

### INFORME MARZO 2011

#### TEMA DEL MES:

### CHILE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL: ¿CUÁN PRÓXIMO AL DESARROLLO ECONÓMICO Y DESAFÍOS PARA AVANZAR MÁS RÁPIDO?

*Por Ricardo Ffrench-Davis\**

RESUMEN: El desarrollo económico involucra, por lo menos, la disponibilidad de bienes y servicios y su distribución. Ambos suelen ser conceptos relativos. En moneda comparable, ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA), Chile tiene un PIB per cápita que en el 2009 alcanzaba a US\$14.300, que representaba el 31% del ingreso promedio de los habitantes de los Estados Unidos (EEUU, la mayor economía del mundo). La trayectoria de los decenios pasados ha mostrado altibajos. En 1970 alcanzábamos el 26%, en 1989 habíamos caído, con fuertes retrocesos marcados por la profunda crisis de 1982-83, a apenas el 20,5%. Posteriormente, gracias a correcciones efectuadas al funcionamiento de la economía, principalmente en los años noventa, en 2009 nos habíamos empinado al mencionado 31%. Aun lejos del desarrollo económico no obstante el evidente progreso logrado desde los noventa; y aun más lejos al considerar el desarrollo social, dado que la distribución del ingreso es notoriamente peor en Chile que en cualquier país desarrollado.

Según el Banco Mundial, Portugal (que suele clasificarse en la cota inferior de los países desarrollados y se ha utilizado como punto de referencia para Chile) tuvo en 2009 un ingreso 71% mayor que el de Chile. Si Chile logra crecer 5% per cápita sostenidamente, y Portugal mantiene una velocidad media similar a su promedio anual de 1,9% en los dos decenios recién pasados, lo alcanzaríamos en el año 2027.

Es posible que Chile logre un crecimiento de su PIB por habitante anual de 5%. Una parte, que implica la recuperación luego de la caída por la crisis mundial, es fácil; otra parte es difícil, pues exige correcciones sustantivas en el funcionamiento de la economía. El logro fácil, consiste en la recuperación del nivel de actividad económica luego de una recesión. En el 2009, la capacidad productiva no se destruyó sino que se subutilizó; Chile tenía, además, un fisco ordenado, acreedor del mundo, con fondos voluminosos disponibles para enfrentar una grave crisis o sorpresas internas. El terremoto y el maremoto destruyeron una parte. La realidad es que la recesión mundial implicó subutilización del PIB potencial y el sismo implicó destrucción. El saldo neto es que en abril de 2010 teníamos una notoria capacidad disponible para que el PIB efectivo aumentase bastante más que la nueva capacidad que se va creando. Ello puede prolongarse para buena parte del 2011.

El logro difícil es para después del 2011, ya que depende, entre otros, de las correcciones que se implementen en el mercado de capitales pro financiamiento de largo plazo para PYMEs, de que se creen los canales para que los fondos de las AFP se inviertan crecientemente en el desarrollo productivo nacional, de que se dé un salto notorio en la capacitación laboral para los que sufrieron mala educación, y se corrija la política cambiaria. Un tipo de cambio determinado, en el corto plazo, por flujos financieros especulativos y precios del cobre inestables, es perjudicial para el crecimiento y para la equidad.

Recientemente ha resurgido el tema de cuándo Chile logrará ser “desarrollado”. El desarrollo económico involucra, por lo menos, la disponibilidad de bienes y servicios y su distribución.<sup>1</sup> La

---

<sup>1</sup> El PNUD efectúa desde hace dos decenios un relevante trabajo de elaboración de un Índice de Desarrollo Humano (IDH), que incluye, educación, salud e ingresos (PNUD, 2010). El tema distributivo, que no cubrimos aquí, lo abordamos en *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: reformas y políticas desde 1973*, JCSáez Editor, cuarta edición, Santiago, 2008 (cap. VIII).

medición de ambos comprende múltiples formas alternativas (ver Anexo 1); aquí operamos con la medición de disponibilidad de bienes y servicios más convencional que es el Producto Interno Bruto por habitante (PIBpc), y descansamos en la conversión más convencional de dólares corrientes a dólares de “paridad de poder de compra”.

Más allá de las dificultades de medición, además, ambos suelen ser conceptos relativos. Un ejemplo lo ilustra; si tomamos al Chile de hoy, con su actual nivel de PIB per cápita (o ingreso) en 2009, de US\$14.300 de paridad de poder adquisitivo, y lo posicionamos en 1963, en ese entonces, un Chile como el de hoy, habría tenido un ingreso por habitante promedio superior al de un grupo selecto de países desarrollados, como lo son los miembros del G-7. Pero estos países no se quedaron detenidos, progresaron desde entonces y se encuentran notoriamente por sobre nuestro actual nivel de ingreso y aun más distantes en cuanto a la calidad de la distribución del ingreso.

No obstante, la economía chilena ha acertado distancia con los países más desarrollados. Aquí, sólo para simplificar las comparaciones, tomaremos como puntos de referencia a los Estados Unidos (EEUU, la mayor economía del mundo), y a Portugal (que suele clasificarse en la cota inferior de los países desarrollados). Además, se presentan cifras del G-7 (grupo de economías avanzadas, que incluye a los mismos Estados Unidos, Alemania, Canadá, Francia, Japón, Reino Unido, e Italia) y del conjunto de América Latina (19).

### 1. Las fuentes de información para comparaciones internacionales

Diversas organizaciones internacionales estiman anualmente el nivel del PIBpc para cada uno de los países miembros (ver Anexo 1). Para que las estimaciones sean comparables entre países, es preciso que todas las cifras se expresen en una moneda común; lo más frecuente es expresarlas en el dólar de EEUU, utilizando para ello los tipos de cambio de la moneda de cada país respecto al dólar. Como un dólar tiene poder adquisitivo diferente a través del mundo, se hace un ajuste para expresar el PIBpc en poder de compra comparable o paridad de poder adquisitivo (PPA, PPP en su original inglés). Con ello se pueden hacer comparaciones entre países de su nivel de desarrollo económico, en un período determinado.

El cuadro 1 muestra los datos de Chile, los Estados Unidos, el G-7, y América Latina, en el año 2009, en dólares corrientes y de PPA de los respectivos PIBpc, según las estimaciones que produce anualmente el Banco Mundial. Los US\$9.500 corrientes de Chile se convierten en US\$ 14.300 en PPA. Según estos antecedentes, un dólar adquiriría en 2009, en promedio, un 49% más en Chile que en los EEUU; en ese año, la cotización promedio del dólar fue de \$560.<sup>2</sup> La diferencia de PPA se concentra, en general, en los precios de los productos (bienes y servicios) no transables internacionalmente, los que comprenden muchos servicios intensivos en trabajo; como éste recibe

---

<sup>2</sup> Naturalmente, con un tipo de cambio menor --lo que eleva el equivalente en dólares del PIB proporcionalmente más que lo que reduce la inflación-- el ajuste por PPA habría sido menor que 49%.

una remuneración notablemente menor en Chile que en los países desarrollados, un dólar compra en Chile muchos más servicios y bienes intensivos en mano de obra. Por similar factor, un dólar adquiriría en promedio un 6% menos en el G-7 que en EEUU durante el 2009; en ese año, un euro se cotizaba en US\$1,39.

**Cuadro 1**  
**PIBpc en dólares corrientes y a PPA, 2009**

	Chile	Estados Unidos	G-7	América Latina
PIB Total (miles de mill.)	163,7	14.119,0	30.790,8	3.916,0
Población (miles)	16.970	307.007	734.863	556.356
PIBpc US\$ 2009	9.644	45.989	41.900	7.039
PIBpc a PPA	14.331	45.989	39.271	10.729

**Fuente:** Banco Mundial, *World Development Indicators* 2010.

Naturalmente, las cifras en PPA no son comparables entre años, pues la inflación internacional lo impide. En efecto, entre 1981 y 2009 la inflación acumulada por los precios en dólares, implícita en estas estimaciones del Banco Mundial, fue de 109,5%. Esto es, el PIBpc de EEUU de US\$ 45.989 en moneda de 2009 es equivalente a US\$21.947 en moneda de 1981.<sup>3</sup> Para evitar ese obstáculo que enfrentan las comparaciones inter-temporales, hemos tomado las cifras de PIBpc en PPA en dólares del 2009 y las hemos extrapolado hacia atrás, hasta 1970, con las series de tasas de variación del PIBpc real en cada año, de cada uno de los países o agrupaciones que comparamos.<sup>4</sup>

## 2. Chile en el desarrollo internacional

### a) *Rezagado en la carrera de los 70s y 80s*

El cuadro 2 presenta la información en dólares de 2009, para 6 años seleccionados, relevantes en la evolución de la economía Chilena: 1970 que usamos como año base; 1973 cuando se inició el experimento neoliberal de la dictadura de Pinochet; 1981 como año peak previo a la profunda crisis de 1982; 1989 como año final de la dictadura; 1997 año previo al contagio de la crisis asiática, y 2009 último año con información disponible. El cuadro 3 muestra la relación porcentual entre el PIBpc de Chile y los de USA, G-7 y América Latina.

<sup>3</sup> Ese porcentaje equivale a la inflación según el deflactor implícito del PIB. El IPC entrega una tasa de 135%.

<sup>4</sup> Ver Anexo 2 para las series de tasas de variación real de los PIBpc.

**Cuadro 2**  
**PIBpc a PPA: Chile, EE.UU., G-7 y América Latina, 1970-2009**  
(US\$ 2009)

Año	Chile	Estados Unidos	G-7	América Latina
1970	5.839	22.455	18.324	6.383
1973	5.738	25.133	20.799	7.187
1981	6.455	28.344	24.199	8.413
1989	7.107	34.710	30.079	7.983
1997	11.188	39.314	34.198	8.974
<b>2009</b>	<b>14.331</b>	<b>45.989</b>	<b>39.271</b>	<b>10.729</b>

**Fuente:** Los niveles PIBpc a PPA se anclaron de acuerdo a las estimaciones del Banco Mundial para las 4 columnas en el año 2009, y se estimaron los niveles para los años anteriores en base a las tasas de crecimiento real del PIB per cápita presentadas por el Banco Central de Chile para Chile; para el resto de los países se utilizaron las tasas reportadas por el Banco Mundial.

**Cuadro 3**  
**PIBpc a PPA: Chile como porcentaje de EE.UU., G-7 y América Latina, 1970-2009**  
(%, US\$ 2009)

Año	Estados Unidos	G-7	América Latina
1970	26,0	31,3	90,5
1973	22,8	27,1	79,0
1981	22,8	26,2	75,9
1989	20,5	23,2	88,1
1997	28,5	32,1	123,3
2009	31,2	36,5	133,6

**Fuente:** Basado en datos presentados en el cuadro 2.

Chile había perdido espacio frente a los tres entre 1970 y 1981; por ejemplo, luego de representar el 26% de los EEUU en 1970, sólo alcanzaba a 22,8% en 1981, esto antes de la crisis de 1982-83, cuando el PIBpc de Chile se hundió 17%. Chile se atrasó algo más entre 1981 y 1989, situándose en el 20,5% de los EEUU, aunque en estos años recuperó parcialmente terreno frente a la región luego de haberse quedado rezagado en los setenta. En consecuencia, entre 1970 y 1989 Chile perdió espacio en la lucha por el crecimiento económico; en comparación con los EEUU, G-7 y América Latina.<sup>5</sup> Sabemos, además, que la distribución del ingreso se deterioró notoriamente durante ese período: el quintil de mayores ingresos pasó de alcanzar 13 veces el del quintil más pobre en los sesenta a 20 veces en el promedio de los ochenta.

*b) Gran progreso en los 90s, con una lentificación posterior*

En lo que se ha llamado época de oro de la economía nacional, entre 1990 y 1997, el crecimiento del PIB se empujaba sobre el 7% anual, y el PIBpc marchaba al triple de la velocidad de

<sup>5</sup> Esta afirmación, sustentada en datos del Banco Central de Chile, BM y FMI, contrasta con la aserción común de que Chile desde 1986 “creció” al 7%. Cerca de la mitad de ese “crecimiento” entre 1986 y 1989 corresponde a recuperación después de la caída notable del PIB en 1982-83 (17%). Es un error burdo contar los años “buenos” e ignorar los “malos”.

los EEUU y el G-7, y cuadruplicaba la velocidad de América Latina. Entonces Chile mejoró notablemente su posición en la economía mundial. De tener un PIBpc de sólo 90% del promedio de América Latina en 1989, la superó, saltando a 123% en 1997; en cuanto a la relación con los EEUU, se elevó desde 20,5% en 1989 a 28,5% en 1997; pocos países del mundo excedían esta velocidad inédita para Chile, que se prolongó por un lapso de casi un decenio. En esos años, a diferencia de los dos decenios precedentes, el PIB efectivo y el PIB potencial marchaban en paralelo, con una tasa de inversión y de productividad crecientes.

La velocidad de Chile se moderó notoriamente en los años posteriores a 1997. No obstante, siguió mejorando su posición relativa. En efecto, en el 2009, representaba el 31% del nivel de los EEUU, el 36,5% del G-7 y el 134% de nuestra región.

