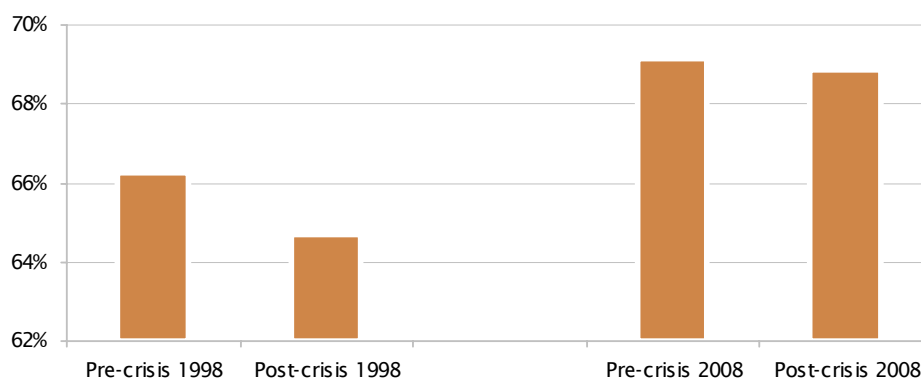
Gráfico 13 | Ocupados por trimestre móvil

(miles de personas)



Nota: Id. Gráfico 13/ Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información de INE y Banco Central de Chile

Gráfico 14 | Asalariados sobre el total de ocupados



Nota: Id. Gráfico 13/Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información de INE y Banco Central de Chile

Cuadro 4 | Utilización franquicia tributaria para capacitación

(promedio)

| | Número Empresas | Número Acciones | Horas Participantes | Número Participantes |
|--------------|-----------------|-----------------|---------------------|----------------------|
| Oct05-Sept06 | 5.079 | 13.259 | 1.710.562 | 76.009 |
| Oct06-Sept07 | 4.677 | 13.255 | 1.725.028 | 82.035 |
| Oct07-Sept08 | 5.080 | 14.250 | 1.982.298 | 94.949 |
| Oct08-Sept09 | 5.560 | 15.917 | 2.094.031 | 103.421 |

Nota: Número de acciones corresponde al número de programas realizados bajo este esquema.
Fuente: Estimación propia en base a información de SENCE

4.1 EVOLUCIÓN RECIENTE DE NUESTRAS EXPORTACIONES

El valor del sector exportador chileno disminuyó en un 40% anual el primer trimestre de 2009 producto del impacto de la contracción global, pero la cantidad exportada cayó sólo un 3,16% el mismo periodo. Esto significa que las empresas exportadoras no han aplicado grandes recortes en la producción, evitando así la destrucción de capital específico y la pérdida de participación en los mercados externos.

La situación de nuestros competidores en los mercados internacionales no parece tan auspiciosa. El Recuadro 1 detalla la metodología utilizada para identificar a los principales competidores de Chile y el Gráfico 15 muestra la evolución trimestral de la cantidad exportada de Chile y la de este “competidor representativo”. Los datos revelan que, medidas en cantidad, las exportaciones chilenas se han contraído menos que la de sus competidores en los mercados internacionales. Esto es válido tanto si consideramos o no las exportaciones de cobre, lo que sugiere que Chile está ganando participación en los mercados internacionales y que el período de recuperación de la demanda mundial debiera ser relativamente más beneficioso para el país.

Recuadro 1 | Metodología de identificación de principales competidores de Chile

Con el fin de evaluar el desempeño de Chile y analizar sus oportunidades futuras, se identifica el grado de participación de cada país en los mercados donde exporta Chile. Una posibilidad es suponer que los mercados no están integrados entre sí, en cuyo caso no sólo es relevante el producto exportado, sino que también el país de destino. Bajo este supuesto, para que un país sea efectivamente nuestro competidor deberá exportar el mismo producto al mismo país. Esto supone costos de envío (que varían con la distancia y la ubicación específica del país exportador) y de barreras a la entrada (en virtud de los contratos y las relaciones comerciales entre las compañías exportadoras e importadoras, los acuerdos comerciales entre países, el posicionamiento en términos de imagen, etc.). En el extremo opuesto, se puede suponer que los mercados están totalmente integrados, no siendo costoso redestinar las exportaciones a otros mercados. La realidad, probablemente, está en suponer distintos grados de integración de los mercados dependiendo del producto y del horizonte de tiempo que se considere.

