

# Hacia un Crecimiento Inclusivo: Propuestas de Política Económica

**Editor**

**Luis Eduardo Escobar**



## Presentación

La inclusión económica, pero también política, social y cultural, ha motivado permanentemente el trabajo de la Fundación Chile 21, uno de los centros de pensamiento con mayor trayectoria en Chile, en la perspectiva de contribuir con ideas y propuestas de políticas públicas a la sociedad para que se encarnen los valores del progresismo: tolerancia, diversidad, participación, reconocimiento e igualdad efectiva. En suma, la aspiración de contribuir a la construcción de una sociedad donde el horizonte del crecimiento económico se vea iluminado por la búsqueda de la participación y de la justicia social. La visión que ha animado las reflexiones y propuestas de la Fundación Chile 21, y que se ha nutrido de fuentes intelectuales como la CEPAL y la OIT, enriquecidas por el debate con otras corrientes de pensamiento, parte de la idea de que la superación de la heterogeneidad estructural constituye un requisito básico para lograr un crecimiento sostenido con equidad.

La reflexión y propuestas que contienen estas páginas son el resultado de un trabajo colectivo, incremental y perseverante que, en su avance, ha ido descubriendo nuevas y fértiles avenidas de indagación y propuesta con el objetivo de encontrar las hebras del desarrollo que contribuyan a saldar las grandes deudas pendientes en Chile y en América Latina: la inclusión y la equidad.

El presente libro es la continuación de un esfuerzo anterior de Chile 21, que contó con el apoyo de la OIT y de la CEPAL. Se trata del Taller de Desarrollo, cuyos análisis y debates se plasmaron en el libro titulado “Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile”, editado por Osvaldo Sunkel y Ricardo Infante en el año 2009, que contiene sugerentes y originales reflexiones sobre la necesidad de progresar en una estrategia renovada y de largo plazo, orientada hacia la convergencia productiva con equidad creciente.

En este trabajo se construye sobre esos cimientos, transitando desde el diagnóstico hacia la senda de la proposición de políticas concretas, las que se resumen en los cuatro artículos preparados con el fin de plantear políticas públicas que apunten a mejorar la distribución del ingreso en Chile. Los autores convocados para este libro cumplieron con la misión de señalar modificaciones a las políticas e instituciones existentes, con el fin de hacerlas más conducentes a mejorar la distribución primaria del ingreso.

Por tanto, este libro responde a esa necesidad de hacer un nuevo “zoom” o acercamiento a la reflexión sobre el desarrollo inclusivo. Esto es, justamente, lo que se propuso el proyecto “Hacia un crecimiento inclusivo”, desarrollado por la Fundación Chile 21 con el valioso apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

El producto de esta reflexión es el libro que ponemos a disposición de la comunidad nacional e internacional interesada en estos asuntos. Su aparición en estos tiempos parece más oportuna que nunca. Asistimos a la tentación de recurrir a las recetas consabidas para dinamizar el crecimiento económico, aquellas que olvidan la tendencia inevitable a la concentración de la riqueza si no se atiende a la inserción productiva y social de los

sectores más vulnerables en la estructura del sistema socioeconómico. Esta es la premisa para erigir una estructura social y económica que sea más equitativa. Sin embargo, la inclusión necesita ser complementada con políticas adecuadas y redes de protección social eficientes, con empoderamiento y participación. De otro modo, ocurrirá lo que a menudo ha sucedido tras las crisis de envergadura: que los más vulnerables sean los principalmente afectados por las políticas que se adoptan para la recuperación.

María de los Ángeles Fernández Ramil  
Directora Ejecutiva, Fundación Chile 21

## Una contribución relevante

El libro que corresponde presentar no es un texto trivial. Por el contrario, se trata de una contribución importante, relacionada con una experiencia como la del desarrollo económico chileno en los últimos 20 años, que ha sido ampliamente comentada pero, digámoslo con franqueza, pocas veces con la suficiente ecuanimidad como para reconocer no sólo sus logros sino muy especialmente sus debilidades.

En estas páginas se introducen al debate argumentos sólidos, que tienen bases empíricas y el lector no estará frente a una simple colección de generalidades.

Se trata de un texto extremadamente útil para comprender dos grandes tipos de problemas de enorme actualidad. En primer lugar, las enormes dificultades de la Concertación –que gobernó Chile durante 20 años– para revertir la tendencia declinante en materia de crecimiento económico y la dificultad hasta ahora insuperable para mejorar la estructura de distribución de los ingresos, reconocida por todos como inaceptable y vergonzosa.

En segundo término, este libro debiera ser también una contribución para los análisis del nuevo Gobierno, encabezado por Sebastián Piñera desde marzo de 2010, a fin de generar las condiciones que le permitan cumplir con el ambicioso plan de recuperar una tasa de crecimiento del 6% anual.

Este texto forma parte de una reflexión de largo aliento que se viene desarrollando en la Fundación Chile 21 desde hace muchos años.

Un hito extraordinariamente relevante en este proceso fue la publicación, por parte de Osvaldo Sunkel y Ricardo Infante, del libro “Hacia un Desarrollo Inclusivo, El Caso de Chile”<sup>1</sup>, el que efectivamente marcó un punto de inflexión en la dinámica de debates

---

<sup>1</sup> Sunkel, Osvaldo; Infante, Ricardo (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo, el caso de Chile*, CEPAL, Fundación Chile 21, OIT. Santiago de Chile.

económicos tradicionalmente encapsulados, protagonizados por ultra especialistas, poco disponibles a análisis dirigidos a públicos más legos, y que generalmente, circundan en torno a asuntos secundarios, sin necesariamente dar cuenta de los principales desafíos existentes en materia económica: dinamismo económico, innovación tecnológica y una adecuada distribución de los ingresos, como bases esenciales para garantizar la cohesión social y dar nuevos impulsos dinámicos que posibiliten alcanzar –a su vez– tasas mayores de crecimiento.

La adopción de estos enfoques en el informe de la CEPAL<sup>2</sup> puesto a consideración de los países en el último período de sesiones constituye un valioso reconocimiento a la importancia de estos esfuerzos.

Los artículos que a continuación se presentan se inscriben en esa línea de pensamiento, y buscan afinar la mirada y profundizar los enfoques, contando para ello con nuevas evidencias y pistas que provienen del estudio y la investigación.

No es posible ni tiene sentido sintetizar en un prólogo, por naturaleza sucinto, las principales conclusiones que se desprenden de los cuatro trabajos que dan forma a este libro. Pero sí es importante referirse a algunas de las reflexiones que provocan estos artículos.

Una primera reflexión particularmente relevante es que una redistribución exitosa de los ingresos supone cambios sustantivos en las formas de asignación de los recursos en la economía. Todo indicaría que existen dos vías fundamentales para hacerlo. La primera está relacionada con la necesidad de organizar y asegurar mayor competencia en los diversos mercados. Efectivamente, una fracción importante de la heterogeneidad estructural y la mala distribución de los ingresos resulta de la multiplicación de mercados monopólicos u oligopólicos. De lo que se trata es –en definitiva– de abrir espacios para nuevos entrantes, a fin de que exista más competencia.

---

<sup>2</sup> Véase: [www.eclac.cl/pses33/](http://www.eclac.cl/pses33/)

Por otra parte, conforme a la experiencia europea y estadounidense, es fundamental ampliar y robustecer, a través de políticas públicas, el apoyo que el Estado proporciona para que las pequeñas y medianas empresas puedan hacer una contribución a la creación de la riqueza nacional, muy superior a la que realizan en el presente.

El punto de partida de los análisis que se presentan en este libro es la **heterogeneidad estructural**, un concepto identificado con la tradición del pensamiento de la CEPAL y con autores tan relevantes como Raúl Prebisch, Aníbal Pinto y otros, desde finales de los años sesenta. Aunque se trata de un término que tiene ya varias décadas de existencia, la heterogeneidad estructural es sin duda muy relevante y tiene especial vigencia en la actualidad en América Latina.

Como refleja la evidencia empírica disponible, la relación de productividad entre los sectores tradicionales y modernos puede presentarse en una proporción de 1 es a 29, e incluso quizás con una brecha todavía mayor. Un buen ejemplo de esto es la comparación que se puede trazar entre los resultados del esfuerzo que se efectúa con un arado tirado por bueyes, y el rendimiento de los camiones computarizados que se utilizan en la minería del cobre. En este sentido, el gran reto es cómo romper el círculo vicioso de una mirada de empresas que se alimentan de tecnologías precarias y tienen baja productividad, en un camino que, como bien se conoce en los países de la región, conduce a su vez a la informalidad y a los bajos ingresos y precariedad laboral, en un contexto donde predominan sociedades en las cuales impera la desprotección y en las que amplias capas de la población sobreviven en condiciones de pobreza y miseria.

Los análisis aquí contenidos muestran que la mala distribución del ingreso y la riqueza no constituye un accidente o un hecho fortuito, sino que el resultado **endógeno** de un modelo que, por su alto grado de heterogeneidad, produce, reproduce y amplía las desigualdades.

A su vez, estas desigualdades reducen las perspectivas de crecimiento económico, toda vez que constriñen la demanda, al disminuir el tamaño del mercado interno, debido a

aquellos grupos que permanecen excluidos. En el caso chileno, la mantención y reproducción de estas desigualdades generó una fuerte controversia que atravesó a la coalición gobernante hasta dividirla y transformarla, por su incapacidad para enfrentar las desigualdades, en una fuerza minoritaria.