Evidentemente, con esas cifras, Chile está aún muy lejos de los países desarrollados; a menos de un tercio del PIBpc de la mayor economía mundial. Lo probable, además, es que la economía estadounidense no permanezca estancada luego de que supere la crisis global a la cual dio origen. Adicionalmente, lo que es muy relevante para el desarrollo, a Chile le pena la gran desigualdad que exhibe.

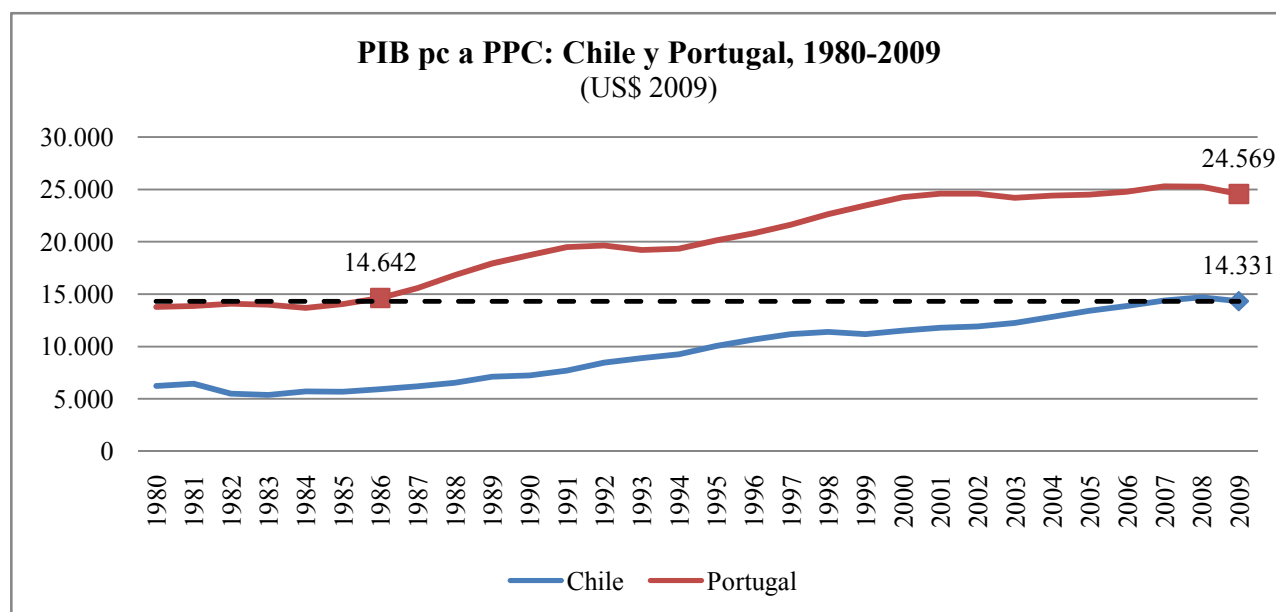
### 3. La comparación con Portugal

En debates recientes sobre el desarrollo de Chile, y su acceso a esa categoría, han destacado las comparaciones con Portugal, catalogado como país en la frontera entre desarrollado y en desarrollo. Numerosos comentarios han surgido en cuanto al año en que Chile podría lograr alcanzarlo. El gráfico 1 muestra que actualmente Chile tiene un PIBpc equivalente a un 58% de los US\$24.569 de Portugal en 2009.<sup>6</sup> Basado en estas cifras del BM, en 1986 Portugal había alcanzado el nivel de ingreso del Chile actual; más de dos decenios atrás. Si Chile logra que su PIBpc aumente 5% anual, en 2020 alcanzaría el nivel presente de Portugal. Una variable clave es la capacidad de Chile de lograr el 5%; la otra, es qué acontece con el PIBpc de Portugal

---

<sup>6</sup> El FMI informa una cifra inferior para Portugal, de US\$22.671. Según esta fuente, Portugal tenía un PIBpc 58% (en vez de 71%) mayor que el de Chile. Por ello, Chile alcanzaría su actual nivel en el 2018 en vez del 2020. Cabe anotar que el FMI señala que no es una fuente originaria de los datos sobre PPA, y remite como fuentes de la información primaria al BM, la OCDE y las PWT.

Gráfico 1



**Fuente:** Los niveles para el ingreso a PPA se anclaron de acuerdo a las estimaciones del Banco Mundial para las 2 series para el año 2009 (*World Development Indicators database*, 2010), y se estimaron los niveles de ingreso per cápita en base a las tasas de crecimiento real del PIB per cápita presentadas por el Banco Central de Chile y el Banco Mundial.

En cuanto a Chile, ¿cuál es la posibilidad de que logre un crecimiento de su PIB por habitante anual de 5%? Es muy posible. Una parte, que implica la recuperación luego de una caída recesiva, es fácil; otra parte es difícil, pues exige correcciones sustantivas en el funcionamiento de la economía. La tasa de crecimiento anual es muy alcanzable al comienzo, hasta avanzado 2011, dada la elevada disponibilidad de capital y trabajo subutilizada en 2009 por el contagio de la crisis global (incluso, después de considerar la fuerte pérdida por el sismo de febrero del 2010). En efecto, en el 2009 la capacidad productiva no se destruyó sino que se subutilizó; trabajo y capital, principalmente de las PYMEs; ello se adicionó al PIB potencial que estaba subutilizado en 2008, como se reconocía en los antecedentes aportados por el Ministerio de Hacienda a los miembros del Comité de PIB Tendencial a mediados de 2009. Chile tenía, además, un fisco ordenado, acreedor del mundo, con fondos voluminosos disponibles para enfrentar una grave crisis o sorpresas internas. Ello me llevó, en muchas ocasiones en el 2009, a afirmar que lo probable era que, fuese quien fuese el elegido como Presidente de la República, lo probable era que 2010 resultase un muy buen año económico para Chile. El terremoto y el maremoto destruyeron una parte. La realidad es que la recesión mundial implicó subutilización del PIB potencial y el sismo destrucción. El saldo neto es que en abril de 2010 Chile tenía una notoria capacidad disponible para que el PIB efectivo aumentase bastante más que la nueva capacidad que se va creando. De hecho, se ha estado

reduciendo la brecha entre PIB potencial y efectivo en el 2010. Ello puede prolongarse también para buena parte del 2011.

Pero, luego de eliminada la brecha entre PIB efectivo y potencial, están pendientes los desafíos de seguir avanzando en la corrección del funcionamiento de la economía nacional y, en otras esferas, corregir la política cambiaria y la cuenta de capitales, entre diversos desafíos pendientes para el desarrollo económico y social inclusivo. El logro difícil es para después del 2011, ya que depende principalmente de lo que se vaya sembrando. Entre otros, de las correcciones que se implementen (i) en el mercado de capitales pro financiamiento de largo plazo para PYMEs, de que se creen los canales para que los fondos de las AFP se inviertan crecientemente en el desarrollo productivo nacional; para crecer al 6% (5% por habitante), es imprescindible elevar la tasa de inversión productiva; (ii) la mayor inversión debe acompañarse de una fuerza de trabajo con mayor productividad, lo que implica que se dé un salto notorio en la capacitación laboral para los que sufrieron mala educación, y se reduzca la informalidad, (iii) diseñar estrategias de innovación que permitan elevar la productividad de las PYMEs, que es donde se ubican las principales diferencias entre los promedios de las economías avanzadas y la de Chile (la brecha no se ubica en las grandes empresas, pues ellas en Chile son de elevada productividad), y (iv) un punto de actualidad, la política sobre el tipo de cambio clama por una profunda corrección. Una tasa libre, determinada por flujos de capitales especulativos y expectativas cambiantes, es perjudicial para el crecimiento y la equidad, y un obstáculo insalvable para alcanzar el desarrollo, que involucra crecer con equidad.

#### **4. El desarrollo económico también tiene mucho de relativo**

Y hay otro pero, que es la eventual evolución de Portugal, y de otras economías con PIBpc por sobre el actual de Chile. La mayoría de ellas, muy probablemente, no permanecerá estancada.

Si tomamos a Chile, con sus actuales US\$14.331, y lo situamos en 1963, habría sido más desarrollado que el G-7. Evidentemente, el desarrollo, así como la pobreza, involucran una mezcla de absoluto o comparación consigo mismo, y de relativo o comparación con otros. En efecto, nuestro nivel de ingreso por habitante hoy supera al que los países más avanzados, como el G-7, alcanzaron medio siglo atrás. No obstante, aún estamos distantes del desarrollo porque el mundo, en promedio, progresa. Y algunas lo hacen aceleradamente, como los países del Asia Oriental.

En el caso de comparación con el G-7, en el 2009 Chile había alcanzado el nivel que esos siete países promediaban en 1963, pero ninguno de sus miembros se quedó inmovilizado allí. Lo más probable es que Portugal tampoco se duerma donde se encuentra hoy, una vez que supere la compleja situación que enfrenta actualmente. Por supuesto, si se estanca completamente, Chile podría alcanzarlo durante el 2020. Si su PIBpc crece 1,9% anual --esto, es el promedio que Portugal registró en los últimos dos decenios (1990-2009)--, Chile, al ritmo de 5% per cápita, lo alcanzaría en 2027 (al 2024 en base a las cifras del FMI). Fecha sin duda muy distante, pero sería un buen logro.

Reiteramos, por una parte, la relevancia de los desafíos pendientes para ser exitosos en este objetivo como nación. Por otra, la estrecha interrelación con el tema de la equidad: el

desarrollo y la modernidad, involucran la reducción de las excesivas brechas de desigualdad que Chile mantiene en el ámbito social y de la distribución del ingreso y de las oportunidades.

### REFERENCIAS

Banco Central de Chile, *Cuentas Nacionales*.

Banco Mundial (2008), “*Global purchasing power parities and real expenditures: 2005*”, *International Comparison Program*, Washington, DC.

\_\_\_\_\_(2010), *World Development Indicators*. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Deaton, A. y A. Heston (2008), “Understanding PPPs and PPP-based National Accounts”, *NBER Working Paper* No 14499, Cambridge, Mass.

Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, octubre 2010.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>

PNUD (2010), *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Informe sobre Desarrollo Humano 2010 —Edición del Vigésimo Aniversario, Naciones Unidas.

Madisson, A. (2003), *The world economy: historical statistics*, OCDE, París.

Silver, M. (2010), “IMF Applications of Purchasing Power Parity Estimates”, *IMF Working Paper* WP/08/253, noviembre.

Stiglitz, J., A.K. Sen y J-P. Fitoussi (2009), “Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance”, *Informe al Presidente Nicolas Sarkozy*, París.



### Anexo 1. Medición de la Paridad de Poder de Compra o Adquisitivo

No hay una forma única de medir la producción o disponibilidad de bienes y servicios. Lo común es utilizar el PIB, que es la variable con la cual operamos en esta nota. Cabe, destacar que el PIB es bruto de depreciación del stock de capital y de la renta del capital extranjero. Por lo tanto, lo distribuible entre consumidores e inversionistas nacionales es un concepto de Producto Nacional Neto. Otros ajustes, tales como por concepto de cuentas ambientales o PIB sustentable, se examinan en Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009). Aquí trabajamos con el PIB, que es la principal variable disponible para medir la situación económica global de una nación y su evolución temporal. Sobre ella se construyen los esfuerzos de estimación de la PPA en lo que nos concentramos ahora.

Un esfuerzo pionero, en acción desde hace cuatro décadas, corresponde al Centro de Comparación Internacional de Producción, Ingresos y Precios de la Universidad de Pensilvania; International Comparison Program (ICP) en asociación con la Oficina Estadística de las Naciones Unidas; las series se remontan a 1950 y contienen información de precios de miles de bienes y servicios en 146 países (en la recolección más reciente, para 2005). Esa Universidad produce y publica la Penn World Tables (PWT). En 1993 el Banco Mundial se hizo cargo del ICP con el apoyo de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas. Por el alto costo que involucra el trabajo de ICP ha hecho rondas con intervalos de varios años; la más reciente (ICP Round 7) se efectuó en 2005 y la próxima se realiza en 2011. El Banco y el FMI publican cifras anuales de PIB total y per cápita (PIBpc) ajustados por PPA, para más de 180 países; la misma metodología, debidamente ajustada por las respectivas diferentes ponderaciones, se utiliza para calcular inversión en capital fijo, consumo e ingreso nacional, y pobreza. La OCDE también efectúa estimaciones de PIBpc a PPA para sus países miembros y para algunos otros, que incluyen a Chile desde 1995. Madisson (2003) comprende una notable investigación de series históricas, publicada con la OCDE.

El Banco Mundial solía entregar cifras cerca de 2% menores para Chile que las estimadas por el FMI. Desde 2004 las estimaciones han convergido y en 2009 son casi idénticas (ver Anexo 4); sus resultados para Chile son intermedios entre los de esas otras dos instituciones.