Dado el interés de hacer un análisis de corto plazo, se asume un escenario de mercados no integrados. En este caso los ponderadores (θ) para cada país, cuya suma es 1, son la suma ponderada de las participaciones de cada país exportador en un mercado-producto, ponderando por la importancia relativa para Chile del mercado-producto. Como resultado se estima un “competidor representativo” para nuestro país.

$$\theta_i = \left(\sum_j \sum_k \frac{X_{j,k}^{i=Chile}}{X_{j,k}^{i=Chile}} \frac{X_{j,k}^i}{X_{j,k}^i} \right)_{i=Chile} \quad \theta_i = \left(\sum_j \sum_k \frac{X_{j,k}^{i=Chile}}{X_{j,k}^{i=Chile}} \frac{X_{j,k}^i}{X_{j,k}^i} \right) \frac{1}{(1-\theta_{i=Chile})} \quad \forall i \neq Chile$$

Siendo X exportaciones, j producto, k país destino e i país exportador.

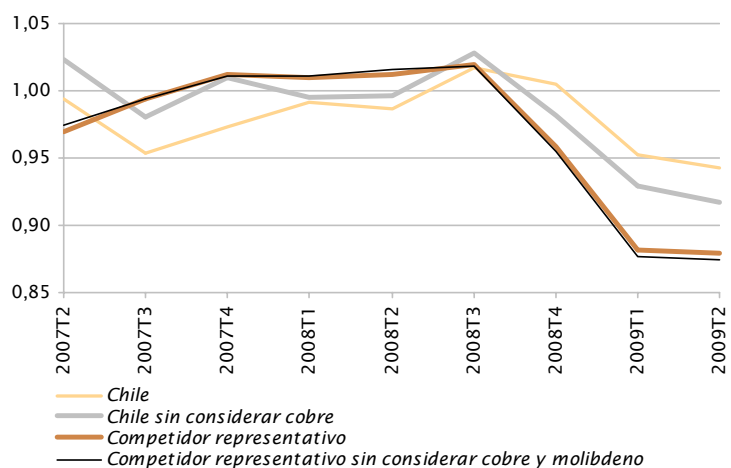
Dada la importancia del cobre y molibdeno se realizó este ejercicio con y sin considerar estos productos. La tabla detalla los resultados usando información de comercio bilateral a 4 dígitos SITCrev2 del NBER-United Nations Trade Data para el año 2000:

Cuadro 5 | Grado de participación de países en mercados a los que exporta Chile

| Con cobre y molibdeno | | Sin cobre y molibdeno | |
|-----------------------|-------|-----------------------|-------|
| EE.UU. | 12,3% | EE.UU. | 15,7% |
| Canadá | 10,9% | Canadá | 12,0% |
| Indonesia | 4,9% | Alemania | 5,2% |
| Alemania | 4,5% | Brasil | 5,1% |
| Australia | 4,4% | Francia | 4,5% |
| Rusia | 3,8% | México | 4,1% |
| Brasil | 3,7% | Italia | 3,0% |
| México | 3,4% | China | 2,9% |
| Perú | 3,3% | Argentina | 2,9% |
| Francia | 3,3% | Australia | 2,9% |
| Japón | 3,0% | España | 2,6% |
| Argentina | 2,9% | Sudáfrica | 2,3% |
| China | 2,6% | Rusia | 2,1% |
| Sudáfrica | 2,3% | Perú | 1,8% |

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del NBER-United Nations Trade Data para el año 2000

Gráfico 15 | Índice de exportaciones para Chile y competidor representativo (trimestral, promedio 2008 = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos de Naciones Unidas, OCDE, CEPAL, Bloomberg y oficinas de estadísticas

El ejercicio anterior usa la evolución de las exportaciones totales de cada país, por lo que no se puede controlar por diferencias en la evolución de distintos productos. Estos datos se complementan con la información del Recuadro 2, que revela que las exportaciones de Chile a Estados Unidos se volvieron más competitivas frente a sus competidores respecto de la situación existente antes de la crisis. Es otra muestra de cómo Chile ha logrado obtener ventajas en este periodo de turbulencia económica.