No se erige en estas páginas una nueva teoría para comprender tales fenómenos, sino que se presenta, con un lenguaje y formas de exposición accesibles a públicos amplios, evidencia actualizada de la heterogeneidad estructural y la mala distribución del ingreso. Esto es, elementos que deben ser tomados en cuenta para la formulación de políticas públicas que busquen romper con una inercia negativa que se ha venido manifestando con vigor durante los últimos años.

El nuevo gobierno, en funciones desde marzo de 2010, se ha trazado metas ambiciosas. De hecho, busca más que duplicar la tasa de crecimiento del PIB que en promedio registró la economía chilena durante el gobierno de la Presidenta Bachelet: 2,8% anual. Todo indica que este objetivo tiene una alta posibilidad de ser alcanzado en el bienio 2011-2012, debido al impulso que brindará la propia dinámica de la reconstrucción del país. Sin embargo, está suficientemente establecido que para crecer a esas tasas durante períodos extensos, de una década o más, se requieren niveles de inversión equivalentes al 28% o 30% del PIB. Alcanzar estos niveles de inversión es un desafío que precisa de transformaciones de fondo, porque no existe ninguna inercia capaz de conducir *per se* a este resultado.

De todo lo anterior surgen ideas constructivas sobre la estrategia que se necesita desplegar, orientadas en una doble dirección. Por una parte, se trata de fortalecer los procesos de diversificación de la estructura productiva nacional, y por otra, de disminuir la heterogeneidad entre los distintos sectores.

En otras palabras, se requiere incentivar la **convergencia productiva**, protegiendo y promoviendo la competencia así como facilitando la creación de distintos tipos de *cluster*. Complementariamente, se deben promover cambios institucionales a fin de

alentar, por ejemplo, relaciones más simétricas en el mercado laboral a través del fortalecimiento de la negociación colectiva y la ampliación de la protección social mediante mecanismos, que por la vía de garantizar derechos, rompan con la lógica del asistencialismo y del capitalismo puramente compasivo.

Un concepto clave que se recupera en este documento es el de **competitividad sistémica**, introducido varios años atrás por el economista Alexis Guardia. Este concepto se encuentra naturalmente emparentado con el de **transformación productiva**, ampliamente incorporado por la CEPAL durante los años ochenta y cuyos principales desarrollos corresponden a las originales contribuciones del extinto Fernando Fajnzylber.

Los artículos que integran este libro aportan contribuciones sin duda valiosas para enriquecer el debate actual. Conviene subrayar el énfasis que pone Andrés Solimano en los efectos perniciosos de la concentración económica, sobre todo en el sector de bienes no transables y en servicios complejos como los financieros.

Este diagnóstico conduce a asignar una alta significación a las políticas pro-competencia y de lucha en contra de los monopolios y oligopolios. Este análisis refuerza también la importancia de las políticas a favor de las pequeñas y medianas empresas, que suelen ser tan reconocidas en los discursos, pero tan difíciles de llevar a la práctica, como lo explica con gran conocimiento y solvencia Enrique Román. En su trabajo se ratifica la existencia de una tremenda asimetría entre, por un lado, la gigantesca contribución de las PYMES al empleo, que alcanza un 77%, y su relativamente pobre contribución al PIB, la cual no supera el 20%.

Sin duda, la contribución más relevante del trabajo de Román es la relativa a las limitaciones de los esfuerzos públicos, los cuales al operar masivamente desde el lado de la oferta, no consiguen reunir las condiciones para que las PYMES puedan dar un salto cualitativo y mejorar su competitividad.

Es también interesante la contribución de Lorena Flores, Silvia Leiva y Daniela Sugg, quienes ponen el dedo en la llaga en cuestiones tan trascendentes como las brechas de calidad en la educación y la crisis en el sistema de salud pública, no obstante los esfuerzos realizados durante los últimos años para transformar a la reforma de la salud en una de las principales iniciativas en materia de políticas públicas.

En fin, todos los artículos convergen en la necesidad de un esfuerzo gigantesco para mejorar la calidad en la educación y diversificar la estructura productiva, a través de la multiplicación de encadenamientos, que vayan dando lugar a nuevos *cluster*, los que sólo podrán aportar todo su enorme potencial de crecimiento inclusivo, si se efectúan las importantes inversiones que se requieren para contar con una infraestructura más eficiente, en particular, en materia de energía eléctrica, telecomunicaciones, carreteras y caminos de altos estándares.

Los esfuerzos realizados al respecto durante el último gobierno están todavía en una etapa incipiente como describe el trabajo de Álvarez, Castillo y González, por lo que no es posible evaluarlos. Sin embargo, el desarrollo de *cluster*, como señalan estos autores en una síntesis muy contundente –que parte del mismo Michael Porter, creador del concepto–, está situado en el epicentro de las nuevas propuestas en materia de desarrollo productivo, fortalecimiento de cadenas de valor, competencia sistémica, exportaciones con mayor valor agregado y, por tanto, puede incidir directamente en la reducción de la heterogeneidad productiva que caracteriza a nuestra economía. El Estado chileno hoy cuenta con los diagnósticos, tiene *cluster* identificados y existen acuerdos público-privados y los recursos económicos para impulsarlos. Sólo resta por observar cómo la actual administración los llevará adelante.

La puesta en práctica de estrategias orientadas en esta dirección debiera permitirle a un país como Chile recuperar el dinamismo perdido y reducir sus niveles de desigualdad.

Carlos Ominami Pascual

Presidente Honorario Fundación Chile 21

## **INTRODUCCIÓN: DESARROLLO INCLUSIVO, ¿HACIA UN NUEVO CONSENSO DE WASHINGTON?**

**Luis Eduardo Escobar y Hernán Frigolett<sup>3</sup>**

---

<sup>3</sup> Los autores agradecen los comentarios de Héctor Assael, Jorge Leiva, Eugenio Rivera, Enrique Román y Andrés Solimano. Igualmente, agradecen el apoyo de Manuel Délano en la edición del libro. Las opiniones vertidas en este documento no representan a las instituciones que han permitido su realización. Los errores y deficiencias que subsistan son de responsabilidad de los autores.

## A. Antecedentes

Este artículo tiene como propósito servir de introducción a cuatro trabajos preparados especialmente para este proyecto con el fin de proponer políticas públicas que apunten a mejorar la distribución del ingreso en Chile. Los artículos que se presentan no se plantean teorizar sobre los orígenes y consecuencias de la distribución del ingreso en el país, aunque aprovechan la amplia información y numerosos los estudios disponibles sobre la materia.

Los autores de los cuatro trabajos tuvieron la misión de proponer modificaciones a las políticas e instituciones existentes para que esta sea más consistente con la finalidad de mejorar la distribución primaria del ingreso,<sup>4</sup> esto es, aquella remuneración a los factores productivos que resulta de la operación del mercado en el entorno institucional vigente. Se les solicitó que, en la medida de lo posible, levantaran la mirada y otearan cuáles elementos de lo que planteaban para Chile podrían ser útiles también en otros países latinoamericanos.<sup>5</sup>

El objetivo global del proyecto que alienta este libro es proponer cambios concretos en las políticas vigentes en Chile, partiendo de diagnósticos ya suficientemente conocidos y sobre los cuales se puede sostener que, en gran medida, existe consenso. A cada forma posible de asignar recursos productivos se asocia una determinada remuneración de factores. Lo que se plantea en estos trabajos es que para mejorar la distribución primaria del ingreso en Chile es

---

<sup>4</sup> Se utiliza el concepto de distribución primaria del ingreso porque la distribución final del ingreso está fuertemente condicionada en Chile por la intervención del Estado que juega un papel importante en la provisión de bienes y servicios, así como de transferencias en dinero a los grupos de menores ingresos. Véase Solimano (Capítulo I, *infra*.)

<sup>5</sup> Varios de los autores tienen vasta experiencia asesorando en sus respectivas áreas de conocimiento a diversos países de América Latina y el Caribe. Algunas de las lecciones del caso chileno son directamente aprovechables en otros países como señala Román (Capítulo III, *infra*.)

necesario modificar las políticas que promueven y mantienen las actuales formas de asignación de los recursos. Se trata de proponer cambios en las políticas vigentes que se puedan poner en práctica de forma más o menos directa.

En principio, la mala distribución primaria del ingreso podría ser corregida de varias formas. Una de ellas es con normas adecuadas para promover y proteger la competencia en los mercados. Otra opción sería que el Estado intervenga directamente en defensa de, o favoreciendo a las empresas más pequeñas, como ocurre en Estados Unidos y los países de Europa Occidental. El gobierno chileno, suponiendo que tuviera un interés político de hacerlo, por restricciones constitucionales no dispone de la diversidad de herramientas que existen en otros países para actuar decididamente en estos campos, y debido a esto, en parte, la distribución del ingreso en Chile ha permanecido bastante inmutable durante los últimos años.<sup>6</sup> Por ejemplo, el gobierno no puede negociar directamente rebajas tributarias, restringir el acceso a ciertos sectores económicos o localidades geográficas por razones económicas, ni otorgar subsidios que favorezcan a ciertos grupos o actividades sin una ley aprobada por el Congreso. Desde luego, esta restricción hace prácticamente imposible negociaciones como las que realizan habitualmente los gobiernos nacionales y locales con empresas nacionales y extranjeras en los países industrializados.<sup>7</sup> Por este motivo el proyecto busca identificar formas alternativas de intervención en la asignación de recursos utilizando aquellos medios que estén al alcance de los gobiernos sin mediar una reforma constitucional.

Este proyecto, en cierto modo es la continuación de un esfuerzo anterior de Chile 21 y, en particular, del Taller de Desarrollo Inclusivo que coordinaron Osvaldo

---

<sup>6</sup> Véase Solimano (capítulo 1, *infra*).