Las mediciones de PPA de PIB de diversos países son mucho más complejas que las estimaciones de los PIB nacionales. Se complican adicionalmente, por cuanto las comparaciones entre países enfrentan estructuras de gasto y producción notablemente diversas. Deaton y Heston (2008) presenta un sustantivo recuento y análisis del tema.

Dadas las complejidades de medición, las cifras suelen experimentar revisiones. La más mentada, reciente, es un notorio ajuste negativo efectuado en el PIBpc a PPA de China e India para el 2005 al utilizar la nueva información de precios según la ICP 2005 (ver Banco Mundial, 2008 y Deaton y Heston, 2008).

### Anexo 2. PIBpc: Chile, EE.UU, G-7 y América Latina, 1961-2009

(tasas % de variación anual del PIBpc)

Año	Chile	Estados Unidos	G-7	América Latina (19)
1961	3,55	0,98	3,39	3,11
1962	2,30	3,60	4,19	0,91
1963	2,33	2,58	3,55	-0,25
1964	1,67	4,10	5,34	4,28
1965	2,77	4,30	4,07	1,80
1966	4,42	4,73	4,92	1,32
1967	0,35	1,61	3,23	1,87
1968	0,92	3,16	5,27	3,77
1969	1,21	1,67	4,41	4,28
1970	1,71	-0,94	2,77	4,02
1971	6,10	2,16	2,54	3,12
1972	-1,87	4,47	4,73	3,69
1973	-5,60	4,87	5,69	5,29
1974	3,76	-1,38	-0,64	3,43
1975	-17,92	-1,15	-0,45	0,06
1976	2,67	4,38	4,26	3,12
1977	6,99	3,61	3,36	2,58
1978	4,82	4,50	4,09	1,58
1979	6,25	2,05	3,26	3,97
1980	4,32	-1,19	0,25	3,35
1981	3,50	1,52	1,30	-2,04
1982	-15,12	-2,88	-0,56	-3,29
1983	-1,96	3,57	2,41	-4,30
1984	6,36	6,25	4,26	1,11
1985	-0,37	3,22	3,36	0,48
1986	3,91	2,53	2,53	1,97
1987	4,81	2,28	2,74	1,24
1988	5,49	3,17	4,22	-1,17
1989	8,67	2,60	3,15	-1,09
1990	1,91	0,75	2,16	-1,69
1991	6,06	-1,55	0,43	2,35
1992	10,23	2,03	1,24	1,70
1993	5,05	1,52	0,50	2,07
1994	3,87	2,82	2,29	3,05
1995	8,85	1,31	1,71	-1,18
1996	5,82	2,54	2,14	1,84
1997	5,12	3,22	2,51	3,77

## TALLER DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

1998	1,87	3,15	1,65	0,75
1999	-2,02	3,64	2,30	-1,45
2000	3,21	2,99	2,91	2,50
2001	2,16	0,04	0,35	-1,10
2002	1,04	0,82	0,54	-1,70
2003	2,86	1,53	1,18	0,80
2004	4,90	2,64	2,35	4,70
2005	4,43	2,11	1,73	3,60
2006	3,54	1,71	1,98	4,50
2007	3,64	1,13	1,59	4,60
2008	2,15	-0,49	-0,37	3,00
2009	-2,46	-3,28	-3,98	-2,90

**Fuente:** Ffrench-Davis (2008), en base a Marcel y Meller (1986) y Banco Central para Chile, WDI del Banco Mundial para Estados Unidos y el G-7, y CEPAL para América Latina.

### Anexo 3. PIBpc a PPA: Chile y Portugal, 2005-2027

(US\$ 2009)

Año	Chile 5%	Portugal 0,4%	Portugal 1,9%
2005	13.405	24.482	24.482
2006	13.879	24.753	24.753
2007	14.384	25.286	25.286
2008	14.692	25.244	25.244
2009	14.331	24.569	24.569
2010	15047	24678	25026
2011	15800	24787	25492
2012	16590	24896	25966
2013	17419	25006	26449
2014	18290	25116	26941
2015	19205	25227	27442
2016	20165	25338	27953
2017	21173	25450	28473
2018	22232	25562	29002
2019	23343	25675	29542
2020	24510	25788	30091
2021	25736	25902	30651
2022	27023	26016	31221
2023	28374	26131	31802
2024	29793	26246	32394
2025	31282	26362	32996
2026	32846	26478	33610
2027	34489	26595	34235

**Fuente:** Cálculos del autor basados en datos del Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2010.

### Anexo 4. Comparación PIBpc a PPA, Chile y Estados Unidos

2009 (US\$ 2009)

	Chile	Estados Unidos
Banco Mundial	14.331	45.989
Fondo Monetario Internacional	14.316	45.934
	0,1%	0,1%

2008 (US\$ 2008)

	Chile	Estados Unidos
Banco Mundial	14.524	47.209
Fondo Monetario Internacional	14.607	47.155
	-0,6%	0,1%

2003 (US\$ 2003)

	Chile	Estados Unidos
Banco Mundial	10.456	38.196
Fondo Monetario Internacional	10.713	38.324
	-2,4%	-0,3%

1997 (US\$ 1997)

	Chile	Estados Unidos
Banco Mundial	8.568	30.364
Fondo Monetario Internacional	8.772	30.541
	-2,3%	-0,6%

Fuente: Banco Mundial, WDI, y FMI, WEO octubre 2010.

### CRECIMIENTO

Por Santiago Montt

#### I. Panorama General

1. *Escenario económico actual*<sup>7</sup>: En la reunión de enero de política monetaria el Banco Central aumentó la tasa de interés en 50 b.p., quedando ésta en 4% anual. En el ámbito internacional, ha aumentado la volatilidad de los mercados debido al terremoto en Japón y a los conflictos políticos en Oriente Medio. Lo anterior ha redundado en el aumento de la inflación global. Respecto a nuestra economía, el IMACEC de enero creció 6,8% anual y el de febrero se proyecta que crezca un 6,4% anual. Por su parte, la tasa de desempleo del trimestre móvil noviembre-enero fue de 7,3%, marcando un aumento de 0,2% respecto al trimestre móvil anterior. La inflación de febrero fue de 0,2% mensual (2,7% anual), ajustada a lo esperado. No obstante ello, el aumento de 17% experimentado durante el último mes en los precios internacionales del petróleo (WTI) y otras materias primas, ha traído expectativas inflacionarias a los mercados financieros.

#### II. Emprendimiento

1. *Start-Up Chile*<sup>9</sup>. Con fecha 11/01/2011, el Ministro de Economía presentó el programa Start-up Chile. Se trata de un programa ejecutado por Corfo, vía InnovaChile, que busca atraer empresarios extranjeros a Chile a fin de convertir nuestra economía en el hub de la innovación de Latinoamérica. El año 2010 el programa seleccionó y trajo a Chile a 23 equipos de emprendedores provenientes de Silicon Valley, otorgándoles visa por un año y asignándoles un subsidio de US\$ 40 mil por equipo. Este año se espera que vengan alrededor de 300 participantes.

#### III. Innovación

1. *Aumentar beneficios tributarios para duplicar inversión en investigación y desarrollo*<sup>10</sup>. El Ministerio de Economía anunció que presentará un proyecto de ley que permitirá a las empresas que inviertan en I&D acceder a mayores beneficios tributarios, entre otras ventajas. En lo fundamental la iniciativa triplica el máximo del crédito tributario, de 5.000 UTM (US\$390 mil) a 15.000 UTM (US\$1,2 millones) y considera la entrega de un crédito tributario equivalente al 30% del gasto total del proyecto sin importar si fue realizado al interior de la empresa o por un proveedor externo. Un

<sup>7</sup> Fuente: Banco Central de Chile. *Reunión de Política Monetaria - marzo 2011*. Pág. 7. Disponible en: <http://www.bcentral.cl/prensa/comunicados-consejo/politica-monetaria/2011/rpm17032011.pdf>

<sup>8</sup> Fuente: Banco Central. Antecedentes Reunión de Política Monetaria. Marzo 2011. Disponible en: [http://www.bcentral.cl/politicas/reuniones-politica-monetaria/pdf/2011/antecedentes\\_marzo2011.pdf](http://www.bcentral.cl/politicas/reuniones-politica-monetaria/pdf/2011/antecedentes_marzo2011.pdf)

<sup>9</sup> Fuente: <http://www.startupchile.org/about/the-program/>

<sup>10</sup> Fuente: <http://www.economia.cl/2011/02/24/gobierno-propone-aumentar-beneficios-tributarios-para-duplicar-inversion-en-investigacion-y-desarrol.htm>

importante avance del nuevo proyecto es que están afectos al beneficio tributario tanto los gastos corrientes como los de capital. De esta manera, el gasto en infraestructura también podrá deducirse como gasto dentro del proyecto de I+D, a diferencia de lo que ocurría anteriormente. El texto contempla que las empresas tendrán derecho a hacer efectivo este beneficio hasta en diez años desde que se genera el gasto.

2. *Eficiencia Energética*<sup>11</sup>. Con fecha 22/03/2011 la Agencia Chilena de Eficiencia Energética (AChEE) junto con el BID lanzaron un proyecto para promover y fortalecer la eficiencia energética (EE) en el sector industrial. Proyecto contempla recursos que ascienden a 42 millones de dólares y que permitirá ahorrar 550 mil MWh en 4 años y 300 mil ton de CO2 en 10 años. Los objetivos específicos de este proyecto son el fortalecimiento institucional de la AChEE y creación de capacidades en EE, desarrollar proyectos pilotos en industria y tecnología y facilitar mecanismos de financiamiento para proyectos de EE. De esta forma, se busca generar capital humano especializado en EE y entregar mayores opciones de financiamiento tanto para los usuarios finales como para las empresas de servicios energéticos.

#### IV. Productividad

1. *Informe Final de la Mesa de Trabajo para la Competitividad de los Sectores Agrícola e Industrial*<sup>12</sup>. Con fecha 24/01/2011 el Ministerio de Hacienda recibió este informe final de la “Mesa de Trabajo para la Competitividad de los Sectores Agrícola e Industrial”, el cual contiene proposiciones agrupadas en cinco grandes ejes:

- I. Mercado laboral, como mayor énfasis en capacitación
- II. Medidas tecnológicas; como incentivos tributarios a la Investigación y Desarrollo
- III. Mejoramiento institucional, como la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (Sicex) o ventanilla única
- IV. Acceso a financiamiento, como incentivar a empresas extranjeras a financiarse en Chile.
- V. Medidas cambiarias, como el programa de créditos en dólares para Pymes de BancoEstado, la promoción de las coberturas cambiarias que impulsa Hacienda y un responsable manejo fiscal, con un acotado aumento del gasto público.

2. *Revisión a régimen de incentivos productivos a zonas extremas*<sup>1314</sup>. Con fecha 24/02/2011 el Ministerio de Hacienda informó que pondría en discusión inmediata al proyecto de ley que extiende el beneficio de arancel cero a empresas de la zona, tendrá efecto retroactivo a partir del 1 de enero

<sup>11</sup>Fuente: [http://www.minenergia.cl/minwww/opencms/02\\_Noticias/noticia\\_detalle.jsp?noticia=/02\\_Noticias/10.0.1.6.noticias\\_anteriores/f\\_noticia\\_22\\_03\\_2011.html](http://www.minenergia.cl/minwww/opencms/02_Noticias/noticia_detalle.jsp?noticia=/02_Noticias/10.0.1.6.noticias_anteriores/f_noticia_22_03_2011.html)

<sup>12</sup>Fuente: <http://www.minhda.cl/prensa/detalle.php?id=13879&code=cl2EzVCh.kkml>

<sup>13</sup>Fuente: <http://www.minhda.cl/prensa/detalle.php?id=13909&code=clWFFRhzyTLos>

<sup>14</sup>Fuente: <http://www.minhda.cl/prensa/detalle.php?id=13926&code=clZZVVSugq9DQ>

de 2011 y se extenderá al menos por 10 años en la revisión que se hace de los incentivos a zonas extremas. Con fecha 10/03/2011 la Cámara de Diputados dio su aprobación en primer trámite constitucional y despachó al Senado un proyecto del Ejecutivo que extiende hasta el 31 de diciembre de 2011 el plazo de las franquicias contenidas en el artículo 28 del DFL 341, de 1977, y en el artículo 35 de la Ley N° 19.420, que entregan exenciones aduaneras a las firmas industriales instaladas en Arica. De acuerdo al Informe Financiero que acompaña la iniciativa, la prórroga de estas franquicias por un año tendrá un costo fiscal equivalente a menores ingresos de aproximadamente mil millones de pesos.

3. *Informe final de Comisión Asesora de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera*<sup>15</sup>. Con fecha 04/03/2011 la Comisión Asesora entregó su informe final al Ministerio de Hacienda. La misión planteada a esta comisión fue analizar la actual estructura de regulación y supervisión del mercado financiero y de manejo de riesgos sistémicos y proponer posibles perfeccionamientos a ésta, en base a las lecciones dejadas por la reciente crisis financiera y la experiencia nacional e internacional. Miembro de esta comisión fue el profesor Luis Cordero Vega, investigador senior de RegCom. El informe se hará público en 30 días.