Recuadro 2 | Crecimiento de las importaciones bilaterales de EE.UU.

Para estudiar el crecimiento relativo de las exportaciones de Chile a Estados Unidos, se utiliza información trimestral de las importaciones bilaterales de 1.030 productos (definidos a 4 dígitos SITC rev4) para el período 2006T1–2009T2 del International Trade Commission de EE.UU.

Para cada trimestre (t) se calcula el crecimiento en doce meses de las importaciones en dólares de cada uno de los bienes importados (j) de los distintos países (i). Con esta información se estima la regresión del crecimiento de las importaciones (Crec) en función de una variable binaria que es 1 cuando las importaciones son originadas en Chile (variable binaria Chile), una variable binaria que es 1 cuando las importaciones provengan de Chile y ocurran durante los tres trimestres afectados por la crisis 2008T4-2009T2 (variable binaria Post 2008T3), y un set de variables binarias para cada producto-trimestre (efecto fijo a nivel de producto-trimestre). La variable binaria Post 2008T3 es nuestra variable de interés para determinar si las exportaciones de Chile a EE.UU han crecido más que las de sus competidores durante la crisis.

$$Crec_t^{ij} = D^{Chile} + D^{Chile / Post2008T3} + D_t^j + \varepsilon_t^{ij}$$

El siguiente cuadro muestra los resultados de esta estimación. La columna 1 muestra la regresión utilizando la tasa de crecimiento estándar $(x_1 - x_0 / x_0)$ ponderando cada observación por la participación promedio de cada país en las importaciones del producto importado $(x_1 + x_0 / 2)$. La variable binaria post 2008T3 tiene el signo positivo esperado pero no es significativa y presenta un valor extremo que no es razonable. Esto sugiere la existencia de cambios extremos que generan el resultado. Para evitar este problema la columna 2 usa la tasa a la Davis-Haltiwanger $(D-H = 2 * x_1 - x_0 / x_1 + x_0)$ que tiene la ventaja que estar acotada entre -2 y 2 y para valores cercanos a 0 se comporta como la tasa estándar. La columna 2 muestra que las exportaciones chilenas crecen un 20% más relativo a sus competidores durante el periodo de la crisis en relación a lo que venían creciendo. Las columnas 3 y 4 repiten estas estimaciones, utilizando sólo las tasas de crecimiento menores a 1 en valor absoluto. En ambos casos el crecimiento relativo de las importaciones de Chile aumenta durante la crisis. Las dos últimas columnas repiten las regresiones anteriores pero sin ponderar por la importancia relativa del país en las importaciones del bien. El coeficiente cae a 5% y 11% respectivamente, manteniéndose los resultados significativos al 5%.

Cuadro 6 | Crecimiento relativo de las exportaciones de Chile a Estados Unidos

| | Tasa crec. | Tasa crec. D-H | Tasa crec. | Tasa crec. D-H | Tasa crec. | Tasa crec. D-H |
|-------------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|
| Binaria Chile | 1840 | 0.204 | 0.136 | 0.219 | 0.046 | 0.113 |
| Post 2008T3 | (0.91) | (3.29)** | (3.17)** | (4.95)** | (1.94)* | (4.29)** |
| Binaria Chile | -1575 | -0.036 | -0.054 | -0.034 | -0.094 | -0.041 |
| | (0.79) | (1.16) | (2.10)* | (1.34) | (7.48)** | (3.04)** |
| Peso | Si | Si | Si | Si | No | No |
| Crec. >1 | No | No | Si | Si | Si | Si |
| EF sector x trim | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Observaciones | 369.815 | 428.398 | 251.663 | 233.696 | 251.663 | 233.696 |
| R-cuadrado | 0.2 | 0.28 | 0.43 | 0.44 | 0.1 | 0.09 |