<sup>7</sup> Constitución Política de Chile, Capítulo III, Artículo 22.

Sunkel y Ricardo Infante. Ese trabajo, que involucró a distinguidos economistas con amplia experiencia en el tema, quedó plasmado en el libro editado por Sunkel e Infante (2009) y publicado por Chile 21 sobre heterogeneidad estructural.<sup>8</sup> De ahí que este proyecto intente edificar a partir de los sólidos cimientos ya construidos, pasando desde la etapa del diagnóstico hacia la de discusión de políticas concretas.

El resto del artículo se ha estructurado está en cuatro partes. En la segunda sección se hace un sucinto recuento de los antecedentes analíticos del concepto de heterogeneidad productiva y su expresión práctica en la economía chilena. En la tercera sección, empleando estadísticas del último quinquenio se actualizan ciertos datos claves que confirman la tendencia a la concentración del ingreso, la riqueza, la producción y la distribución primaria del ingreso en Chile. En la cuarta parte se presentan los cuatro estudios elaborados para este libro. Por último, este texto introductorio culmina con algunas conclusiones.

## **B. Antecedentes analíticos**

### **1. El planteamiento original**

El concepto de heterogeneidad estructural o productiva fue formulado en la década de los años sesenta en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1964) y en su desarrollo posterior participaron diversos economistas ligados a esta institución (Pinto, 1970; Sunkel, 1971; Souza y Tokman, 1979; Infante, 1981).

---

<sup>8</sup> El trabajo dirigido por Sunkel e Infante contó con el apoyo de la CEPAL y de la OIT.

En el documento original de la CEPAL (1964) se postulaba que la heterogeneidad productiva de América Latina se manifestaba en los diferentes niveles de productividad de los ocupados en los diversos estratos productivos. Se postulaba que esta era una característica del funcionamiento económico de la región y que, además, era el factor originario de la desigual distribución del ingreso.

Así, de acuerdo con esta concepción, la estructura económica de los países de la región habría estado conformada por tres estratos, que se diferencian por su acceso a la tecnología y a los mercados: un estrato tradicional con muy bajos niveles de productividad e ingreso; un estrato moderno, compuesto de actividades de exportación, grandes empresas industriales y de servicios con productividades similares a las de los países desarrollados; y un estrato intermedio en que la productividad era similar a la media de los países de la región.

Simplificando mucho, la heterogeneidad productiva se traducía en que el producto por ocupado del estrato moderno era cuatro veces superior al promedio, cinco veces mayor que el del estrato intermedio y 29 veces mayor que el del sector tradicional. Tales diferencias, como era esperable, se trasladaban a los ingresos de los factores productivos y determinaban la mala distribución del ingreso en la región.

En Chile hay una alta concentración de la producción y del ingreso. La alta concentración de la producción tiene su correlato en tecnologías que, como planteaban en los debates de Cambridge sobre la agregación de capital, en gran parte corresponden a diferentes “cosechas” (*vintages*) tecnológicas que, en el caso chileno, abarcan desde arar la tierra con bueyes hasta los camiones robotizados de la Gran Minería del cobre. A cada cosecha tecnológica se asocia

una cierta productividad y un determinado nivel de rentas, que es lo que se representa en el concepto de heterogeneidad productiva.<sup>9</sup>

La última tecnología incorporada en una actividad productiva generalmente ahorra costos y/o eleva la producción por cada unidad de insumo empleado, incluyendo el trabajo. Incluso en mercados competitivos, donde el precio es sólo un dato, la nueva cosecha tecnológica permite obtener mayores ganancias por unidad producida en comparación con los demás productores que aún no cuentan con esa tecnología o adelanto. Esto genera rentas para el “innovador” y, al menos por un tiempo, le permite un mayor nivel de utilidades, las cuales generan más recursos financieros y, a su vez, permiten financiar nuevas compras de tecnología de cosecha más reciente. En ausencia de una estructura de mercado competitiva que permita a todos los productores acceder a tecnologías apropiadas, se corre el riesgo de concentrar cada vez más la producción y el capital.

De esta manera, la heterogeneidad productiva genera y se retroalimenta de un cierto nivel de concentración económica. Lo que el empresario moderno percibe como “competencia” no es más que el esfuerzo permanente por estar cerca de la frontera tecnológica y obtener una renta o retorno que le permita seguir aumentando su producción y su participación en el mercado o, por lo menos, preservarlas. Es decir, para mantenerse en el mismo lugar hay que correr.

La forma clásica de expresar la idea de “destrucción creativa” es, desde luego, de Schumpeter (1975) y señala que si la empresa no logra mantenerse en la frontera tecnológica o próxima a esta, se irá retrasando en la escala de cosechas

---

<sup>9</sup> La recopilación estándar de los artículos en que se expresó este debate, conocido en la literatura como la *Cambridge Controversy*, aparece en Harcourt y Laing (1971).

tecnológicas y tenderá a desaparecer.<sup>10</sup> Desde luego, el ingreso que obtienen los factores utilizados en una empresa que opera con cosechas tecnológicas más antiguas también irá decayendo, al menos en términos relativos. Por el contrario, si la empresa es exitosa, el resultado será una mayor concentración de la producción y un aumento de la heterogeneidad productiva puesto que se habrá añadido una tecnología más reciente (incorporada en las nuevas máquinas y equipos o en las formas de organización del trabajo) al abanico de tecnologías ya existentes. Lo que caracteriza a los países subdesarrollados en este sentido es que la cosecha más antigua no desaparece.<sup>11</sup> Puede que esto sea atribuible a la fuerte segmentación de los mercados, que se yergue como una barrera fronteriza casi infranqueable, que impide a los factores trasladarse hacia las actividades o empresas más avanzadas.

Para comprender la heterogeneidad productiva es necesario avanzar desde lo macro a lo micro, incorporando la perspectiva de la organización industrial y de las instituciones que condicionan el devenir de los procesos productivos y de la acumulación de capital. La tradición teórica al respecto es de larga data y tiene un registro muy variado por lo que resulta imposible hacerle justicia en unas pocas páginas. Por tanto, lo que sigue se concentra principalmente en los antecedentes más cercanos de este proyecto.

---

<sup>10</sup> La cita clásica de Schumpeter señala: “El impulso fundamental que inicia y mantiene el motor capitalista en movimiento viene de nuevos consumidores, bienes, los nuevos métodos de producción o transporte, los nuevos mercados, las nuevas formas de organización industrial que la empresa capitalista crea (...) Este proceso de creación destructiva es el hecho esencial del capitalismo. Es en lo que consiste el capitalismo y la situación en que cada negocio capitalista debe vivir”. (Traducción de los autores) Schumpeter (1975), página 82.

<sup>11</sup> Un economista del mundo anglosajón que quedó impresionado por la variedad de técnicas de producción en los países en desarrollo, específicamente en Pakistán, fue el australiano W.E.G. Salter. El tema de las rentas obtenidas por la introducción de nuevas tecnologías a la producción de bienes (en la forma de nuevas maquinarias) fue un aspecto central de sus investigaciones. Para una breve descripción de sus aportes en esta materia véase Weber (2009).

## 2. El caso de Chile en Sunkel e Infante<sup>12</sup>

Usando la matriz de insumo-producto para Chile del año 2003 y datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) de 2007, Sunkel e Infante (2009), buscaron evaluar la heterogeneidad productiva y la distribución primaria del ingreso en el país.

De su estudio se desprende que las diferencias de productividad entre sectores son tales, que la productividad promedio de la minería es 15 veces superior a la que tiene la agricultura, en tanto que duplica a la productividad de la construcción y cuadruplica a la de la industria. Sin embargo, las diferencias de productividad intrasectoriales son incluso mayores que las observadas entre sectores. Por ejemplo, “en la agricultura la productividad de los establecimientos grandes es siete veces superior a la de los pequeños, relación que aumenta a 12 veces en el caso de la construcción y, más aún, a 40 veces en el de la minería” (Sunkel e Infante, 2009).

Las cifras del mercado laboral muestran que, por tamaño, las empresas que más empleo ofrecen son aquellas de tamaño pequeño que, en promedio, son las de menor productividad por empleado. Si se dividen por el nivel de productividad en el grupo de baja productividad (agricultura, servicios comunales y comercio) el 52,5% del empleo lo ofrecen las empresas pequeñas; en el grupo de productividad media (construcción, transporte, comercio y manufactura), el 44,2% del empleo lo ofrecen las pequeñas; y en el grupo de alta productividad (financiero; electricidad, gas y agua; y minería —todos altamente intensivos en capital) sólo 10,6% del empleo sectorial lo generan las empresas pequeñas. Para el conjunto de la economía chilena, un 76,8% del empleo total lo ofrecen las empresas pequeñas y medianas.

---

<sup>12</sup> Esta sección se basa en los primeros capítulos del libro de Sunkel e Infante (2009).

Por último, de la matriz de insumo-producto de 2003 se desprende que el valor agregado generado por la economía, medido por el pago a los factores de producción, se distribuía de la siguiente forma: 43,2% a remuneraciones, 52,5% a capital y 4,3% a impuestos. El Cuadro 1 presenta la distribución del valor agregado por tamaño de empresa.

**CUADRO 1  
DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AGREGADO POR TAMAÑO DE EMPRESAS**

	Pequeñas	Medianas	Grandes	Total
Remuneraciones	20,7	15,3	64,1	100,0
Capital	6,5	7,2	86,3	100,0
Impuestos	5,1	9,8	85,1	100,0
V. B. Producción a/	10,6	9,5	80,0	100,0

Fuente: Sunkel e Infante (2009).