4. *Ampliación de autorización a emisores extranjeros para emitir bonos en pesos en Chile*<sup>16</sup>. Esta medida fue adoptada hoy por el Consejo del Banco Central a solicitud del Ministerio de Hacienda y la SVS, y forma parte de los temas analizados en la Mesa de Trabajo para la Competitividad de los Sectores Agrícola e Industrial. La medida modifica la Norma de Carácter General (NCG) 193 de la SVS, que regula la emisión de bonos en el mercado local por parte de no residentes para inversionistas calificados. En lo medular, se flexibilizan requerimientos y se amplía el universo de instituciones extranjeras, que pueden emitir bonos en pesos en Chile (“Huaso Bonds”). Además de empresas, a partir de hoy se incluyen Estados y también organismos multilaterales, como el BID.

5. *Modificación cláusulas abusivas en contratos del retail*<sup>17</sup>. El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) logró la modificación de todas aquellas cláusulas de contratos del retail que consideró perjudican a los consumidores. 9 fueron las empresas del retail que enviaron los contratos al SERNAC con el total de cláusulas ajustadas. De los 11 tipos de cláusulas abusivas detectadas, 7 fueron eliminadas y 4 fueron modificadas<sup>18</sup>.

<sup>15</sup>Fuente: <http://www.minhda.cl/prensa/detalle.php?id=13914&code=cl3wthAlkDtmw>

<sup>16</sup>Fuente: <http://www.minhda.cl/prensa/detalle.php?id=13925&code=clXzB50fpC2Hc>

<sup>17</sup>Fuente: <http://www.economia.cl/2011/02/23/sernac-modifica-clausulas-abusivas-del-retail.htm>

<sup>18</sup>Entre las cláusulas que se eliminaron se encuentran las siguientes:

- I. Cláusulas en que las empresas se eximían de su obligación de indemnizar al consumidor o en las que limitaban anticipadamente el monto a indemnizar.
- II. Cláusulas que permitían a la empresa destruir los documentos que respaldan la transacción (boletas,



6. *Fusión LAN-TAM*. Con fecha 17/03/2003, el Tribunal de Defensa de Libre Competencia (TDLC) confirmó su decisión de fecha 28 de enero de 2011, en el sentido de someter la asociación propuesta entre LAN y TAM al proceso ordinario de consulta ante dicho Tribunal y, como consecuencia de lo anterior, el TDLC resolvió no someter a análisis el acuerdo extrajudicial suscrito entre la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y LAN.

### V. Otros

1. *Ampliación de vigencia máxima de salvaguardias a importaciones*<sup>19</sup>. Con fecha 22/03/2011, la Cámara de Diputados aprobó el informe de la Comisión Mixta de senadores y diputados que zanjó las diferencias que surgieron durante la tramitación del proyecto que establece normas en materia de salvaguardias, después de que el Senado rechazara el texto aprobado por la Cámara en primer trámite. En Chile la legislación vigente permite establecer una salvaguardia por un plazo máximo de dos años, desglosado en un año para su vigencia y en un año para su prórroga. Los demás países, a diferencia del nuestro, tienen vigentes regímenes de salvaguardias consistentes en sobretasas

---

estados de cuenta) dentro de plazos fijados unilateralmente.

- III. Cláusulas que hacían absolutamente responsable al consumidor por fraudes, hurtos y robos de tarjetas.
- IV. Cláusulas en que las empresas consideraban el silencio del consumidor o la falta de respuesta, como una aceptación. Por ejemplo, quedan por aceptado el estado de cuenta por parte del consumidor si no reclama dentro de 30 días del vencimiento o envío.
- V. Cláusulas de mandato en que la empresa se exoneraba de la obligación de rendirle cuenta o informarle del uso de ese mandato.
- VI. Cláusulas donde la empresa no tenía la obligación de exigir la exhibición de la cédula de identidad a quien usaba la tarjeta.
- VII. Cláusulas que permitían a las empresas cobrar las costas y gastos de cobranza en condiciones que no se ajustan a las normas legales.

Las cláusulas modificadas para ajustarse a las exigencias de la Ley del Consumidor, son las siguientes:

- VIII. Cláusula que permitía a las casas comerciales subir las comisiones o aumentar unilateralmente el cupo de la tarjeta sin avisarle ni pedir el consentimiento del consumidor.
- IX. Cláusulas en las cuales no se informaba al consumidor cuando, como o porqué se le podía acelerar las deudas.
- X. Cláusulas donde los consumidores autorizaban a las empresas a solicitar a terceros indeterminados sus datos personales y/o de su cónyuge, en términos amplios y poco precisos.
- XI. Mandatos amplios y poco precisos con los que empresa podía tomar una serie de decisiones a nombre del consumidor, por ejemplo, contratar servicios adicionales, sin especificarle el alcance de estas.

Asimismo, durante la mediación el SERNAC encontró otras cláusulas abusivas que también se eliminaron:

- I. Cláusulas que indicaban que los adicionales de las tarjetas se convertían en avales del titular, sin que firmaran el contrato o se recogiera de otra forma su consentimiento.
- II. Cláusulas donde las empresas se liberaban absolutamente de la responsabilidad por la negativa de cualquier comercio a recibir las tarjetas o por negativa a cumplir con la garantía legal, sin causa justificada, por la venta de bienes o servicios pagados con las tarjetas.
- III. Cláusulas que no permitían al consumidor que está al día en el pago de sus cuentas, revocar o dejar sin efecto la autorización de publicar sus datos en bases públicas.
- IV. Cláusulas que permitían a las empresas de mandar a los consumidores en un tribunal distinto del que corresponde conforme a la Ley.

<sup>19</sup>Fuente: <http://www.minhda.cl/prensa/detalle.php?id=13943&code=cIB1qkmwT50pM>

arancelarias de cuatro más cuatro. En lo medular, el proyecto aprobado en primer trámite por la Cámara de Diputados ampliaba el plazo de vigencia de la sobretasa hasta por dos años y establecía que el período total de vigencia no podría exceder de tres años. En el segundo trámite, el Senado desechó el proyecto en su totalidad por estimar insuficiente el plazo señalado. Como forma de superar la divergencia, en la Comisión Mixta el Ejecutivo presentó una proposición que acoge el texto aprobado por la Cámara de Diputados, con la única salvedad que aumenta el plazo máximo para establecer una salvaguardia a cuatro años.

2. *Proyecto de Ley “corta” sobre Alta Dirección Pública (ADP)*<sup>20</sup>. Con fecha 20/01/2011 el Ministerio de Hacienda presentó este proyecto de ley que reforma el sistema de ADP. Sus características son:

- I. Establece que quien sea designado “interino” antes del cierre de una convocatoria pública, no podrá integrar nóminas para su cargo, con el fin de no desalentar a otros candidatos buenos.
- II. Quien sea designado “interino” después del cierre de la convocatoria, podrá integrar la primera nómina que se conforme después de su designación, pero sólo la primera nómina. Se redefine, al mismo tiempo, el concepto de “primera nómina” como la emitida después del término del período de postulación comunicado públicamente.
- III. Se establece la creación de una indemnización por renuncia voluntaria, de un mes de sueldo, si un directivo del sector público la presenta dentro de los primeros tres meses desde un cambio de gobierno.
- IV. Se reduce el plazo para que la autoridad comunique a un directivo su decisión de renovarlo o no para el período siguiente, desde 90 a 30 días
- V. Permite que una persona que integró una nómina rechazada pueda ser incluida en otra para proveer el mismo cargo, si cambió la autoridad que rechazó.

3. *Contratación de administradores externos para el Fondo de Reserva de Pensiones*<sup>21</sup>. Teniendo en cuenta las características del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) , los miembros del Comité Financiero (Andrés Bianchi, Ana María Jul, Martín Costabal, Cristián Eyzaguirre, Klaus Schmidt-Hebbel y Eduardo Walker) recomendaron que para las acciones y bonos corporativos—las dos nuevas clases de activos consideradas en la nueva política de inversión para el FRP— se utilicen administradores externos, dadas sus ventajas respecto a otras opciones como los fondos mutuos o los Exchange Traded Funds (ETFs). Asimismo, recomendaron la contratación de un consultor externo para colaborar en el proceso de selección de los administradores externos.

4. *Royalty*<sup>22</sup>. Con fecha 19/01/2011 el Ministerio de Minería informó que el 100% minería privada, que genera más del 94% de la producción minera a nivel nacional, se acogió al nuevo

<sup>20</sup>Fuente: <http://www.minhda.cl/prensa/detalle.php?id=13875&code=cl40.uT3ktmec>

<sup>21</sup>Fuente: <http://www.minhda.cl/prensa/detalle.php?id=13928&code=clMSMVMgGczHg>

<sup>22</sup>Fuente: <http://www.minmineria.gob.cl/574/w3-article-15937.html>

régimen del Impuesto Específico a la Minería. En lo medular, el nuevo sistema tributario establece que las empresas que se acogieran a este esquema pagarán una tasa variable de entre 4% y 9% entre 2010 y 2012, dependiendo del margen operacional minero, extendiéndose en seis años el período de invariabilidad tributaria.

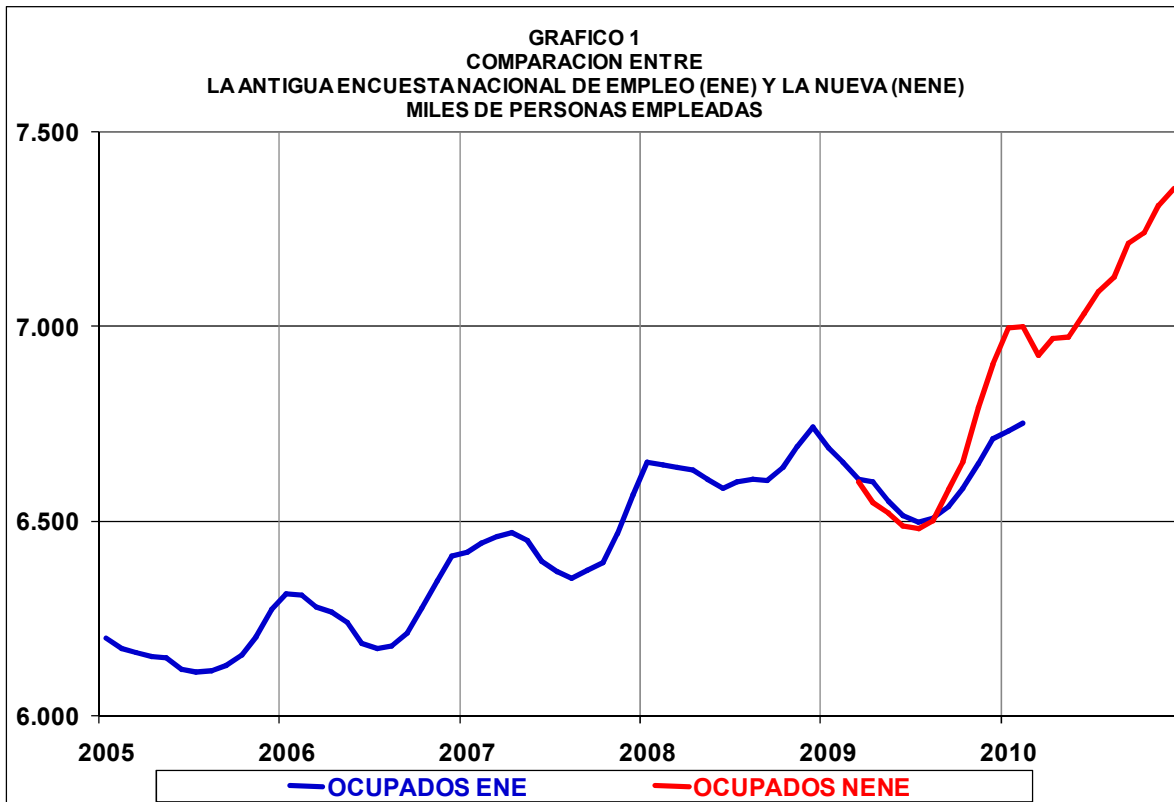
### EMPLEO

Por Oscar Landerretche Gacitúa

#### RECuento SOBRE EL COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN EL AÑO 2010.

En anteriores reportes, hemos señalado que las nuevas series de empleo, correspondientes a la Nueva encuesta Nacional de Empleo (NENE) se comportan de manera bastante extraña cuando se comparan sus cifras con las series correspondientes a la anterior Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

Como puede verse a continuación, en el Gráfico 1 que contrasta las dos series, la nueva encuesta “comparte” niveles con la anterior, al comienzo, para distanciarse luego de manera radical. Esto hace que las variaciones en 12 meses de la nueva serie sean mucho mayores que las de la serie anterior, generándose un “salto” en el ritmo de creación de nuevos empleos que parece tener un componente “espurio”.



De todas maneras, aunque no hay antecedentes metodológicos explícitos que permitan aseverarlo (el INE no se ha pronunciado respecto a esta “anomalía”), percibimos –visualmente- que la cuestión tendería a “corregirse”, a partir de 2011, porque el período de referencia para los cálculos, en lo que se refiere a creación de empleos en 12 meses, podría considerarse “normalizado” desde comienzos de 2010.