t estadístico en paréntesis

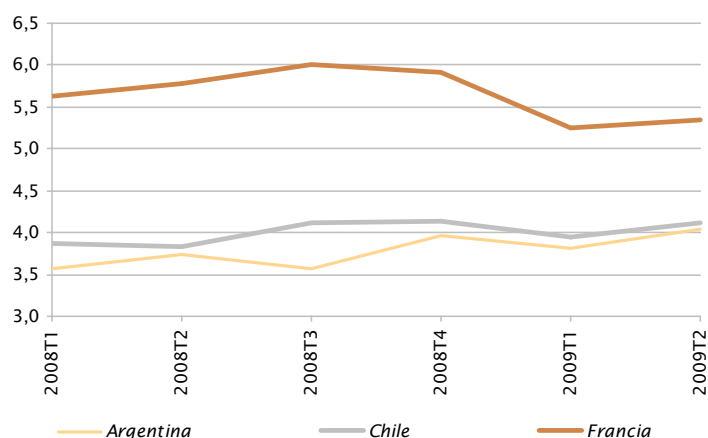
* significativo al 5% ; ** significativo al 1%

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del International Trade Commission de EE.UU.

El caso de las exportaciones de vino es un ejemplo de como ciertos ajustes que exige la crisis han operado a favor de Chile. Los hogares de Estados Unidos son los principales consumidores de nuestras exportaciones de vino y era evidente que la caída de sus ingresos en la crisis implicaría ajustes en su consumo total de vino y también en su composición. El resultado fue una reducción del consumo de vinos *premium* en favor de vinos de menor precio, lo que provocó una contracción de las exportaciones de vino francés y un aumento en la demanda por vinos chilenos y argentinos, compensando en parte la caída de la demanda agregada para estos países (Gráfico 16). Las exportaciones de vino francés a Estados Unidos redujeron su participación de 32,6% en el primer semestre de 2008 a 22,9% en igual periodo de 2009. En cambio, en igual lapso las exportaciones de Chile pasaron de representar un 5,2% a un 7,0% y en el caso de Argentina el crecimiento fue de 4,1% a 6,1%.

Gráfico 16 | Exportaciones de vino a EE.UU.

(logaritmo de millones de dólares)



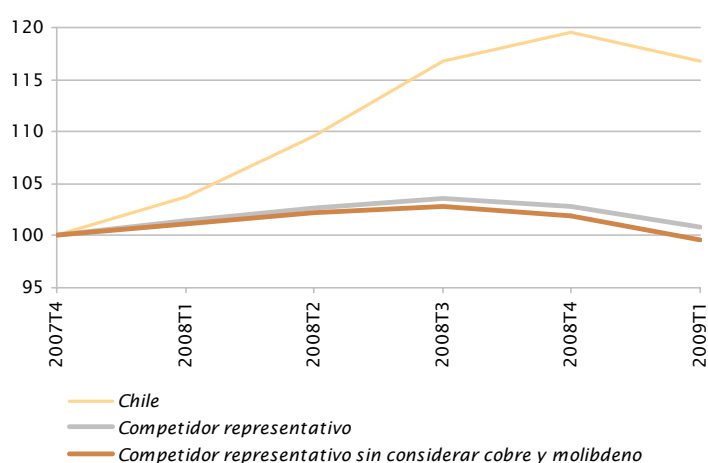
Fuente: Servicio de Aduanas de Estados Unidos

Esta oportunidad que se abre a la industria nacional para ingresar en un nuevo segmento del mercado norteamericano puede llegar a tener un efecto positivo permanente en la demanda por vinos chilenos, si existe histéresis en su consumo. Una situación similar se registró en los años setenta en el mercado automotriz norteamericano, cuando la crisis del petróleo motivó un cambio en la demanda de los consumidores en favor de autos de menor cilindrada y consumo de gasolina. Aunque ese mercado estaba dominado por la industria local, el segmento específico que atrajo la demanda de los consumidores era liderado por la industria japonesa. Cuando el precio del petróleo se normalizó, las automotrices japonesas ya habían ingresado al mercado de Estados Unidos y su participación no disminuyó.