Nota: Los totales pueden no ser iguales a la suma de los componentes por redondeo.

a/ Valor bruto de la producción por tamaño de empresa.

En resumen, el país tiene una estructura productiva en la que el 20% de la producción total es generada por pequeñas y medianas empresas, las que a su vez ofrecen 77% del empleo total y pagan 36% de las remuneraciones en la economía. Esto implica que las grandes empresas, intensivas en el uso de capital, generan 80% del valor bruto de la producción nacional, ofrecen 23% del empleo y pagan 64% de las remuneraciones devengadas en el país.

Todos estos datos no hacen más que ratificar que de la heterogeneidad productiva, en que las dotaciones de capital y tecnología de las empresas son radicalmente diferentes y la productividad del trabajo es extremadamente dispar, resulta necesariamente una distribución del ingreso muy desigual.

### 3. Las propuestas del Taller de Desarrollo Inclusivo<sup>13</sup>

Con el fin de resolver este problema, el Taller de Desarrollo Inclusivo de Chile 21 propuso “corregir este modelo que descansa en una redistribución *a posteriori* de una fracción pequeña de los ingresos que genera el crecimiento porque (...) esto implica la reproducción de las desigualdades en el tiempo”.

El planteamiento de los autores es correcto: si no se altera la asignación inicial de recursos, la distribución del ingreso que de esta se genera continuará siendo similar. Desde Samuelson (1947) quedó establecido que la asignación de recursos y la distribución (primaria o funcional) del ingreso están determinadas por la distribución inicial de la riqueza así como por los gustos y preferencias de los consumidores.

En palabras de Samuelson, “(...) los fundadores de la economía neo-clásica creían que la competencia perfecta resultaba en un óptimo en el ‘intercambio y la producción’ **siempre que la distribución del ingreso fuera la apropiada**. Pero no creían que los ingresos imputados por el proceso competitivo a partir de una distribución histórica dada de los factores de producción y habilidades personales

---

<sup>13</sup> Para detalles, véase Assael et al. (2009).

era en ningún sentido la mejor, y que no estuviera sujeta a modificación por los medios apropiados”.<sup>14</sup>

Expresado de otro modo, si no se alteran los parámetros que genera la distribución del ingreso existente, el mercado en forma endógena al sistema seguirá dando los mismos resultados. Más aún, es posible sostener que la distribución del ingreso que se observa en la actualidad tiene una dependencia temporal (*path dependent*) de la distribución “histórica” de los factores de producción.

De ahí que, a juicio del Taller de Desarrollo Inclusivo de Chile 21, una estrategia de desarrollo inclusiva debería orientarse en dos direcciones o formas de intervención: en primer lugar, hacia una ampliación de la diversidad productiva exportadora para incorporar más empresas al sector dinámico de la economía; y en segundo término, hacia una disminución de la heterogeneidad productiva entre tamaños de empresas, sectores y regiones.

Estas líneas de acción, señala el Taller, tendrían que concretarse en torno a cuatro áreas de políticas públicas, a saber:

- (i) **convergencia productiva**, es decir, concentrar los esfuerzos en aumentar la productividad de las empresas de menor tamaño, campo que incluye protección de la competencia, inversión social para promover el empleo formal de los informales y facilitar la creación de *cluster* productivos;

---

<sup>14</sup> Cita traducida y énfasis añadido por los autores. Samuelson (1974), página 210 y siguientes, explica que la idea que la distribución del ingreso que resulta del mercado en competencia perfecta es siempre la “correcta” o la “mejor” tuvo que ser abandonada al demostrarse que el punto óptimo (en el sentido de Pareto) en una curva de utilidad social no es único y depende de la distribución inicial de recursos productivos.

- (ii) **cambios institucionales** que equilibren las negociaciones entre empresas grandes por un lado y pequeñas y medianas por el otro, y entre empresas y trabajadores;
- (iii) **protección social garantizada** en materia de salud, educación, previsión social y vivienda, dentro de las posibilidades económicas del país;
- (iv) **crecimiento con equidad**, que permita que el producto interno bruto se expanda dentro de un rango en que el techo del incremento es aquel nivel en que no se generan desequilibrios macroeconómicos, y en que el piso está dado por la necesidad de dar empleo a quienes se integran al mercado laboral.<sup>15</sup>

Las recomendaciones del Taller de Desarrollo Inclusivo no abordan, más allá de una declaración genérica sobre la importancia de hacer crecer el sector exportador, la realidad de la globalización y sus efectos y consecuencias para las recomendaciones de política que adelanta. Por eso es importante rescatar el trabajo de Guardia (2009), que se hace cargo del desafío exportador de la economía chilena como un mecanismo para reducir la heterogeneidad productiva.<sup>16</sup> Resulta necesario incorporar más directamente en el análisis y en las propuestas de política el desafío que representa para los países en desarrollo y las economías emergentes la inserción, en el caso de Chile como opción de política económica explícita, en una economía mundial globalizada donde, por las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se hace cada vez más difícil proteger a determinadas actividades o sectores productivos.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> En este aspecto los miembros del Taller se remiten a Ffrench-Davis (2003).

<sup>16</sup> Para un análisis más detallado de los desafíos que la globalización impone a la economía chilena y las posibles formas de abordarlos, véase Leiva y Castillo (2008).

<sup>17</sup> El actual Ministro de Agricultura, José Antonio Galilea, ha declarado que el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera buscará mecanismos de salvaguarda para el sector agrícola que sean

En esa perspectiva, Guardia (2009) plantea la importancia de la “competitividad sistémica”, entendiendo esta como la necesidad de considerar la red de relaciones en que se encuentra integrado el producto o rubro de exportación, “lo que significa dar cuenta de la infraestructura de puertos, caminos, telecomunicaciones, servicios financieros, educación y formación de la mano de obra. Es decir, considerar los encadenamientos productivos como elemento clave de cualquier estrategia”.

#### **4. Las propuestas recientes desde la CEPAL<sup>18</sup>**

De la discusión de los años ochenta dentro de la CEPAL, liderada por Fernando Fajnzylber, surgió el concepto de “transformación productiva”, que incluye varios elementos de políticas.

- (i) En relación con el crecimiento económico, plantea la necesidad de generar y propagar el progreso técnico y, en lo que constituye un requisito, la apertura de las economías de la región al mercado mundial.
- (ii) Postula adoptar una visión integral del desarrollo, en la que se integren las políticas económicas con las políticas sociales. Es decir, sería necesario generar simultáneamente condiciones para elevar la demanda por mano de obra calificada y para fortalecer el crecimiento de la PYME, avanzando así en materia de equidad y reducción de la pobreza. Por ello se insistía en “el destacadísimo lugar que ocupaba la educación como eje de la transformación productiva con equidad” (Machinea, 2008).

---

consistentes con la reglas de la OMC. Los gobiernos de la Concertación decían no haber encontrado mecanismos de promoción y protección compatibles con las reglas de la OMC.

<sup>18</sup> Basado en CEPAL (2008), especialmente en el capítulo 2.

A fines de la presente década, la CEPAL (2008), en lo concerniente a la transformación productiva, influida seguramente por el pobre desempeño que tuvo América Latina en materia de crecimiento durante las dos décadas precedentes, había evolucionado hacia el análisis de los determinantes del aumento de la productividad.<sup>19</sup> Al concentrarse en la necesidad de fortalecer la productividad, este enfoque reconoce implícitamente que la remuneración del trabajo está relacionada en forma estrecha, aunque no por completo, a su productividad y mientras esta no mejore será difícil elevar el nivel de vida de las grandes mayorías y, mucho menos, corregir la desigual distribución del ingreso.

El diagnóstico de la CEPAL se sustenta sobre dos grandes “hechos estilizados” en cuanto al estancamiento económico de la región hasta el 2003. En primer lugar, sostiene que América Latina superó la etapa temprana de industrialización y, por tanto, que el problema del desarrollo dejó de consistir en la acumulación de factores –capital y trabajo– (como sí lo es en la China actual), y que en el presente el desafío consiste más bien en elevar la productividad de los mismos y, especialmente, en aumentar la contribución de la productividad total de factores.

En segundo término, que los países de la región, especialmente los del Cono Sur de América Latina, experimentaron un proceso de desindustrialización “temprana” que se habría producido antes de que el sector manufacturero agotara todo su potencial de aumento de la productividad. Este fenómeno estaría altamente correlacionado con la apertura súbita de estas economías a la competencia del mercado mundial. La reducción relativa del sector manufacturero habría generado

---

<sup>19</sup> Durante el período 1980-2003, el crecimiento anual del producto por habitante de América Latina y el Caribe fue sólo de 0,1%. De hecho, durante este período, América Latina con la excepción de Chile, en vez de converger, se distanció cada vez más de los niveles de ingreso per cápita de los países desarrollados.

fuerzas diferencias de productividad entre los sectores económicos y al interior de cada uno de ellos, agravando la heterogeneidad productiva (CEPAL, 2007).

Para corregir estas falencias la CEPAL propone incorporar el conocimiento, diversificar la estructura productiva y proveer de una infraestructura eficiente, como se detalla a continuación.