Ello no obsta para reiterar que no es creíble que el ritmo de creación de empleos haya superado los 600.000 anuales, durante el invierno de 2010 (con respecto a igual trimestre de 2009), con tasas de crecimiento del empleo inéditas, superiores a 9,5% anual (ver Cuadro 1).

En cambio, desde fines de 2010 – asumiendo la “normalización” antes sugerida- podría ser razonable que una encuesta más “inclusiva”, que pudiera estar incorporando actividades que antes no se registraban (de nuevo, esto es sólo una hipótesis), pudiera arrojar los resultados que se están registrando, es decir, que se estén creando unos 400.000 empleos al año en un período de fuerte recuperación económica, con una alta expansión de la Minería y la Construcción y los servicios básicos de utilidad pública como la Electricidad, el Gas y el Agua Potable, que son sectores en los que los altos precios (la Minería) y la reconstrucción (los demás) implican una apertura de faenas que usualmente no se realizarían (ver Cuadro 1).

Cabe destacar la significativa disminución del empleo en el sector Pesca como resultado de una combinación de factores negativos: por un lado el terremoto y por el otro el agotamiento de ciertos recursos por sobreexplotación. En el sector Financiero, por otro lado, parecen observarse, más bien, fenómenos de racionalización.

De todas maneras, tasas de crecimiento del empleo cercanas al 6% anual, como las que se registran desde fines de 2010, exceden el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) e implican una caída en la productividad. Esta caída habría sido más grave a mediados de 2010, de aceptarse el ritmo de creación de empleos en 12 meses sin hacer ninguna salvedad, sobre lo cual ya hemos reiterado nuestras aprehensiones.

En todo caso, no parece que este ritmo de creación de empleos, basado en productividad media del trabajo estancada, con tendencia a caer (ver Cuadro 2), pueda sostenerse a mediano y largo plazo.

CUADRO 1							
TASAS ANUALES DE VARIACION DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA (2010/2009) *							
		TOTAL	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	Pesca	Explotación de minas y canteras	Industrias manufactureras	Suministro de Electricidad, gas y agua
2010	Ene - Mar	4,9%	9,2%	-13,5%	24,4%	1,6%	35,4%
	Feb - Abr	6,4%	7,2%	-24,4%	29,1%	3,7%	15,2%
	Mar - May	6,9%	11,2%	-16,5%	29,9%	1,8%	7,6%
	Abr - Jun	8,4%	12,9%	-22,8%	33,0%	6,2%	7,8%
	May - Jul	9,4%	15,6%	-21,6%	27,5%	9,8%	8,7%
	Jun - Ago	9,6%	13,8%	-21,4%	24,8%	9,0%	11,4%
	Jul - Sep	9,6%	10,3%	-20,4%	22,8%	9,9%	20,5%
	Ago - Oct	8,9%	6,2%	-19,4%	26,9%	10,5%	28,8%
	Sep - Nov	7,7%	6,5%	-18,3%	29,2%	12,8%	25,3%
	Oct - Dic	6,5%	10,5%	-20,2%	29,8%	10,2%	13,2%
	Nov - Ene	5,8%	8,6%	-20,9%	23,1%	8,4%	17,4%
TASAS ANUALES DE VARIACION DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA (2010/2009) *							
		Construcción	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos..... y enseres domésticos	Hoteles y restaurantes	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Intermediación financiera	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
2010	Ene - Mar	5,7%	8,8%	0,8%	7,2%	6,8%	-7,5%
	Feb - Abr	11,1%	11,5%	-4,9%	4,8%	5,9%	-4,4%
	Mar - May	9,4%	12,5%	-6,9%	0,9%	3,9%	-3,6%
	Abr - Jun	10,8%	13,9%	-3,8%	2,3%	-3,5%	-1,3%
	May - Jul	11,0%	16,7%	-5,7%	6,1%	-3,4%	-2,7%
	Jun - Ago	15,7%	17,1%	-8,1%	4,6%	-0,8%	2,4%
	Jul - Sep	17,9%	16,6%	-5,5%	5,8%	6,8%	-0,7%
	Ago - Oct	20,3%	13,9%	3,3%	5,4%	-1,8%	4,0%
	Sep - Nov	18,3%	13,1%	-0,7%	2,6%	-7,6%	-2,6%
	Oct - Dic	19,9%	9,4%	-2,9%	3,1%	-14,7%	0,3%
	Nov - Ene	20,3%	5,3%	4,9%	0,4%	-16,2%	7,0%
TASAS ANUALES DE VARIACION DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA (2010/2009) *							
		Administración pública y defensa..... seguridad social	Enseñanza	Servicios sociales y de salud	Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	Hogares privados con servicio doméstico	Organizaciones y órganos extraterritoriales
2010	Ene - Mar	4,4%	0,1%	-2,9%	6,6%	7,1%	-49,8%
	Feb - Abr	8,3%	0,6%	-1,0%	17,1%	10,1%	10,2%
	Mar - May	6,5%	9,5%	2,1%	9,6%	11,0%	63,5%
	Abr - Jun	2,7%	7,4%	5,3%	14,7%	15,3%	69,9%
	May - Jul	1,0%	2,8%	5,0%	21,6%	16,2%	20,0%
	Jun - Ago	-4,9%	2,8%	9,1%	25,1%	15,3%	7,4%
	Jul - Sep	-2,2%	2,5%	9,3%	23,4%	12,1%	28,8%
	Ago - Oct	-2,2%	2,5%	5,3%	17,9%	7,2%	1,7%
	Sep - Nov	0,3%	-0,3%	3,6%	12,8%	6,5%	-44,6%
	Oct - Dic	-2,3%	-0,9%	0,5%	12,4%	3,6%	-3,8%
	Nov - Ene	-4,5%	1,7%	0,2%	12,6%	3,6%	19,9%

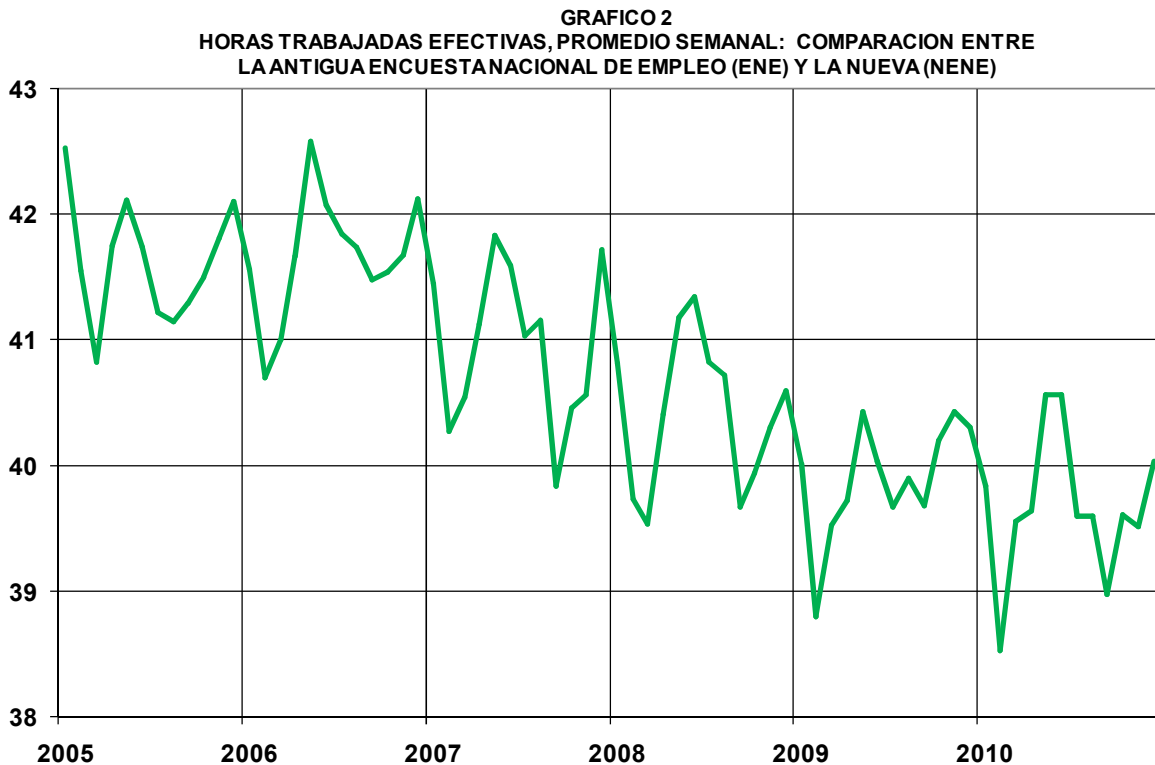
FUENTE: Nueva Encuesta Nacional de Empleo, INE

\* Clasificación internacional CIIU REV.3

## TALLER DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CUADRO 2 CHILE 2009-2010				
		EMPLEO MILES	PIB MILL \$ 2003	PRODUCTIVIDAD MILL \$ 2003 POR PERSONA
2009	Ene - Mar	6.601	15.680.122	2,38
	Abr - Jun	6.486	16.056.841	2,48
	Jul - Sep	6.580	15.654.953	2,38
	Oct - Dic	6.902	16.456.290	2,38
2010	Ene - Mar	6.926	15.943.301	2,30
	Abr - Jun	7.031	17.088.843	2,43
	Jul - Sep	7.212	16.730.888	2,32
	Oct - Dic	7.354	17.404.092	2,37
FUENTES:		INE	BCO.CENTRAL	CALCULOS INAP

Por otra parte, la tendencia a la disminución en las horas trabajadas por semana, observada desde antes del cambio de metodología en las encuestas del INE y también desde antes de que irrumpieran los efectos de la Crisis Internacional, a fines de 2008, parece haberse detenido, de manera que la alta creación de empleo registrada en el último año no parece estar asociada a un incremento significativo en el empleo de jornada o dedicación parcial (Gráfico 2).

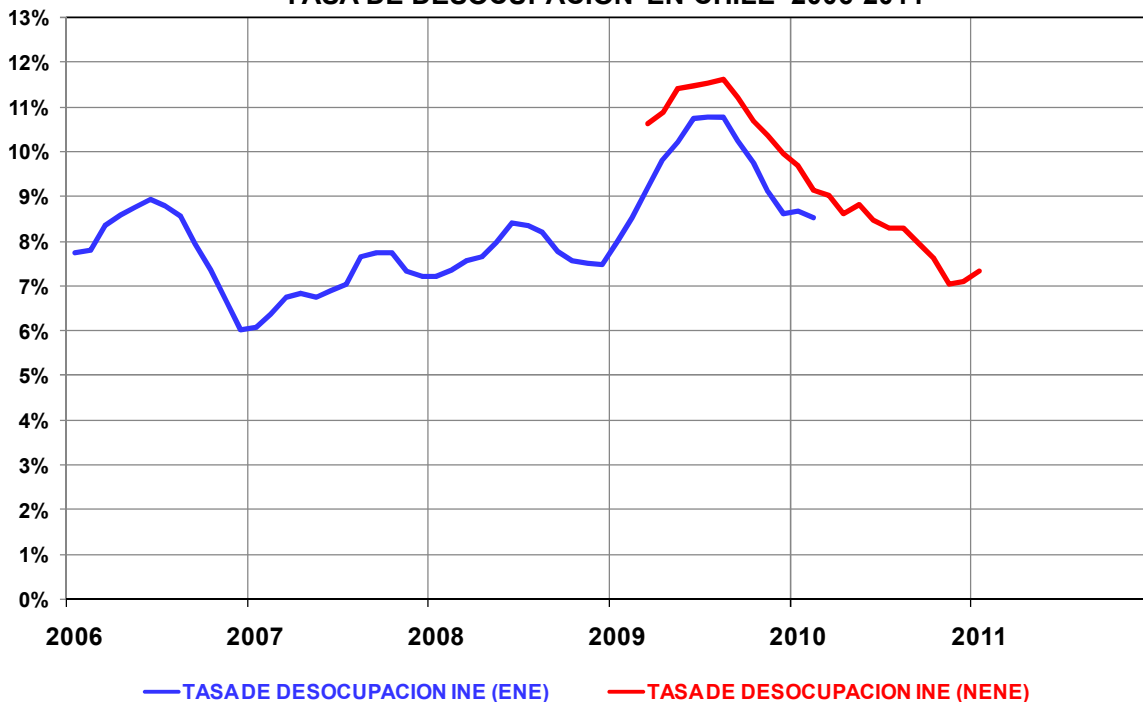


## TALLER DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En resumen, el desempeño vigoroso registrado en las cifras de empleo, ha permitido reducir significativamente la tasa de desocupación (ver Gráfico 3) hasta el punto de que se han alcanzado los niveles anteriores a la crisis internacional, aunque la nueva serie genera un tasa de desocupación alrededor de un punto porcentual mayor que la anterior de manera que podría suponerse (como una hipótesis solamente) que si mantuviéramos las mediciones anteriores la desocupación estaría alrededor de un 6%.