4.2 EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DE CHILE Y SUS COMPETIDORES

Chile está preparado para crecer en los mercados en que actualmente participa y para expandirse a otros nuevos. Desde el primer trimestre de 2007 hasta finales de 2008, la inversión en Chile creció a tasas inéditas, cercanas a 15,8% anual en promedio. Los altos niveles de inversión y el resultado del proceso adecuado de reasignación de capital durante esta crisis sugieren que el país tiene la capacidad productiva para cubrir nuevos mercados. Este no es el caso para algunos de los competidores de Chile. El Gráfico 17 muestra que desde el primer trimestre de 2007 la inversión aumentó ostensiblemente más en Chile que entre sus competidores. Aunque la contracción del primer trimestre de 2009 fue más fuerte en nuestro país, el nivel agregado de inversión durante ese período sigue estando muy por sobre el resto de las economías. Esta mayor capacidad instalada permite a las empresas chilenas responder oportunamente a una recuperación de la demanda agregada y a los cambios de la importancia de los mercados y productos.

Gráfico 17 | Índice de inversión para Chile y competidor representativo
(promedio anual móvil, promedio 2007 =100)



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a datos de Naciones Unidas, OCDE, CEPAL, Bloomberg y oficinas de estadísticas

4.3 EXPORTACIÓN DE SERVICIOS GLOBALES: UNA NUEVA FUENTE DE DESARROLLO

La recuperación y las mejores perspectivas de crecimiento para Chile no sólo se reflejan en las exportaciones tradicionales. El aumento de la capacidad física y del capital humano han impulsado la diversificación de la matriz exportadora. Una nueva industria que se desarrolla es la exportación de servicios globales, que ha crecido en forma importante durante los últimos años y en la que Chile se perfila como una de las economías más competitivas del mundo.

A partir del desarrollo de Internet y de las tecnologías de información, el mundo comenzó una segunda fase de globalización, en que la integración comercial ya no se limita al comercio de bienes, sino también de servicios. El *offshoring* o exportación de servicios considera exportaciones de alto valor agregado, con uso intensivo de capital humano y tecnología. Habitualmente genera puestos de trabajos de gran calidad y frecuentemente exige el empleo de un segundo idioma. Entre los servicios exportados se incluyen los de ingeniería y consultorías; de *marketing*, ventas y atención al cliente; y los relacionados a tecnologías de información como desarrollo de sistemas y *softwares*.

La exportación de servicios globales presenta un elevado crecimiento potencial, capaz de transformar a esta industria en un polo de desarrollo. Entre los años 2007 y 2008 ha generado ganancias por US\$ 30 billones a nivel mundial, con un crecimiento de 25% en este mismo período⁹⁹. De acuerdo a IDC Worldwide, compañía de investigación dedicada a temas tecnológicos, para el año 2010 la exportación de servicios a empresas extranjeras totalizará ingresos por US\$ 280 mil millones en el mundo, incluyendo tanto las operaciones *in house* como las tercerizadas.

Existen países que ya han desarrollado esta industria con gran éxito. Un ejemplo relevante debido a sus similitudes con Chile es Irlanda, país que se convirtió en las dos últimas décadas en uno de los mayores centros *offshoring* a nivel mundial. Los primeros lugares en esta industria lo ocupan India y Filipinas, que se han beneficiado de la búsqueda de nuevas ubicaciones geográficas que realizan las compañías globales para disminuir sus costos y aprovechar ventajas comparativas, como diferencias en horarios. Aunque India y Filipinas tienen una gran ventaja competitiva por sus bajos salarios, hay otros factores relevantes a la hora de decidir externalizar operaciones, tales como la estabilidad política y económica de un país, la calidad de sus instituciones y el nivel de capital humano. La industria a nivel mundial se mueve cada vez menos por razones de costo y cada vez más hacia economías con mayor capital humano y experiencia, capaces de generar servicios crecientemente más complejos.