- (i) **Incorporar conocimiento** requeriría tener una educación de mejor calidad, sobre todo en Chile donde la cobertura es similar a la de países desarrollados; fortalecer la formación profesional, que en el país es muy deficiente; y fortalecer la investigación y desarrollo, dado que Chile gasta la cuarta parte del 2,4% del PIB que se considera como el estándar adecuado.
- (ii) **Diversificar la estructura productiva** requeriría diversificar las exportaciones, tanto por bienes como por mercados; potenciar los encadenamientos productivos desarrollando proveedores nacionales; y la formación de *cluster*.
- (iii) **Proveer de infraestructura eficiente** sería necesario porque a pesar de la reducción de las brechas respecto de los países desarrollados desde 1970 a la fecha, estas continúan siendo importantes. Es así como la capacidad de generación de energía eléctrica per cápita en América Latina y el Caribe es equivalente a un quinto de la que tienen los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); la capacidad de transporte (medida en kilómetros de caminos pavimentados per cápita) es un décimo de la que tiene la OCDE; y en materia de telecomunicaciones (medido por número de teléfonos fijos y celulares per cápita) es de un tercio.

Estas industrias “de redes” son claves para la productividad de la economía y representativas de otros elementos de infraestructura que no se mencionan (como sistemas de almacenaje refrigerados, aeropuertos, computadores, entre otros).

La CEPAL destaca el papel que pueden desempeñar las exportaciones como fuente de transformación productiva y crecimiento económico. Se resalta que la promoción de las exportaciones no es equivalente a la apertura comercial. Mientras el papel de las exportaciones no es objeto de controversia, las repercusiones de la apertura comercial dependen de las condiciones iniciales de la economía y de las medidas de política que la acompañen.

## **5. Los puntos de coincidencia**

Como se observa, existen diversos aspectos de coincidencia entre las propuestas del Taller de Desarrollo Inclusivo de Chile 21, que recoge las posiciones más históricas de la CEPAL, y las más recientes recomendaciones de la CEPAL.

En lo fundamental, ambas propuestas coinciden en que el proceso de apertura económica ha conducido a un estancamiento en el desarrollo del sector manufacturero. La importancia de este fenómeno no debería ser subestimada ya que la experiencia internacional demuestra que es dentro del proceso de industrialización donde se eleva el empleo y la productividad. Además, el proceso de apertura comercial unilateral agravó la heterogeneidad productiva, con las consecuencias previsibles sobre la distribución del ingreso o, en el eufemismo de rigor, el efecto adverso sobre la equidad.

Ambas propuestas rescatan, aunque la CEPAL lo hace con mucho más vigor, la utilidad de las exportaciones como mecanismo de incorporación de los elementos

que se consideran clave para el desarrollo productivo y la reducción de la heterogeneidad productiva. En concreto, estas se encuentran relacionadas con el fortalecimiento de la base tecnológica y de conocimiento de la PYME y el desarrollo de *cluster* productivos, especialmente en actividades ligadas, directa o indirectamente, a la exportación.

También las dos propuestas ahondan en materia de políticas sociales. En el caso del Taller de Desarrollo Inclusivo de manera directa y en el caso de la CEPAL, por la vía de incorporar conocimiento al proceso productivo. Se enfatiza el papel de la educación, especialmente de su calidad, y de la generación de mano de obra calificada con capacidad de seguir aprendiendo. Desde luego, la capacitación profesional permanente juega un papel importante en este aspecto. El Taller pone más énfasis en las otras políticas sociales que deben acompañar a la educación, tales como salud y vivienda. La CEPAL *ex profeso* no aborda los asuntos de las políticas sociales en el texto en referencia pero, como ya señaló, Machinea (2008) recuerda que lo importante es la integralidad de las políticas.

Se advierten divergencias importantes entre el Taller de Desarrollo Inclusivo y la CEPAL en algunos aspectos claves. Por ejemplo, la CEPAL enfatiza la importancia de la infraestructura, cuestión en la que análisis de otros organismos internacionales coinciden. Por ejemplo, la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2009) dedica su *Reporte Economía y Desarrollo 2009* al tema de la infraestructura y resalta el papel que tiene para el desarrollo y el crecimiento económico el aumento de la productividad y mejoría de las condiciones de vida y el acceso de los grupos de menores ingresos a los servicios sociales que, en definitiva, condicionan su capacidad de elevar la productividad.

Otra divergencia fundamental tiene que ver con los aspectos institucionales, entendiendo por ellos el conjunto de normas y prácticas que condicionan el comportamiento de los agentes económicos (North, 1993). En este sentido, el Taller reconoce que los elementos institucionales constituyen una barrera para cambiar las condiciones vigentes tanto en lo relativo a la relación dentro de las empresas (empleador-trabajador), como entre las empresas (comprador-proveedor). Si no se abordan “las reglas del juego”, el funcionamiento del mercado conducirá a que las condiciones iniciales tiendan a reproducirse *ad infinitum*.

Por último, existe un elemento que está abordado de manera tangencial pero muy concreta en las recomendaciones del Taller, sobre el cual la CEPAL no se pronuncia. Esto es, la necesidad de mantener altas y sostenidas tasas de crecimiento y los requerimientos que de esto derivan en términos de acumulación de capital (inversión). Desde luego, el planteamiento de la CEPAL está referido centralmente a la importancia de mejorar las tasas de crecimiento en la región, pero no se pronuncia sobre niveles de tasas deseables.

## **6. El desafío del crecimiento**

Las preocupaciones y recomendaciones de ambas propuestas en materia de crecimiento y las políticas para lograrlo y mantenerlo en el tiempo parecen ser complementarias. Es difícil imaginar que sería posible alcanzar y sostener altas tasas de crecimiento, que impulsen a estas economías de ingresos medios hacia la convergencia con las economías avanzadas, en ausencia de una estrategia nacional que tenga como sustento algún tipo de acuerdo nacional explícito. Un acuerdo de esas características resuelve un problema central de coordinación de mediano a largo plazo, sobre todo en materia de inversiones complementarias,

que los costos de transacción impiden que sean resueltos directamente por los mercados.

En el caso chileno, se sabe que para crecer sostenidamente a tasas en torno al 6% real anual (meta del actual gobierno), se requieren tasas anuales de inversión del orden de 28% a 30% del PIB. En los últimos años la tasa de inversión como porcentaje del PIB, en términos nominales, ha fluctuado en torno al 21%. Por tanto, en ausencia de una estrategia de desarrollo será difícil que los agentes económicos adopten decisiones de inversión, de por sí riesgosas, sin conocer si los elementos complementarios que requiere la inversión privada (infraestructura, mano de obra debidamente calificada, acuerdos aduaneros, certificaciones requeridas, etc.) estarán disponibles oportunamente.<sup>20</sup>

Sólo si se crean oportunidades de inversión que salgan del molde de “más de lo mismo” (*business as usual*), que lleva a las empresas a concentrarse en continuar siendo exportadoras de materias primas en bruto o con bajo valor agregado, la economía podría dar el salto cualitativo de inversión necesaria para crecer en forma acelerada y sostenida. Al ampliar las oportunidades rentables hacia nuevas áreas donde puedan incorporarse empresas de diversos tamaños sería posible aumentar los niveles de inversión, lo que incorporaría nuevas tecnologías y diversificaría la matriz productiva.

Más inversión y más ampliamente distribuida, entre sectores y dentro de ellos, contribuye a la generación de nuevos empleos y, al existir tecnología más

---

<sup>20</sup> Cabe recordar que los principales sectores de exportación de la economía chilena crecieron bajo la iniciativa o el alero del Estado (forestal, celulosa y salmón) o fueron creados por la inversión extranjera (cobre, kiwis). Las exportaciones de frutas no habrían sido posibles sin la reforma agraria que introdujo el capitalismo al campo. La única excepción es el vino, pero también la mayoría de las nuevas viñas surgieron a partir de la década de los noventa, es decir, post ruptura del sistema latifundista.

actualizada, se elevan la productividad del trabajo y, en condiciones institucionales adecuadas, la remuneración del trabajo.

## **7. Otros antecedentes analíticos nacionales**

La discusión sobre la incapacidad de la economía chilena de mantener lo que hoy llamamos “crecimiento con equidad” tiene una larga data en la historia nacional. Primero entre historiadores como Hernán Ramírez Necochea y Francisco Encina, pasando por los gobiernos radicales de 1938-1952, luego entre economistas como Aníbal Pinto (1973), Jorge Ahumada (1958), etc. Para no mencionar la discusión más reciente desde los inicios de los gobiernos de la Concertación sobre “transformación productiva”.<sup>21</sup>

Basta extraer un par de citas de Pinto y Ahumada para verificar que la discusión se daba prácticamente en los mismos términos hace ya medio siglo. Pinto (1973) decía en el prólogo a la primera edición de su libro *Chile, un caso de desarrollo frustrado*:

*“(...) el desenvolvimiento chileno se llevó a efecto durante cerca de un siglo en las condiciones más favorables para que se hubieran cumplido las expectativas del credo clásico y liberal. El comercio exterior fue un resorte inestable, pero dinámico; no hubo interferencias oficiales de importancia en el mecanismo de las “fuerzas naturales” del mercado; la “paz y el orden” primaron casi invariablemente; el ingreso se distribuyó con la suficiente desigualdad como para crear amplias posibilidades de ahorro*

---

<sup>21</sup> Desde luego, el tema de la transformación productiva no es exclusivo de la CEPAL ni de la Concertación en Chile. La CAF (2006) dedicó su *Reporte Economía y Desarrollo* al tema.