No es sorprendente, entonces, que la evolución de la desocupación genere algunas aprehensiones en sectores que ven en este aspecto una segunda fuente posible de presiones inflacionarias que reforzarían las provenientes del escenario internacional (altos precios del petróleo, los alimentos y las materias primas en general).

**GRAFICO 3**  
**TASA DE DESOCUPACION EN CHILE 2006-2011**



De todas maneras, como a cualquier otro Gobierno, al actual se le presenta el desafío de posibilitar un ritmo de crecimiento vigoroso y sostenido, con tasas de desocupación bajas y sin que cundan las presiones inflacionarias.



### SEGURIDAD CIUDADANA

*Por Hugo Frühling*

Esta minuta se centra en dos aspectos que constituyen los anuncios y decisiones políticas más relevantes de los meses recientes. El primero se refiere a la aprobación legislativa del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mientras que el segundo da cuenta de la iniciativa dirigida a descongestionar el sistema penitenciario presentada por el Ministro de Justicia.

En lo referente al comentario de las propuestas del Ministro de Justicia, reproduzco comentarios realizados por investigadores del Área de Estudios Penitenciarios del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la U. de Chile.

#### El Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Tras un proceso de tramitación legislativa que duró cuatro años, el 11 de Febrero de 2011 fue firmada en La Moneda por el **Presidente Sebastián Piñera** y el Ministro del Interior **Rodrigo Hinzpeter** la ley que crea el nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Según la ley que lo crea, el Ministerio está encargado de la prevención, el control de la delincuencia, la rehabilitación de los infractores de ley y su reinserción social.

En materia de seguridad pública interior y orden público, el Ministerio contará con dos Subsecretarías: **a) la del Interior** y **b) la de Prevención y Rehabilitación**, que se crea como órgano colaborador del Ministro en todas aquellas materias relacionadas con la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas públicas destinadas a prevenir la delincuencia, y a la rehabilitación y reinserción social de los delincuentes.

La nueva ley dispone que la Subsecretaría del Interior será la sucesora, para todos los efectos legales, reglamentarios y contractuales, de las actuales Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones. No innova respecto de las atribuciones con las que cuenta el Ministerio con respecto de ambas fuerzas policiales, las que están acotadas por sus respectivos estatutos orgánicos, especialmente el de Carabineros de Chile. Los fundamentos iniciales, entonces, del traspaso de ambas policías al Ministerio del Interior no se recogen de manera explícita en la nueva normativa. Esta mantiene los niveles de autonomía actuales de la Fuerza Pública.

La ejecución de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior a nivel regional, provincial y local se llevará a cabo a través de los Intendentes.

Además del traspaso de ambas fuerzas policiales a la dependencia del Ministerio del Interior, se producen modificaciones en los siguientes aspectos: se crea una **Subsecretaría de Prevención del Delito**, sucesora de la actual División de Seguridad Pública, un **Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de Alcohol y Drogas**, un **Consejo Nacional de Seguridad Pública** y **Consejos Regionales de Seguridad Pública**.

Según la asesora del Ministerio del Interior, **Catalina Mertz**, en el proceso de definición del reglamento y en la partida presupuestaria 2012 se definirán con mayor claridad, las diversas

divisiones, unidades, departamentos o servicios que requiere la nueva Subsecretaría para el logro de sus objetivos.

Mertz plantea que “el plazo legal para la instalación de la nueva institucionalidad es de un año, sin embargo el Ministerio está manejando un plazo entre **90 y 120 días** desde la publicación de la ley”.

La Subsecretaría de Prevención del delito estará a cargo de **Cristóbal Lira Ibañez** y tendrá como tarea elaborar, coordinar, ejecutar y evaluar políticas públicas destinadas a prevenir la delincuencia, a rehabilitar y a reinserir socialmente a los infractores de ley.

**El Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de Alcohol y Droga**, será un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Este servicio reemplazará al Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), y deberá proponer políticas en materia de prevención del consumo de drogas, de ingesta abusiva de alcohol y de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por dichas sustancias. El nuevo Servicio estará a cargo de **Francisca Florenzano**. Dos aspectos son relevantes aquí: el primero es que el nuevo Servicio permanece bajo el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en circunstancias que se ha discutido sino debería encontrarse bajo la supervisión del Ministerio de Salud. Por otra parte, se agrega al CONACE actual, competencia para proponer políticas en materia de ingesta de alcohol, que previamente estaba radicada en Salud.

**El Consejo Nacional de Seguridad Pública y los Consejos Regionales de Seguridad Pública** serán órganos consultivos para el Ministerio y las Intendencias en la elaboración e implementación de la **Política Nacional de Seguridad Pública**. En dichos consejos participarán representantes del **Ministerio de Justicia, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Defensoría Penal Pública, de las Fuerzas de Orden y Seguridad y Servicios Públicos** relacionados con la seguridad pública, así como la **Asociación Chilena de Municipalidades**.

Para la ejecución de la política nacional de seguridad pública interior a nivel regional, provincial y local se ordena que ésta se lleve a cabo a través de los Intendentes. Corresponderá a los Intendentes, además, la coordinación con los municipios en materias de seguridad pública, de manera que la política nacional dé cuenta de la realidad local, debiendo generar instancias de participación para dichas entidades.

### **Medidas Anunciadas por el Gobierno para abordar la Crisis Carcelaria**

En la última década las condiciones de reclusión han empeorado, particularmente por la sobrepoblación existente en las cárceles, cuya consecuencia directa es el hacinamiento de los internos y el deterioro de sus condiciones de vida, no sólo en aspectos materiales, sino en la precariedad del respeto de sus derechos a la vida e integridad física y psíquica.

Recientemente el Ministro de Justicia Felipe Bulnes, anunció 5 medidas para abordar “la crisis carcelaria en Chile”. ¿En qué medida la propuesta de Gobierno colabora realmente con la descongestión de cárceles en Chile y por ende, a disminuir esta crisis?

### **Medida 1.- Reemplazar las multas, cuando no puedan ser pagadas, por servicios comunitarios.**

Al parecer, beneficiaría a personas condenadas a penas accesorias. En principio, esta medida sí descongestionará las cárceles porque la gente saldrá una vez cumplida la pena principal, aunque no pueda pagar la multa. Pero, ¿qué se entiende por servicios comunitarios? ¿Dónde se desarrollarán? ¿Quién los supervisará? ¿Cómo sabremos que no se tratará de trabajos inútiles, sin sentido para la persona que los realiza ni para potenciales beneficiarios?

Por ello, para que la prestación de servicios comunitarios sea una herramienta eficaz de política criminal se requiere que ésta sea implementada en el contexto de un programa al efecto, con institucionalidad de control, personal capacitado y presupuesto suficiente. Requisitos, todos, que toma tiempo lograr. La experiencia de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente indicaría que la solución no pasaría simple y llanamente por concesionar la ejecución de los programas.

### **Medida 2.- Reemplazar penas inferiores a un año por servicios comunitarios.**

Esta es una medida interesante, considerando dos hechos: 1) Las personas enviadas a la cárcel por penas inferiores a un año han cometido delitos de menos gravedad, aunque en varios casos suelen ser reincidentes. 2) Las penas de cárcel menores a un año son carísimas para el Estado y socialmente poco rentables. Uno de los resultados es que un porcentaje de personas cumplen penas de cárcel por hechos de bajo riesgo para la seguridad pública (como por ejemplo, vendedores de música y películas “piratas”). En este caso, los trabajos comunitarios pueden ser una alternativa que debería discutirse, por lo que es necesario considerar las prevenciones hechas en la medida anterior sobre la forma en que se implementaría la sanción.

### **Medida 3.- Flexibilizar el otorgamiento de la libertad condicional, estableciendo “criterios objetivos” para su concesión.**

Actualmente el 2% de la población encarcelada está gozando de una libertad condicional. Del total personas que cumplen las condiciones para postular a esta medida (por haber cumplido la mitad o 2/3 de la pena), sólo un 26%, al año 2009<sup>23</sup>, había recibido este “beneficio”. Ello por dos razones: la primera se explica en función de que las exigencias legales para postular son poco accesibles (entre los requisitos se exige haber participado de actividades laborales o educacionales, siendo que muchos establecimientos penales no disponen de infraestructura para proporcionar esta oferta). La segunda razón se entiende porque hasta la fecha la institucionalidad existente, sobre todo en la última instancia (SEREMIA de Justicia) se ha caracterizado por tomar decisiones sobre la base de criterios influidos por el debate respecto de la llamada “puerta giratoria”.

La Ley de Libertad Condicional se encuentra obsoleta, no acorde a los cambios procesales ni institucionales generados en los últimos 80 años, y ésta podría ser una oportunidad para revisarla,

---

<sup>23</sup> Información proporcionada por Gendarmería de Chile (noviembre 2010).

de tal forma que establezca criterios de valoración objetivos y coherentes con el proceso de reinserción social de una personas privada de libertad, genere una mejor institucionalidad a cargo de la concesión, el seguimiento y control de la medida y establezca mayor oferta de servicios que favorezcan la reinserción social.

### **Medida 4.- Indulto conmutativo**

Se trata de una medida que beneficiaría a personas que gozan de una de las medidas alternativas a la reclusión y a quienes han obtenido un beneficio intrapenitenciario (salida controlada al medio libre), es decir, a quienes han sido objeto de una *pena alternativa* y de una herramienta de política penitenciaria. ¿Cuál es la relevancia de esto? Los beneficiarios pueden haber cometido delitos muy distintos en términos de gravedad, cuantía de la pena, etc.

Esta medida apuntaría a sacar a la cárcel “a los que van a dormir a los recintos penales”, lo que disminuiría la congestión, pero deja interrogantes en torno a los criterios con que ha sido concebida.

En principio, la propuesta del Gobierno está en el nivel de las ideas y se requiere analizarlas en detalle una vez que se materialicen en el proyecto de ley ofrecido por el Gobierno. Sin perjuicio de ello, se trata de ideas positivas que podrían colaborar con la descongestión del sistema. Como no se sabe la forma en que se implementarían (materia del proyecto de ley), no se puede saber que tan significativa sería esa contribución.

Desde ya, cabe adelantar que la implementación adecuada de estas propuestas precisa articulación con servicios comunitarios, con las policías, organismos post penitenciarios, etc. El ideal sería que estas medidas se coordinaran con otras complementarias, en el marco de una política penitenciaria que aborde al menos dos aspectos: Infraestructura y reinserción. Asimismo, es previsible que se requieran modificaciones legales y reglamentarias, por ejemplo para los organismos que actúan en la fase post penitenciaria (Patronatos de Reos, Servicio de Registro Civil). También se necesitará delimitar aquellos criterios subjetivos contenidos en las propuestas gubernamentales, pues de ellos dependerá, en definitiva, el otorgamiento de estos beneficios (ej. criterio del juez, “conducta intachable”, “delitos menores”).

### EDUCACIÓN

Por Heidi Berner H.

La agenda del sector educación durante el 2011 estará marcada por las medidas comprometidas en el “Protocolo de Acuerdo sobre Calidad y Equidad de la Educación” del 18 de enero 2011. Este Protocolo fue firmado por el Gobierno y parlamentarios con el objetivo de destrabar la tramitación del Proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación, la que se transformó en la Ley 20.501 de febrero de 2011.

Los compromisos del mencionado Protocolo pueden dividirse en dos grupos, aquellos que generaron indicaciones al Proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación y los que requieren de nuevas iniciativas por parte del Ministerio de Educación para su cumplimiento.

Dentro del primer grupo es posible destacar la creación de dos fondos: el *Fondo Transitorio de Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Municipal*, cuyos recursos se concursarán entre municipios los que deben presentar un plan de mejoramiento que incluya metas específicas de gestión, financiamiento y resultados educativos, siendo los recursos entregados en cuotas contra el cumplimiento de dichas metas<sup>24</sup>. Y el *Fondo de Apoyo a los Municipios para el Financiamiento del Plan de Retiro* de 13.000 docentes que tienen o cumplen su edad de jubilar hasta diciembre de 2012<sup>25</sup>. Adicionalmente, destaca dentro de los cambios incorporados al proyecto de Calidad y Equidad, el aumento de la cobertura de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) hasta cuarto medio en forma gradual, partiendo en 2014 con primero medio, alcanzando a cuarto medio en 2017; y el aumento de hasta en un 30% en la Asignación Variable de Desempeño Individual, para los docentes que se desempeñen en establecimientos con alto índice de vulnerabilidad. Por último, destaca la ampliación del plazo a dos años para que los docentes calificados como básicos se sometan a evaluación.

Dentro del segundo grupo se encuentran las iniciativas del Protocolo que deberá implementar el Ministerio de Educación en 2011 para que dejen de ser solo anuncios, a las que será necesario realizar seguimiento para revisar su correcto cumplimiento, ya que muchas de ellas actualmente no tienen el detalle necesario para evaluar si lograrán obtener los resultados deseados. Estas iniciativas son señaladas a continuación, separando aquellas que requieren de la aprobación del Congreso, de las que solo dependen de la voluntad de las autoridades del Ministerio de Educación.