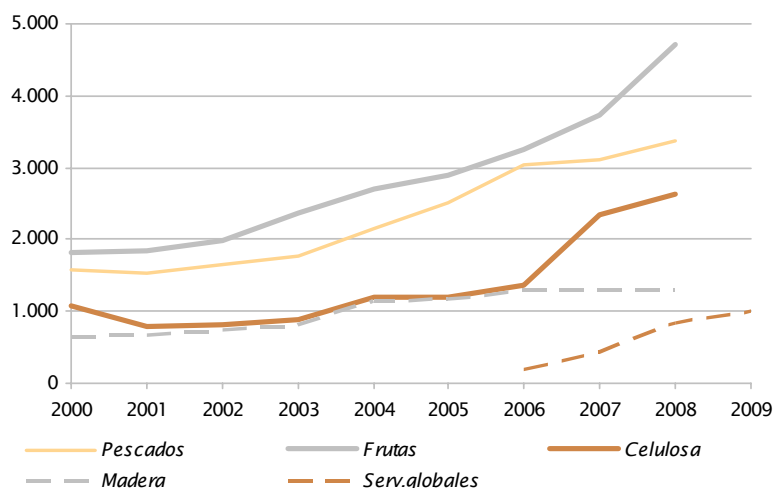
Chile cumple con estos requisitos y además posee la estabilidad institucional que lo transforma en un destino atractivo para el *offshoring*. Nuestro país aparece como la séptima economía más atractiva del mundo en la provisión de servicios globales según el *ranking* de la

⁹⁹ AT Kearny (2009)

consultora especializada AT Kearny, mientras que The Economist Intelligence Unit sitúa a Chile como un futuro líder en la exportación de servicios globales. La fortaleza económica e institucional de Chile aparece como la principal ventaja competitiva, atributos que cobran mayor importancia en un contexto de crisis económica, con mayor aversión al riesgo y rápidas pérdidas de competitividad ante cambios en los costos relativos.

En Chile, las exportaciones de servicios globales en 2008 alcanzaron a US\$843 millones y se espera llegar a US\$1.000 millones en 2009, lo que representará alrededor de un 4% del total de nuestras exportaciones no mineras y equivaldrá a las exportaciones de madera. El Gráfico 18 muestra el crecimiento vertiginoso de la industria de servicios globales comparado con otras exportaciones no cobre de Chile.

Gráfico 18 | Exportaciones de servicios globales y otros productos
(millones de dólares)



Nota: Dato de exportación de servicios globales para el año 2009 corresponde a una estimación.

Fuente: IDC y Banco Central de Chile

Debido a que la crisis ha revelado la solidez económica relativa de los países, la ventaja comparativa que Chile ya poseía como exportador de servicios globales se ha visto fortalecida. Los esfuerzos que impulsa el gobierno por mejorar el capital humano, especialmente en el área de competencias técnicas y de idiomas, contribuyen a forjar las condiciones adecuadas para posicionarse como un prestador de servicios globales a nivel mundial (ver Capítulo 2).

Si bien en esta materia Chile está lejos de exhibir el grado de desarrollo de Irlanda o India, Chile está aplicando una estrategia eficiente para consolidarse como plataforma de servicios globales para el mundo. A la tarea persistente de promoción de Chile y de posicionamiento de imagen país que realizan entidades públicas y privadas, se suma el esfuerzo de CORFO por apoyar

la instalación de empresas nacionales y extranjeras en el país, principalmente en sectores de alto potencial de crecimiento. El programa InvestChile cumple esa tarea mediante un proceso de promoción y atracción de inversiones activo y focalizado, que involucra servicios de información y asesoría al inversionista, además de incentivos financieros durante las fases de prospección, instalación y desarrollo del negocio. Complementariamente, CORFO despliega programas de capacitación y de formación de capital humano específicos para el desarrollo de industrias globales, especialmente en las áreas técnicas y dominio del inglés.