*en los grupos pudientes; hubo una corriente importante y sostenida de capitales y créditos extranjeros.*

*Y, sin embargo, el desarrollo no pudo “tomar cuerpo”, por lo menos en el sentido básico de un aumento general de la productividad del sistema y de una diversificación apropiada de sus fuentes productivas.” (pág. 13).*

Por su parte, en su libro *En vez de la miseria* Jorge Ahumada (1973) planteaba:

*“La estrechez del mercado, derivada de la mala distribución del ingreso, estimula la monopolización industrial; y la monopolización industrial agudiza el problema de la mala distribución del ingreso.” (pág. 81).*

Cuatro décadas después, Manuel Marfán (hoy Consejero del Banco Central de Chile) y Barry Bosthworth (1994), al comentar el desempeño de la economía chilena en materia de crecimiento durante la década precedente señalaban:

*“La característica más sorprendente del crecimiento económico chileno [durante la última década] es la falta de un aumento más sustancial en el producto por trabajador –especialmente en el contexto del argumento estándar que programas de liberalización económica se traducen en ganancias significativas en eficiencia económica”. (pág. 167).<sup>22</sup>*

Por último y más recientemente, Ricardo Ffrench-Davis (2008) usando datos de la Universidad de Chile hasta el año 2006 señala que, en cuanto a la participación en el ingreso monetario, la razón entre el quintil más rico y el quintil más pobre ha disminuido significativamente entre la década de 1980 y 2006, desde un promedio

---

<sup>22</sup> Traducción de los autores.

de 19,6 veces en 1982-1990 a 14,9 veces en 2003-2006. La encuesta CASEN muestra que, sobre la base de los ingresos autónomos por hogar, la razón entre el quintil más rico y el más pobre disminuyó desde 14,4 veces en 2000 a 13,1 veces en 2006 y que el índice de Gini habría caído desde 0,58 a 0,54 durante el mismo período. French-Davis concluye:

*“En general, con una excepción importante como es la mayor ambigüedad de la CASEN, los antecedentes indican una mejoría con respecto a los ochenta, aunque es notorio que la distribución continúa siendo muy regresiva. En consecuencia, se requiere un gran esfuerzo nacional para corregirla.”* (pág. 301).

En eso consiste el desafío nacional. Crecer a tasas significativamente superiores, en forma sostenible y sustentable. Sólo así se crearán las condiciones en las cuales sea posible reducir la heterogeneidad productiva y la concentración del ingreso y la riqueza nacional.

## **8. Antecedentes analíticos internacionales más recientes**

En general, la discusión internacional reciente sobre desarrollo económico se ha concentrado sobre la falta de convergencia de amplias regiones del mundo en relación a las economías “avanzadas” o industrializadas y en la incapacidad de generar un modelo analítico que explique el porqué la mayor parte de las economías del mundo se quedaron rezagadas. Al respecto resulta especialmente llamativo el caso de América Latina y, últimamente, el relativo estancamiento de una de las economías “exitosas”, como lo fue Chile hasta 1997.

Las explicaciones a nivel general reconocen su origen intelectual en el modelo de Solow (1956) y su residuo sin explicar, que él llamó “progreso tecnológico” y que en la actualidad es denominado como “productividad total de factores”. Las desagregaciones econométricas de la productividad total de factores han dado pábulo a muy diferentes resultados que, por lo mismo, explican poco. Por esta razón, no han logrado constituirse en la base de políticas económicas para salir del estancamiento relativo y converger hacia los niveles de ingreso per cápita alcanzados por las economías más avanzadas.<sup>23</sup>

Otra fuente de pensamiento respecto del crecimiento fue lo que se denominó el Consenso de Washington (Williamson, 1990). Este enfoque que claramente tenía como referencia América Latina, proponía políticas que contemplaban tres ejes centrales: la estabilidad macroeconómica, la eliminación de las distorsiones de precios y la apertura comercial.<sup>24</sup> Gran parte de los esfuerzos de los países de la región durante la segunda mitad de los años ochenta y la década de los noventa estuvieron dirigidos a cumplir con las recomendaciones de política que de allí surgieron y de las cuales Chile fue reconocidamente un pupilo avanzado. Pero América Latina ha constatado que, a pesar de los avances registrados en estas áreas, las recomendaciones no siempre se traducen en crecimiento y menos todavía en equidad.

En la última década, académicos de Harvard como Hausman, Pritchett y Rodrik (2005) aportaron una distinción importante entre “encender” el crecimiento y hacerlo “sostenible”. Ellos supusieron además que al encenderlo sería posible identificar las reformas que harían posible sostenerlo. La experiencia de la última

---

<sup>23</sup> Incluso hay un estudio de Jadresic y Zahler (2000) donde el crecimiento económico de Chile en los años noventa se explica por el retorno a la democracia.

<sup>24</sup> Esta es una simplificación ya que la lista de medidas era un decálogo, número que no era casual.

década en Chile muestra que esto no siempre ocurre, porque no está claro cuáles son las reformas y su secuencia, que es necesario adoptar a medida que la economía crece y va encontrando sus nuevos límites.

Posteriormente Hausman, Rodrik y Velasco (2008) propusieron un método que denominaron de diagnóstico de crecimiento (*growth diagnostics*), que busca identificar no las mejores prácticas, por lo difícil que sería alcanzarlas, sino las principales restricciones que lo impiden. De esta manera, con un buen conocimiento de la economía en estudio sería posible identificar los principales obstáculos al crecimiento y actuar en consecuencia para eliminarlos. Esto parecería conducir a lo que se dice que señalaba Rudiger Dornbush, esto es, que muchas veces lo que se requiere son economistas prácticos y bien entrenados que, como un buen médico rural, sean capaces de hacer un diagnóstico correcto y ofrecer la cura apropiada porque conocen bien a sus pacientes.

El problema es que existen al menos cuatro áreas que estas propuestas no abordan en forma directa: la volatilidad del crecimiento, las instituciones, los temas del conocimiento e innovación, y la equidad.<sup>25</sup>

Según Birdsall et al. (2010), la volatilidad le ha costado a América Latina alrededor de un punto porcentual al año en materia de crecimiento, con especial impacto en el desarrollo de la infraestructura y el capital humano –bases fundamentales para el desarrollo y la equidad. Las recomendaciones que estos autores plantean apuntan al fortalecimiento de las políticas macroeconómicas, particularmente de la política fiscal, a la diversificación de las exportaciones y a ahondar los mercados financieros. Todo esto ayudaría a enfrentar de mejor manera los frecuentes *shocks* exógenos a los que están sometidas las economías de la región. La

---

<sup>25</sup> También está el cambio climático, que no se aborda en el presente libro.

reciente recesión y el relativamente buen pie en que quedó América Latina demuestran la bondad de los avances logrados en estas áreas.

Por otra parte, ya es generalmente aceptado que las instituciones juegan un papel clave en el desarrollo y hay trabajos empíricos, de Acemoglu y Rodrik, por ejemplo, que apoyan esta tesis. Desde luego, no es fácil formular propuestas generales sobre reformas y desarrollo institucional, por lo que la solución en este campo sería específica a cada país, dificultando el consenso en materia de políticas sobre este tema, más allá de lo obvio en relación a los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos.

En cuanto a la economía del conocimiento e innovación, los trabajos de Fajnzylber y de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad (por ejemplo, CEPAL 1990) son reconocidos internacionalmente como los precursores de la discusión reciente en esta materia.<sup>26</sup> El argumento aquí es que la región se ha retrasado comparativamente por su incapacidad de diversificar sus exportaciones, lo que sería atribuible a la limitada capacidad para incorporar nuevas tecnologías e innovar. A su vez, esta incapacidad se asienta en la mala calidad de su educación. Nuevamente, existe un elevado grado de consenso en cuanto a las recomendaciones en esta materia, que incluyen acceso al crédito, la modernización de los mercados laborales, mayor inversión en capital humano, el desarrollo de infraestructura, y la promoción y el fortalecimiento de los *cluster* y cadenas productivas. Varios de estos aspectos se abordan en este libro, como se examina más adelante.

Respecto a la equidad, la calidad de la discusión ha cambiado mucho en los últimos 20 a 30 años. Por ejemplo, Birdsall, de la Torre y Valencia (2010) citan a

---

<sup>26</sup> Fernando Fajnzylber fue el principal autor del informe de 1990.

Williamson en el sentido que este no habría incluido consideraciones de equidad en su consenso por “el desprecio que Washington tenía a consideraciones de equidad en los 80”. Sin embargo, hoy se dice que “la excesiva inequidad en los resultados y la alta desigualdad en la oportunidades constituyen un insulto a nuestro sentido básico de justicia (...) Más aún, al no abordar explícitamente el tema de la equidad, el Consenso de Washington descuidó lo que en la práctica constituye un impedimento clave para el crecimiento” (op. cit.).<sup>27</sup> En este campo las recomendaciones de política son relativamente conocidas e incluyen la creación de redes sociales de protección automáticas (seguro de desempleo, salud, ingresos mínimos garantizados, etc.), mejorar la calidad de la educación que reciben los pobres, proteger los derechos laborales y la movilidad de los trabajadores, un sistema tributario verdaderamente progresivo, entre otros aspectos. En este tipo de enfoques concuerdan, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la CEPAL.

Por último, un Grupo de Trabajo organizado por el Center for Global Development, en el que participaron influyentes economistas vinculados a las instituciones financieras internacionales, concluye que, en América Latina, es necesario construir un marco de crecimiento económico que debe fundamentarse en cinco elementos: (i) respeto por los derechos de propiedad; (ii) igualdad de oportunidades para un amplio espectro de la sociedad a fin de nivelar el terreno en materia de interacciones de mercado, incluyendo acceso a créditos bancarios y el costo de regulaciones;<sup>28</sup> (iii) competencia económica y política para evitar la captura del Estado por parte de los grupos de poder establecidos; (iv) estabilidad macroeconómica, incluyendo la capacidad de ejecutar políticas contracíclicas para

---

<sup>27</sup> Tal vez vale la pena recordar que Nancy Birdsall fue Vicepresidente del BID y Augusto de la Torre es actualmente Economista Jefe del Banco Mundial para América Latina.