---

<sup>24</sup> El Fondo Transitorio de Apoyo a la Mejora de Calidad de la Educación Municipal cuenta con \$45.000 millones, distribuidos \$10 mil millones en, \$15 mil millones en 2012, y \$20 mil millones en 2013.

<sup>25</sup> El Fondo de Apoyo a los Municipios cuenta con \$60.000 millones, los que se otorgarán entre 2011 y 2014. La mitad de estos recursos se distribuirá utilizando criterios de matrícula y vulnerabilidad de los municipios, existiendo un porcentaje de recursos que se repartirá en partes iguales entre todos los municipios. La otra mitad se repartirán entre aquellos municipios que no pueden financiar su plan de retiro con adelanto de subvención.

### Iniciativas que requieren aprobación del Congreso

- Enviar antes del 30 de septiembre de 2011 un Proyecto de Ley que aborde la institucionalidad y financiamiento de la educación municipal y establezca fórmulas alternativas a la administración municipal de las escuelas y liceos. Será necesario analizar cuan distintos serán las medidas que se incorporen en este proyecto de aquellas que fueron incorporadas en el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública<sup>26</sup> enviado por el Gobierno anterior.
- Enviar antes del 1° de marzo de 2012 un Proyecto de Ley que permita modernizar “la carrera profesional docente buscando que ella se adecue a la realidad actual y considere las necesidades de formación continua de los docentes”.
- Crear subvención escolar adicional para la clase media. No existe plazo ni definición de clase media en el Protocolo.
- Incorporar en el proyecto de Ley en discusión en el parlamento sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y la creación de la Superintendencia de Educación<sup>27</sup>, que los nuevos establecimientos que comiencen a funcionar, ingresen en la categoría de desempeño “Medio-Bajo” y sean visitados durante los dos primeros años por la Agencia de Calidad de la Educación “con el fin de evaluar su desempeño y recibir apoyo del Ministerio de Educación”.

### Iniciativas Administrativas

En esta categoría existen múltiples iniciativas, que van desde realizar estudios a aumentar cobertura de programas existentes. A continuación se mencionan aquellas que complementan anuncios realizados con anterioridad:

- Incrementar los recursos del Fondo FIE por \$ 5.000 millones para municipios que presenten un programa de acción para mejorar sus estándares de infraestructura, docencia y tecnología
- Realizar, durante el primer semestre de 2011, un estudio para determinar el financiamiento necesario para lograr una educación de calidad en los distintos contextos educativos y que permita cerrar la brecha socioeconómica de aprendizaje.
- Alcanzar una cobertura de 2.000 establecimientos de bajo desempeño y alto índice de vulnerabilidad (principalmente escuelas municipales) con plan de apoyo.
- Estudiar mecanismos de mejora al sistema de acreditación de instituciones de educación superior, en particular para el caso de carreras de pedagogía.
- Crear un programa especial de incentivo al 5% de los mejores egresados de enseñanza media de sectores vulnerables para acceder a la educación superior, independientemente de su puntaje en PSU.
- Perfeccionar la Beca Vocación de Profesor, manteniendo el compromiso de trabajar en una escuela subvencionada por al menos tres años, pero incentivando su trabajo en zonas vulnerables y en las distintas localidades del país.

---

<sup>26</sup> Proyecto sin urgencia que se encuentra actualmente en el primer trámite constitucional en el Senado.

<sup>27</sup> Actualmente se encuentra en tercer trámite constitucional, en la Comisión Mixta, dado que la Cámara de Diputados rechazó el texto aprobado por el Senado.

## **TALLER DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

- Diseñar programas piloto de acreditación de directivos y de formación en liderazgo directivo a nivel internacional, propiciando su cobertura en los establecimientos del país.
- Aumentar cobertura y calidad de la educación preescolar.
- Estudiar actual institucionalidad y los sistemas de financiamiento público en educación preescolar con el objetivo de mejorar su calidad.
- Crear una nueva Beca de Excelencia Técnica, de hasta \$800 mil pesos anuales.
- Definir e implementar una política de Educación Técnico Profesional, que considere la definición de estándares institucionales, docentes y de aprendizaje de la Educación Media Técnico Profesional.

### **SALUD**

*Por Cecilia Sepúlveda*

El período se caracteriza por cuatro hechos centrales: balance de la reconstrucción hospitalaria producto del terremoto del año pasado, el envío del proyecto que amplía el posnatal a tres meses, el envío de la ley corta de Isapres y el envío por parte del Ejecutivo del proyecto de ley que sanciona el otorgamiento y mal uso de licencias médicas.

#### **Balance de la reconstrucción hospitalaria**

El Ministro de salud anunció en su momento que la meta ministerial era recuperar antes del 31 de diciembre de 2010 el 100% de las camas y pabellones que se perdieron tras el terremoto. Al respecto se puede señalar que el anuncio oficial es que efectivamente esta meta se cumplió, sin embargo la realidad en las zonas afectadas es diferente, ya que lo que no se dice, es que la calidad de las camas recuperadas distan mucho de cumplir con los estándares mínimos de calidad que se requieren para cumplir adecuadamente con la labor asistencial, ya que muchas de ellas son camas básicas, se encuentran funcionando en hospitales improvisados y de campaña o en condiciones inadecuadas.

De los 17 hospitales que quedaron inutilizados, 8 están sometidos a reparaciones, y los otros 9 se están levantando mediante reconstrucción acelerada (modulares). Lo mismo ocurre con la recuperación de pabellones quirúrgicos, sólo en Temuco se perdieron 9 pabellones quirúrgicos, lo que hace que se retrasen las patologías AUGE. Existe un gran atraso. Todo indica que para el invierno que se avecina, salud enfrentará graves falencias, sobre todo si consideramos la campaña de invierno.

#### **Proyecto posnatal**

Con el reciente anuncio y envío del proyecto de posnatal al congreso, el gobierno entrega una señal de dar cumplimiento con una de las propuestas de campaña. Recordemos que el programa de E. Frei también consideraba este tema. Si bien es cierto puede haber reparos a algunos aspectos del proyecto, es necesario señalar que esta es una demanda muy sentida por las mujeres y por el Colegio Médico y sociedades científicas como la de Pediatría. También la Facultad de Medicina presentó su posición oficial al respecto (disponible en página web). Con ello se viene a dar cumplimiento también a compromisos internacionales asumidos por el gobierno de Chile, con la firma del acuerdo de Innocenti del año de 1990.

Los cambios, observaciones y reparos a este proyecto deberían abordarse en la discusión parlamentaria. Habría que destacar que un tema que incorpora este proyecto, es el que dice relación a la forma de controlar el gasto en licencias médicas, en que un porcentaje importante de ellas (54%) se da por enfermedad del hijo menor de un año y a las sanciones, a médicos y pacientes por el mal uso de éstas.



### **Ley corta de Isapres**

La presente semana será enviada al Congreso por parte del gobierno la Ley corta de Isapres 2. Según el ministro de Salud, el objetivo de este proyecto, es poner límite al alza de los programas de salud que ofrecen las Isapres, situación que se hizo visible el año pasado cuando el Tribunal Constitucional resolvió que se corrigiera la tabla de factores según sexo y edad con que se calcula el valor de éstos programas.

La discusión del proyecto en el parlamento enfrentará a gobierno y oposición, ya que la posición de parlamentarios de la Concertación desde ya es rechazar esta propuesta con el argumento que no están por aprobar la utilización de tramos para el cálculo del valor de los programas de salud, y en contrario proponen que se utilice una tarifa plana.

Una propuesta en este sentido, está contemplada en el voto de mayoría del informe de la comisión presidencial que hizo entrega el año pasado al Presidente de la República, en que postula la creación del Fondo de Compensación de riesgo. Este será un tema complejo por tres razones:

- a. Por el rechazo a la existencia de tramos para calcular el valor de los programas de salud.
- b. Porque es probable que una mayoría o toda la oposición, exija que se aplique una tarifa plana, pero a su vez muchos de ellos no están de acuerdo con la propuesta que hizo en este sentido la comisión presidencial.
- c. Porque las Isapres han señalado que se encuentran en “incertidumbre jurídica” desde que el Tribunal Constitucional emitió el fallo sobre el tema; y como respuesta a ello, ya dos Isapres han anunciado que no ofrecerán planes de salud por ahora.

### **Otorgamiento y uso de licencias médicas.**

Es un proyecto que se encuentra en el segundo trámite constitucional en el Senado. El pasado 14 de marzo se aprobaron las indicaciones analizadas y discutidas en la comisión conjunta de Trabajo y Previsión Social y Salud. Hay que recordar que este es un proyecto de ley, iniciado en Mensaje de la ex Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en que se solicitó en su oportunidad suma urgencia.

### POBREZA

*Por Jaime Ruiz-Tagle V.*

#### 1. INGRESO ÉTICO FAMILIAR

##### 1.1 Anuncio Presidencial

El Presidente Piñera, junto a su Ministro Kast, anunció “la primera etapa del Ingreso Ético Familiar”, como “el punto de partida de una serie de medidas que se impulsarán buscando superar la pobreza extrema para el año 2014”.

El anuncio indica que el programa regirá “a partir del 1 de abril de este año y se entregará mensualmente a las 130.000 familias más vulnerables del programa Chile Solidario (aproximadamente 490.000 personas), desde el 1 de abril, hasta el 31 de diciembre de 2011, según su estado de vulnerabilidad.”

Grupo 1: \$ 7.500 por cada integrante del grupo familiar.

Grupo 2: \$ 6.000 por cada integrante del grupo familiar.

Grupo 3: \$ 4.500 por cada integrante del grupo familiar.

Se indica además que “serán beneficiarios de esta bonificación todas las familias que en 2011 sean miembros de Chile Solidario; reciban bonos de protección, egreso o apoyo psicosocial y tengan un puntaje menor a 4.213 puntos en su Ficha de Protección Social.”

Adicionalmente, el proyecto considera tres beneficios condicionados que se suman a los anteriores:

1. Beneficio Adicional por Escolaridad: A las familias con hijos entre 6 y 18 años, que estén matriculados en establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación, para cursar Educación Básica o Media. Por cada niño matriculado, el grupo más vulnerable recibirá \$ 5.000 más al mes. Luego, si esos niños cumplen con una asistencia del 85% percibirán otros \$ 5.000.

2. Beneficio Adicional Control de Niño Sano: A familias con hijos de edad inferior a 6 años al 31 de marzo de 2011, con el carnet de Control de Salud del niño o niña al día recibirán \$ 5.000. En el segundo grupo de vulnerabilidad este beneficio será de \$ 4.000 y en el caso del tercer grupo, que está a punto de dejar la pobreza extrema, baja a \$ 3 mil.

3. Beneficio Adicional por Inserción Laboral de La Mujer: A las mujeres integrantes de las familias seleccionadas, mayores de 18 años, que no registren cotizaciones previsionales entre abril de 2009 y marzo de 2011 y que tengan un mínimo de tres cotizaciones previsionales entre abril a octubre de este año, recibirán un aporte por este concepto con un tope de \$ 51.600.

### 1.2 Análisis del diseño

La implementación del Ingreso Ético Familiar se basa en el programa Chile Solidario (CHS) y en la Ficha de Protección Social (FPS), por lo que no conlleva un rediseño de los mecanismos de focalización existentes. Si bien no hay evidencia que el CHS sea un programa particularmente exitoso en la superación de la extrema pobreza, sí ha sido muy criticado por el gobierno actual al presentar las cifras de pobreza de Casen 2009. Por otro lado, la evidencia muestra que la FPS tiene serios problemas en identificar adecuadamente la pobreza monetaria. Resulta entonces llamativo que el proyecto del Gobierno actual no presente innovaciones de diseño al respecto.

El proyecto del Ingreso Ético Familiar presenta dos componentes fundamentales: bonos e incentivos al trabajo. Los bonos ya estaban contenidos en las políticas sociales del gobierno anterior, mientras que los incentivos al trabajo formaban parte fundamental de las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial sobre Trabajo y Equidad. De esta manera, en términos de diseño no se encuentran elementos novedosos.

El componente de incentivos es limitado, tanto en su cobertura como en su intensidad. La proporción de la población con “controles de niño sano” al día es lo suficientemente alta como para no ser relevante en la posibilidad de generar un cambio de comportamiento. Lo mismo ocurre con la matrícula y la asistencia escolar.

Por otro lado, el incentivo al trabajo formal para las mujeres es de una cobertura previsiblemente baja. En efecto, la proporción de mujeres que trabaja en el decil de ingresos más bajo es inferior al 20%, y de ellas el trabajo formal no superaría el 30%. Por lo tanto, el efecto agregado de este incentivo no tendría una cobertura mayor al 7% de las mujeres en situación de extrema pobreza.

La implementación del proyecto presenta grandes desafíos que no son abordados en el diseño del programa. La información de asistencia escolar que se maneja actualmente corresponde a la del año anterior, de modo que no es útil para la entrega de beneficios por un comportamiento actual. Más aún, aunque se contara con información al día, la entrega de beneficios siempre estaría ocurriendo con un rezago significativo.