Los resultados de esta estrategia comienzan a materializarse en una serie de casos exitosos de empresas extranjeras que se han instalado en Chile para ofrecer servicios de diversa complejidad. Empresas como Citigroup, BBVA y Altec han instalado centros de apoyo a su gestión en Chile, mientras que firmas como Polaris o Equifax se han centrado en prestar apoyo en áreas que requieren innovación tecnológica. A éstas se suman otras compañías dedicadas a los servicios de análisis financiero y de mercado como Experian, JP Morgan o Evalueserve. Finalmente, en lo que constituye el evento más reciente de dicha tendencia, en agosto de este año General Electric y UST Global anunciaron la instalación en la Región de Valparaíso de un centro para la exportación de *software* de última generación.

Entre las empresas locales que prestan servicios a extranjeros se destaca el potencial de nuestro sector financiero. La experiencia acumulada en el manejo de activos desde la creación de las AFPs hace más de 25 años y nuestra fortaleza macroeconómica e institucional nos otorgan ventajas competitivas respecto a otros países a nivel regional. Tenemos la infraestructura adecuada y el capital humano necesario, lo que sumado al desarrollo de nuestro mercado de capitales nos transforma en un centro atractivo para administrar recursos de otros países y para la estructuración de productos financieros. La tercera reforma al mercado de capitales (MKIII) contribuirá a fomentar la exportación de servicios financieros, gracias a regulaciones e incentivos tributarios que debieran traducirse en que más inversionistas extranjeros usen a Chile como plataforma de negocios hacia la región.

5. Conclusiones

La sólida situación financiera, monetaria e institucional existente antes de las crisis y las políticas contracíclicas adoptadas en 2009 han permitido reducir el impacto de la contracción mundial y han dejado a Chile preparado para la fase de recuperación. La evidencia preliminar muestra que Chile ha podido tomar ventaja de las oportunidades que abre la crisis mundial.

Primero, el comportamiento de la economía durante la crisis ha demostrado nuestra fortaleza institucional y macroeconómica. Esto aumenta las ventajas comparativas del país para

recibir inversiones, en particular en las industrias como los sectores exportadores de servicios globales y financieros, donde la estabilidad es un atributo importante.

Segundo, el estímulo fiscal y monetario, sumado a las políticas de acceso al crédito y capacitación, evitó la destrucción ineficiente de capital específico, y por lo tanto de capacidad productiva futura.

Tercero, al caer los ingresos en los países desarrollados, los hogares de altos ingresos movieron su consumo a bienes importados de menor valor. Esto abrió nuevas oportunidades para que productos chilenos pudieran entrar en estos segmentos. Si el cambio en los patrones de consumo debido al ajuste post crisis se mantiene, este *shock* transitorio puede tener un efecto positivo permanente en las exportaciones de Chile.

Por último, las fuertes transformaciones en la demanda relativa de los países y en los costos de producción han permitido que se generen nuevos mercados, que están disponibles para las empresas situadas en países que han mantenido el nivel de actividad y de acceso a financiamiento. Este ha sido el caso de Chile.

Estos factores abren una nueva avenida para nuestras exportaciones y nuestro crecimiento futuro. Este nuevo crecimiento, en particular el basado en la exportación de servicios, no sólo requiere de estabilidad macroeconómica pero también que seamos capaces de generar el capital humano que estos sectores requieren. Ya hemos tomado las primeras medidas a este respecto: la creación de Becas Chile, la impulsión del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, y el incremento en oferta pública de educación preescolar, entre otras¹⁰⁰.

Siguiendo con nuestra política de apertura y de crecimiento basado en exportaciones, esta crisis nos abre una oportunidad para seguir una nueva senda de crecimiento basado en empleos de mayor capital humano y por ende de mayores salarios. Debemos y vamos a aprovecharla.