<sup>28</sup> Estas recomendaciones van en la línea del informe anual del Banco Mundial *Doing Business* y el informe de competitividad del World Economic Forum.

evitar drásticos ajustes fiscales que perjudican el gasto social y en infraestructura; y (v) una amplia distribución de los beneficios del crecimiento para evitar una reacción política adversa a las reformas pro crecimiento que es necesario poner en vigor (Rojas Suárez, 2009).<sup>29</sup>

Este Grupo de Trabajo es menos osado en sus propuestas que las recomendaciones de los organismos internacionales a los que asesoran y que se examinaron más arriba. Por ejemplo, no menciona a los sindicatos como parte de los criterios de interacciones de mercado y tampoco se refieren a la tributación progresiva. Sin embargo, no ignoran el tema de las desigualdades y la concentración (que califican como falta de competencia), que pueden hacer inviables los cambios requeridos para que América Latina converja hacia los niveles de ingreso per cápita de los países más avanzados. En este sentido, destacan que no se trata de crecer por un corto tiempo (*growth acceleration* en el modelo de Hausman *et al*), lo que ocurre prácticamente cada vez que mejoran los términos de intercambio (por ejemplo, entre 2003 y 2008), sino de hacerlo sostenible en el tiempo. Y para lograrlo es necesario hacer reformas. De nuevo, se observa que *business as usual* no logrará los objetivos de crecimiento y equidad.<sup>30</sup>

La concentración económica y las desigualdades son temas presentes en muchas de las discusiones sobre el futuro económico de América Latina. Aparentemente, el paradigma que indicaba que la concentración constituía un elemento positivo

---

<sup>29</sup> El Grupo de Trabajo estuvo compuesto por Simon Johnson y Liliana Rojas-Suárez, que lo presidieron, y sus miembros eran Mauricio Cárdenas, Javier Corrales, José De Gregorio, Augusto de la Torre, Eduardo Lora, Carmen Pages, Ernesto Stein, Kurt Weyland, y Jeromin Zettelmeyer. En su mayoría son ex o actuales funcionarios del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>30</sup> Es interesante destacar que Chile estaría dejando de ser un referente en estos análisis internacionales más recientes como se desprende del siguiente comentario: "Asimismo, la coalición gobernante en Chile, **por lo menos hasta hace poco**, aparentemente ha tenido la habilidad de acomodar las demandas sociales (...)" (énfasis añadido, Rojas-Suarez 2009, pág. 41).

para el crecimiento, por la capacidad que tenía de generar ahorro y, por tanto, se suponía capaz de elevar la tasa de inversión, no se verifica en la realidad.<sup>31</sup> Al no poderse comprobar el prejuicio con trabajos empíricos, la recomendación ha dejado de ser intelectualmente respetable y ha sido abandonada.

En este libro se enfatiza la importancia de la desigualdades y la concentración y su expresión en las disparidades de productividad y, por tanto, de ingreso. En la sección que sigue se presenta evidencia de la concentración en la economía chilena, corroborando y actualizando los datos en esta materia.

### **C. Evolución reciente de la economía chilena y heterogeneidad productiva**

#### **1. La dinámica reciente del crecimiento**

Una revisión del crecimiento que ha experimentado la economía chilena permite destacar los elementos predominantes en el ciclo económico reciente, que abarca desde 2003 el inicio del ciclo ascendente y la crisis *subprime*, que cubre el período desde fines de 2008 hasta fines de 2009. Durante este período se han observado bajas tasas de crecimiento, marcadas por un comportamiento bastante disímil entre los sectores productivos, en especial de aquellos orientados a la exportación y algunos no transables.

Varios elementos confluyen para explicar un desempeño inestable, en el que los ciclos recientes muestran una economía con mayores dificultades para sostener un crecimiento parejo y, lo que es más preocupante, el crecimiento promedio ha

---

<sup>31</sup> Recuérdese la cita de Aníbal Pinto, más arriba.

caído un peldaño importante. Los ciclos de precios altos de productos de la minería metálica son fuente de cambios en la productividad y, además, provocan impactos importantes en la asignación de recursos por medio de la apreciación cambiaria, atenuando los efectos favorables de ganancias de productividad logradas por productores de bienes exportables no mineros.

Esto se refleja en el Cuadro 2, donde los sectores resaltados (en especial minería, electricidad, gas y agua, pero también construcción) han logrado enormes aumentos en el valor nominal de su producción, pero en términos reales (volumen producido) registran estancamiento o disminución. Lo anterior indica que la rentabilidad de esas actividades aumentó fuertemente sin que eso se traduzca en mayores volúmenes producidos. Como sería de esperar, el caso de la minería (en particular, del cobre) es notable ya que sin aumentar la producción el valor de su producto aumentó en 262% (3,6 veces). Lo que no era esperable era que algo similar ocurriera con un sector típicamente no transable, como electricidad gas y agua. En este caso, la producción física cayó en 20%, pero el valor de su (menor) producción aumentó en 116%, o sea, más que se duplicó. Sólo en parte, esto se explica por el aumento de precios de los insumos.

El caso de la minería, especialmente la de cobre, y el de la generación y distribución de electricidad son los más llamativos, por cuanto su rentabilidad económica se ha basado en un ajuste muy significativo de los precios de su producto y, en contrapartida, un pobre desempeño productivo. El contraste es todavía más nítido porque los sectores sometidos a condiciones más competitivas, internas y externas, basan su rentabilidad económica en la mayor producción y productividad, como ocurre con los sectores agropecuario y silvícola y pesca, en que el aumento del valor de la producción es atribuible por completo a incrementos del volumen producido. Algo parecido ocurre con el sector

manufacturero, donde dos tercios del aumento del valor producido se explican por mayores volúmenes. En el caso de estos sectores, sujetos a la competencia internacional, la apreciación cambiaría tampoco les ha ayudado.<sup>32</sup>

**CUADRO 2**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA**

Especificación	Estructura			Dinámica		
	Nominal	Real		Var Nom	Var Real	Var DI
	2008	2008	2003	2008/03	2008/03	2008/03
<b>Agropecuario-Silvícola</b>	2,4%	3,7%	3,6%	30,5%	30,8%	-0,2%
<b>Pesca</b>	0,7%	1,2%	1,2%	-11,8%	27,1%	-30,6%
<b>Minería</b>	15,5%	6,7%	8,4%	262,5%	0,1%	262,0%
Minería del cobre	13,6%	5,4%	7,0%	284,6%	-1,8%	291,9%
Otras actividades mineras	1,9%	1,2%	1,4%	152,1%	10,0%	129,1%
<b>Industria Manufacturera</b>	12,0%	15,9%	16,4%	33,5%	23,1%	8,4%
Alimentos, bebidas y tabaco	4,4%	4,8%	4,9%	53,2%	22,2%	25,4%
Textil, prendas de vestir y cuero	0,3%	0,7%	0,8%	-5,9%	7,0%	-12,1%
Maderas y muebles	0,4%	0,9%	1,1%	-13,8%	7,6%	-19,9%
Papel e imprentas	1,0%	2,0%	1,7%	24,5%	46,9%	-15,2%
Química, petróleo, caucho y plástico	2,7%	4,3%	4,6%	-3,6%	16,9%	-17,5%
Minerales no metálicos y metálica básica	1,0%	1,3%	1,3%	94,3%	23,9%	56,8%
Productos metálicos, maquinaria y equipos y otros n.c.p.	2,1%	2,1%	1,9%	79,7%	33,9%	34,2%
<b>Electricidad, Gas y Agua</b>	4,7%	1,8%	2,9%	116,2%	-20,5%	172,0%
<b>Construcción</b>	7,5%	7,4%	6,9%	98,3%	36,2%	45,6%
<b>Comercio, Restaurantes y Hoteles</b>	8,9%	10,6%	9,7%	61,2%	38,4%	16,5%
<b>Transportes</b>	5,5%	7,3%	6,9%	32,0%	34,0%	-1,5%
<b>Comunicaciones</b>	2,2%	2,8%	2,3%	49,3%	57,8%	-5,4%
<b>Servicios Financieros y Empresariales</b>	15,0%	16,3%	15,0%	71,7%	38,1%	24,3%
<b>Propiedad de Vivienda</b>	4,8%	5,4%	5,8%	39,3%	17,4%	18,7%
<b>Servicios Personales</b>	11,1%	11,0%	11,6%	54,5%	20,7%	28,0%
<b>Administración Pública</b>	4,2%	4,0%	4,3%	64,4%	16,7%	40,9%
<b>Valor Agregado Sectorial</b>	94,4%	94,0%	95,0%	73,8%	25,7%	38,3%
Menos : Imputaciones Bancarias	3,0%	4,4%	3,4%	74,2%	63,9%	6,3%
Más : IVA Neto Recaudado	8,0%	8,3%	7,4%	92,0%	43,8%	33,5%
Más : Derechos de Importación	0,6%	2,0%	1,0%	14,2%	149,5%	-54,2%
<b>Producto Interno Bruto</b>	100,0%	100,0%	100,0%	74,5%	27,0%	37,4%

Fuente: Banco Central de Chile, PIB por actividad de origen.  
VarDI= Diferencia de la variación en porcentaje.