### 1.3 Efectos de largo plazo

Existe un consenso importante (plasmado en el informe de la Comisión de Trabajo y Equidad) en que la superación de la pobreza en el largo plazo solo es posible a través del empleo. Lo anteriormente expuesto muestra que el proyecto no propone una salida a la extrema pobreza que vaya más allá de la transferencia monetaria de recursos. Por lo tanto, persisten dudas acerca de la pertinencia del diseño general del proyecto.

Paralelamente, una tarea pendiente de las políticas sociales es el perfeccionamiento de los mecanismos de focalización, que no solo permitan asegurar que las personas que más requieren los beneficios de los programas sean quienes efectivamente se beneficien, sino que además se aseguren

la eficiencia en el gasto social. Para ello es fundamental avanzar en mecanismos de salida de los beneficios. Es decir, en mecanismo que hagan que una persona deje de percibir beneficios a medida que progresa económicamente. La implementación de la Pensión Básica Solidaria (PBS) ya ha dado muestras de problemas en este sentido. El proyecto del Ingreso Ético Familiar contempla un mecanismo de congelamiento del puntaje FPS al momento de entrar al programa, de modo que una persona que comienza a recibir el beneficio tendría un beneficio adquirido para siempre. La formulación de las políticas sociales debería dar un paso adelante en focalización, y el proyecto en cuestión no solo no innova, sino que profundiza los problemas actuales.

### **2. BONO BODAS DE ORO**

Paralelamente, se ha comenzado la implementación del Bono Bodas de Oro, de 250 mil pesos por matrimonio, que “se pagará en partes iguales a cada uno de los cónyuges y beneficiará a aquellas parejas que cumplan 50 años de casados entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013 y beneficiará al 60% más vulnerable de la población de acuerdo a la ficha de protección social”. Este programa adolece de problemas similares a los del Ingreso Ético Familiar. En primer lugar, no innova en mecanismos de focalización. En segundo lugar, ni siquiera se focaliza en la pobreza extrema. De hecho, dado que el programa beneficiará a personas de al menos 68 años, sería bastante más pertinente utilizar el instrumento de focalización previsional para la PBS que se implementó en 2010, el cual corrige parcialmente problemas de focalización por la forma en que se consideran los ingresos de las personas mayores de 65 años.

### **3. OTRAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA**

Hay otras políticas sociales en curso que podrían tener un impacto en pobreza. En efecto, el Subsidio al Empleo Joven, que viene de la administración anterior, tiene un impacto potencial importante en la medida que jóvenes en hogares pobres logren incorporarse al trabajo formal. El programa tiene una gran cobertura e involucra grandes recursos fiscales. Hay una evaluación en curso del impacto del programa, pero por ahora es difícil anticipar resultados. No obstante, dicho programa no ha innovado en sus mecanismos de focalización, por lo que su impacto en pobreza extrema se avizora como de segundo orden.

Del mismo modo, FOSIS ha continuado con el Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME), que por más de 6 años ha capacitado a más 100 mil microempresarios. Hay una evaluación en curso desde 2009 de dicho programa que podrá dar luces de su impacto. No obstante, nuevamente se extraña una preocupación manifiesta por mejorar la focalización del PAME. La superación de la pobreza extrema requiere de manera urgente seguir avanzando en esta dirección.

Finalmente, el Presidente Piñera anunció que antes de fin de mes será enviado al Congreso el Proyecto de Ley que elimina o reduce el 7% que se descuenta a los pensionados por concepto de salud. Este cambio en la ley, orientado a sectores más vulnerables y de clase media, generará un

## **TALLER DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

aumento de las pensiones, con cargo directo al Estado que tendrá que proveer al sistema de salud los recursos faltantes. El impacto en pobreza se avizora como limitado. Esto es porque, luego de la implementación de la PBS, la pobreza extrema en los adultos mayores prácticamente se superó.

### CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Por Octavio Avendaño

#### Desempeño institucional, tensiones en el gobierno y debilidades de la oposición

En el transcurso del año 2010 se fueron dando una serie de situaciones que han evidenciado un importante déficit en el funcionamiento de las instituciones democráticas. Por cierto, los fenómenos y las tendencias más estructurales de la democracia chilena no son atribuibles sólo a la presencia de la derecha --representada por Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI)-- en el gobierno. De hecho, desde antes de la victoria electoral de Sebastián Piñera se venía constatando una pérdida de identificación con los partidos que conforman las principales coaliciones políticas (Luna *et al*, 2010). Junto a ello, se venían produciendo una serie de problemas asociados a la falta de mecanismos de democracia interna, junto a la irrupción de liderazgos de tipo personalistas entre las facciones que componen esos mismos partidos, y que persisten hasta el día de hoy. Adicionalmente, durante el primer año del gobierno de Sebastián Piñera se fue acrecentando la falta de pluralidad de los medios de comunicación, y la ausencia de canales de expresión alternativos a los consorcios que hoy controlan buena parte de la prensa escrita, la radio y la televisión. Todas estas situaciones han generado una serie de limitaciones para el funcionamiento efectivo de las instituciones democráticas y sus posibilidades de profundización. A su vez, han estado acompañadas por la pérdida de confianza en el sistema de representación y el deterioro en las disposiciones a participar de manera activa en el ámbito público.

A parte de estas tendencias, el año 2010 estuvo marcado por una serie de hechos que afectaron tanto a la coalición de gobierno como a los partidos que componen a la Concertación. Por un lado, desde la propia dirigencia de los partidos de la derecha tempranamente se hizo hincapié en el excesivo protagonismo de la figura del Presidente de la República y en el carácter técnico que caracterizó al gabinete inicialmente diseñado por el gobierno, el que enfrentó una verdadera crisis en el pasado mes de enero. El fuerte personalismo del Presidente de la República, así como la presencia de ministros con trayectoria en el sector empresarial, se tradujeron en la ausencia y el distanciamiento tanto de RN y la UDI de las principales decisiones del gobierno, lo que motivó la crítica de los principales parlamentarios y dirigentes de ambos partidos. A fin de revertir ese tipo de críticas, y asegurar un mayor respaldo por parte de los partidos, fueron integrados al gabinete los senadores, hasta en ese entonces en ejercicio, Evelyn Matthei y Andrés Allamand.

Por otro lado, el 2010 estuvo marcado por la ausencia de una oposición efectiva, tanto de parte de los partidos que componen la Concertación, así como también de aquellos partidos y parlamentarios pertenecientes al Juntos Podemos (*La Segunda*, marzo 11 de 2011: 26-27). En el transcurso de un año, los partidos de la coalición de centro-izquierda no han sido capaces de vetar o simplemente enfrentar adecuadamente en el terreno legislativo las iniciativas impulsadas por el gobierno. Tampoco han logrado realizar un control efectivo, ni exigido una adecuada rendición de cuenta, por ejemplo, respecto de la implementación de una serie de programas de reconstrucción en

las zonas más afectadas de las regiones del Bío-Bío, Maule y O'Higgins, llegando incluso a fracasar en su intento de acusar constitucionalmente a la Ministra de Vivienda y Urbanismo, Magdalena Matte. Este y otros hechos puntuales han reflejado un estado de dispersión y confusión que muchas veces se observa entre parlamentarios y dirigentes concertacionistas. En gran medida, la incapacidad manifestada por la Concertación ha sido el resultado de la ausencia de una agenda compartida por sus parlamentarios y partidos integrantes, junto a la falta de cohesión al interior de esas mismas organizaciones.

En lo sustantivo, este tipo de situaciones que han afectado tanto al gobierno como a la oposición, más que verse superadas en el último tiempo, se han logrado proyectar e intensificar, a partir de una serie de acontecimientos que se registraron con posterioridad a los cambios introducidos en el gabinete, el pasado mes de enero. El principal acontecimiento, ocurrido un mes después, provocó la confluencia de las tensiones de la alianza de gobierno con el debilitado rol de oposición asumido por los partidos de la Concertación. Tal acontecimiento tuvo su origen en la denuncia efectuada por el senador Alejandro Navarro de un supuesto uso, de parte de la Intendenta de la VIII Región, de recursos destinados a los damnificados del terremoto de febrero del 2010 para favorecer a otras familias no afectadas. La acusación por parte del senador Navarro, que fue apoyada por algunos dirigentes de la Concertación, entre ellos el dirigente demócratacristiano Claudio Orrego, generó una serie de discusiones y cuestionamientos al interior de la propia alianza de gobierno respecto del proceder de la intendenta y del apoyo manifestado finalmente por el Presidente de la República. Pese a promover una nueva acusación constitucional, por falta de fundamentos, la Concertación ha estado arriesgando repetir el mismo resultado obtenido en la interpelación a la ministra Matte frente a la lentitud del proceso de reconstrucción.

Otro hecho que ha estado presente en la discusión pública ha sido la pérdida de respaldo del gobierno ante la opinión pública, lo cual ha sido evidenciado tanto a través de la Encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos (CEP), como en los resultados del sondeo más reciente publicado por Adimark a inicios del mes de marzo. Se ha producido una caída en la aprobación de la gestión del gobierno y de la figura del Presidente de la República. De acuerdo a los datos de la Encuesta CEP, la aprobación al gobierno de Piñera se mantuvo en un 44% entre julio y diciembre del 2010, mientras que la desaprobación aumentó de un 30% a un 36% en igual período. En términos de la confianza manifestada hacia el actual Presidente, la misma fuente refleja una caída de un 50 a un 47% de confianza en el mismo período, y un incremento de la desconfianza de un 38% a un 44%. Por su parte, el último sondeo de Adimark registró un aumento de la desaprobación de la conducción del gobierno, por parte de Sebastián Piñera, de un 46% a un 49% entre los meses de enero y marzo del presente año. Si se compara con lo registrado en los inicios de su mandato, la aprobación cayó de un 52% a un 42% un año después, mientras que la desaprobación experimentó un considerable aumento desde el 18% a un 49% en igual período. Se trata, por cierto, de un dato altamente relevante si se considera que la actual administración se ha caracterizado por el marcado protagonismo del Presidente de la República en las decisiones que atañen a su gobierno. La misma

encuesta Adimark mostró una caída de la aprobación del gobierno desde un 60% a un 40% después de un año de gestión, la desaprobación en cambio saltó de un 17% a un 49%.

Pese al aumento de la desaprobación, tanto al Presidente Piñera como a la gestión de su gobierno, no se ha generado un mayor respaldo hacia la oposición, o más directamente hacia los dos conglomerados que se encuentran en la oposición: Juntos Podemos y la Concertación. En el caso particular de esta última coalición de centro-izquierda, se ha producido una importante caída de quienes reconocen la respaldan o se identifican con ella. De acuerdo a la Encuesta CEP, la identificación con la Concertación cae de un 21% a un 16% entre julio y diciembre del 2010. De igual manera, la aprobación de la labor desarrollada por la oposición experimenta una caída de un 26% a un 20%.

En gran medida, el deterioro de la imagen de la Concertación ha sido consecuencia de la pérdida de liderazgo, así como de la dispersión que prima entre los partidos de esa coalición. Perfectamente, la actual condición de la Concertación, en términos de respaldo, puede ser comparable a la baja adhesión que concitaban los partidos de la alianza de gobierno --RN y la UDI-- en los momentos en que éstos vivían una serie de tensiones y conflictos internos encontrándose en la oposición. En buenas cuentas, los problemas de cohesión y coordinación que enfrentan los partidos de la Concertación entraban una serie de acciones en materia de control, fiscalización y sanción de decisiones gubernamentales; y junto con ello, repercuten para que la coalición de centro-izquierda no sea concebida, por parte de la opinión pública, como una alternativa a la alianza derechista en el gobierno.

Las dificultades y las tensiones que enfrenta la Concertación también se han visto reflejadas en el plano de la representación y la democracia local. En el último tiempo, esto se ha podido constatar en los conflictos que han desencadenado los representantes de la Concertación a la hora de definir candidatos para reemplazar a los alcaldes de Carahue y La Florida (Cavallo, 2011: R 28). En ambos casos, representantes de la Concertación, específicamente concejales de esa coalición, pactaron o respaldaron a miembros de los partidos de la derecha. En buenas cuentas, se ha reproducido a escala municipal aquella indisciplina y dispersión que en los últimos años del gobierno de Michelle Bachelet se produjo entre importantes dirigentes y parlamentarios de ese sector.

### Referencias

- Adimark: "Evaluación de la Gestión del Gobierno", *Informe mensual*, Santiago, febrero 2011.
- Cavallo, Ascanio: "La Lluvia de Carahue", *La Tercera*, marzo 20 de 2011, p. 28.
- Centro de Estudios Públicos: "Estudio nacional de opinión pública", N° 63, Santiago, noviembre y diciembre de 2010.
- Luna, Juan Pablo, Elizabeth Zechmeister y Mitchell Seligson: "Cultura política en Chile, 2010", en *Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, LAPOP, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica-Valderbilt University, Santiago, 2010.