100 El detalle de las medidas se puede ver en el Capítulo 2

Referencias

- A.T. Kearney (2009). "Global Services Location Index".
- Addison, J., y P. Portugal (1989). "Job Displacement, Relative Wage Changes and Duration of Unemployment". *Journal of Labor Economics*, 7(3), 281-302.
- Aghion, P., Hemous, D., y Kharroubi, E.. (2009). "Credit Constraints, cyclical fiscal policy and industry growth". NBER Working Paper No. 15119
- Bergoeing, Raphael; Andrés Hernando, y Andrea Repetto (2003). "Idiosyncratic productivity shocks and plant-level heterogeneity." Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile. Documentos de Trabajo 173.
- Bresnahan, Timothy F. y Valerie A. Ramey 1993: "Segment shifts and capacity utilization in the U.S. automobile industry". *American economic* 1993, vol. 83, issue 2, 213-18
- Carroll, C. (2000). "Saving and growth with habit formation". *American Economic Review* 90 (3), 341355.
- Constantinides, G. M. (1990). "Habit formation: a resolution of the equity premium puzzle". *Journal of Political Economy* 98 (3), 519.43.
- Cowan, Kevin (2007). "¿Estabilidad del empleo o del ingreso? Análisis del sistema de protección contra el desempleo en Chile". *Estudios Públicos: N° 105*. Centro de Estudios Públicos.
- Cowan, Kevin, José de Gregorio, Alejandro Micco y Christopher Neilson (2007). "Financial Diversification, Sudden Stops and Sudden Starts," Documentos de Trabajo 423, Banco Central de Chile. Davis, Steven J., y John Haltiwanger. "Gross Job Creation, Gross Job Destruction, and Employment Reallocation". *Quarterly Journal of Economics*, CVII (1992), 819 -64.
- Faberman, R. Jason. (2006). "Flows and the Recent Business Cycle: Not All "Recoveries" Are Created Equal". Working Paper BLS.
- Foster, L., J. Haltiwanger, y C. Krian. (1998). "Agregate productivity growth: Lessons from microeconomic evidence." NBER Working Paper 6803.
- InterAmerican Development Bank, IADB (2004). "Good jobs wanted: Labor markets in Latin America." Inter-American Development Bank. Washington DC. Economic and Social Progress Report.
- International Monetary Fund (Oct. 2009). "World Economic Outlook":

- Keane, M. P., y K. I. Wolpin, "The Career Decisions of Young Men". *Journal of Political Economy*, 105(3), (1997), 473-522.
- Micco, A y Felipe Sáez (2009). "Empleo y Participación. Sobre la regulación de la jornada laboral en Chile". En Perticará, M., Rodríguez, J., Sanhueza, C. *Entre las buenas intenciones y las buenas soluciones*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Neal, Derek (1995). "Industry-Specific Human Capital: Evidence from Displaced Workers". *Journal of Labor Economics* 13, 653-77.
- Ravina, Enrichetta (2007), "Habit Formation and Keeping Up with the Joneses: Evidence from Micro Data".
Ryder, H. E. y G. M. Heal (1973). "Optimum growth with intertemporally dependent preferences". *Review of Economic Studies* 40, 1.33.
- Schumpeter, Joseph A. "Capitalism, Socialism and Democracy" (New York: Harper, 1975) [orig. pub. 1942].
- Spilimbergo, Antonio, Steve Symansky, Olivier Blanchard, y Carlo Cottarelli (2008). "Fiscal Policy for the Crisis," IMF Staff Position Note, December 29.

Estado de la Hacienda Pública 2009

Registro de Propiedad Intelectual: 184.309

ISSN: 0718-6738

Esta publicación corresponde al Estado de la Hacienda Pública 2009 presentado por el Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, ante el Congreso Nacional el 6 de octubre de 2009. La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página web www.hacienda.cl

Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Diseño: ZET art & facts - zet.cl

Impresión: Quebecor World S.A.

Ministerio de Hacienda

Teatinos 120, Santiago – Chile

Código Postal: 8340487

Teléfono: (56-2) 4732000

www.hacienda.cl