<sup>32</sup> A medida que el tipo de cambio peso/dólar se aprecia (deprecia), es decir se pagan menos pesos por dólar, el exportador o el que compite con importaciones tienen un valor de producción y rentabilidad menor (mayor) si las otras condiciones, especialmente los demás precios, permanecen constantes.

Como muestran las estadísticas oficiales, los sectores que más crecieron en este período son altamente intensivos en el uso de capital.<sup>33</sup> Por tanto, se trata de sectores con productividad del trabajo, salarios y retornos altos sobre el capital invertido. A medida que los demás sectores se hacen comparativamente menos rentables, y dado que para participar en los sectores más rentables se requieren grandes capitales, la concentración económica y la heterogeneidad productiva tenderían a aumentar.

## 2. La distribución geográfica de la producción no varía

La producción se ha distribuido a lo largo de la geografía chilena de acuerdo al patrón de disponibilidad de recursos, lo cual de por sí instala una diferenciación y heterogeneidad productiva.

**CUADRO 3**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN SEGÚN ZONAS GEOGRÁFICAS, 2003**

<b>Año Base 2003</b>	<b>Norte</b>	<b>Centro-Sur</b>	<b>RM</b>	<b>Sur</b>	<b>Austral</b>	<b>País</b>
Agropecuario-Silvícola	7,8%	<b>60,7%</b>	14,0%	<b>16,9%</b>	0,5%	100,0%
Pesca	17,5%	23,5%	0,0%	<b>46,1%</b>	<b>12,9%</b>	100,0%
Minería	<b>81,3%</b>	10,5%	5,3%	0,3%	2,7%	100,0%
Industria Manufacturera	4,6%	<b>41,1%</b>	<b>45,0%</b>	5,6%	<b>3,8%</b>	100,0%
Electricidad, Gas y Agua	15,7%	<b>45,9%</b>	<b>29,2%</b>	7,6%	1,7%	100,0%
Construcción	18,5%	<b>28,2%</b>	<b>41,6%</b>	9,1%	2,6%	100,0%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	11,3%	<b>17,8%</b>	<b>63,0%</b>	6,5%	1,3%	100,0%
Transporte y Comunicaciones	10,7%	<b>26,1%</b>	<b>52,3%</b>	8,3%	2,5%	100,0%
Servicios Financieros y Empresariales	5,3%	<b>13,2%</b>	<b>76,5%</b>	4,2%	0,8%	100,0%
Propiedad de Vivienda	10,1%	<b>24,3%</b>	<b>56,4%</b>	7,5%	1,7%	100,0%
Servicios Personales	9,8%	<b>26,4%</b>	<b>52,1%</b>	10,2%	1,5%	100,0%
Administración Pública	14,3%	<b>29,8%</b>	<b>37,3%</b>	11,0%	<b>7,7%</b>	100,0%
Menos: Imputaciones Bancarias	4,3%	<b>11,1%</b>	<b>80,1%</b>	3,6%	0,8%	100,0%
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>16,3%</b>	<b>27,1%</b>	<b>46,5%</b>	<b>7,6%</b>	<b>2,5%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Banco Central de Chile, PIB Regionalizado.

<sup>33</sup> Algo similar, aunque en menor escala, ocurre con el sector financiero, cuyo valor de producción aumentó en más de 70%, pero sólo la mitad se debe a mayor producción.

Norte: Regiones XV, I, II, III y IV; Centro-Sur: V, VI, VII y VIII; Sur: IX, X y XIV; Austral: XI y XII.

La asignación de recursos es relativamente obvia en términos de la realidad de recursos existentes, y de una política pública neutra y pro-mercados, como se desprende del Cuadro 3. Así, el Norte es minero, la zona Austral está ligada a los recursos marinos, y la zona Sur agrega adicionalmente las potencialidades pecuarias. La zona Centro-Sur muestra las bondades de vergel y granero de la economía nacional, y contiene la transformación primaria de recursos boscosos, al tiempo que concentra los recursos energéticos. El excesivo centralismo es una característica marcada, tal como lo denuncia la incidencia de casi 50% de la Región Metropolitana en el PIB nacional. Desde luego, por lo mismo, se trata del gran mercado de la economía interna. La concentración de la población también ha operado como fuerza de atracción para el desarrollo de la producción de servicios, ya que el crecimiento económico y la concentración de las rentas en un espacio acotado ha contribuido a crear oportunidades importantes para el surgimiento de grupos que han aplicado un exitoso modelo de negocios en el retail.

**CUADRO 4**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN SEGÚN ZONAS GEOGRÁFICAS, 2008**

<b>Año 2008</b>	<b>Norte</b>	<b>Centro-Sur</b>	<b>RM</b>	<b>Sur</b>	<b>Austral</b>	<b>País</b>
Agropecuario-Silvícola	6,9%	<b>62,1%</b>	13,8%	<b>16,7%</b>	0,5%	100,0%
Pesca	20,2%	17,6%	0,0%	<b>45,3%</b>	<b>16,9%</b>	100,0%
Minería	<b>82,1%</b>	10,7%	4,8%	0,3%	2,1%	100,0%
Industria Manufacturera	4,5%	<b>41,8%</b>	<b>46,0%</b>	5,7%	<b>2,0%</b>	100,0%
Electricidad, Gas y Agua	20,7%	<b>45,4%</b>	<b>23,1%</b>	8,6%	2,2%	100,0%
Construcción	22,4%	<b>27,3%</b>	<b>40,6%</b>	7,8%	1,8%	100,0%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	12,0%	<b>16,3%</b>	<b>64,5%</b>	6,0%	1,3%	100,0%
Transporte y Comunicaciones	9,7%	<b>22,9%</b>	<b>57,0%</b>	8,1%	2,3%	100,0%
Servicios Financieros y Empresariales	5,5%	<b>13,0%</b>	<b>76,2%</b>	4,5%	0,8%	100,0%
Propiedad de Vivienda	10,2%	<b>24,1%</b>	<b>56,6%</b>	7,4%	1,7%	100,0%
Servicios Personales	9,8%	<b>26,0%</b>	<b>52,5%</b>	10,1%	1,5%	100,0%
Administración Pública	14,4%	<b>29,9%</b>	<b>37,5%</b>	10,8%	<b>7,5%</b>	100,0%
Menos: Imputaciones Bancarias	3,9%	<b>9,7%</b>	<b>82,4%</b>	3,2%	0,8%	100,0%
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>15,5%</b>	<b>26,6%</b>	<b>48,3%</b>	<b>7,6%</b>	<b>2,1%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Banco Central de Chile, PIB Regionalizado.

Entre 2003 y 2008 (cuadros 3 y 4) no se observan grandes cambios en materia de organización y concentración en la geografía económica, en la que se mantiene la hegemonía de la Región Metropolitana, y la plataforma productiva sigue asociada principalmente a la dotación de recursos disponibles, y las opciones de creación de valor sólo surgen en mercados más profundos. La Región Metropolitana y su entorno son la única zona que ofrece potencialidades para el emprendimiento de mediana escala en áreas no ligadas a los recursos naturales.

### **3. El emprendimiento y la distribución relativa de las rentas**

Otra perspectiva interesante de analizar es la dinámica económica global desde la participación del emprendimiento. Las estadísticas que ofrece la contabilidad nacional permite evaluar la creación de valor vinculada a la producción de trabajadores por cuenta propia, así como el valor generados por las micro y pequeñas empresas.

En el Cuadro 5 se puede observar que las rentas del capital han aumentado en 5,8 puntos porcentuales entre 2003 y el 2008. Esta fuerte variación se relaciona con el fenómeno ya descrito de aumento de precios de ciertos productos. Como se puede apreciar, el aumento de la participación del capital en la estructura de pago a factores se obtiene principalmente por la reducción relativa de la participación de las remuneraciones e ingresos mixtos en cerca de dos puntos cada uno. Es interesante señalar también que se registró una disminución de los impuestos totales (0,7 puntos) en el valor agregado de la economía, a pesar del fuerte aumento de las rentas de la minería durante este período. Es decir, la participación de los dueños del capital en la economía nacional se fortalece a expensas de los demás sectores, lo que corrobora un proceso de concentración durante este período de auge de la economía nacional.

**CUADRO 5  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE PAGO A FACTORES, 2003 Y 2008**

	2003	2008
<b>PIB</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Impuestos netos sobre los productos</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,8%</b>
<b>Impuestos netos sobre la producción</b>	<b>3,6%</b>	<b>2,7%</b>
<b>Remuneración de asalariados</b>	<b>41,2%</b>	<b>39,0%</b>
<b>Consumo de capital fijo</b>	<b>12,8%</b>	<b>11,9%</b>
<b>Excedente de explotación</b>	<b>26,0%</b>	<b>31,8%</b>
<b>Ingreso mixto</b>	<b>7,9%</b>	<b>5,8%</b>

Fuente: Banco Central de Chile, cuentas institucionales.

La categoría analítica de ingreso mixto registra las compensaciones recibidas por el trabajo por cuenta propia; la remuneración de asalariados registra los pagos a los trabajadores dependientes formales e informales; y el excedente de explotación, las rentas del capital.

Como se muestra en el Cuadro 6, mientras el valor del PIB creció 75% entre 2003 y 2008, los ingresos del trabajo lo hicieron bastante menos, en especial los del

trabajo por cuenta propia. En cambio, los ingresos del capital más que se duplicaron como resultado de las favorables condiciones del ciclo de precios de recursos naturales.

**CUADRO 6  
VALOR NOMINAL DE PAGO A FACTORES, 2003 Y 2008**

	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>Var</b>
<b>PIB</b>	<b>51.156.415</b>	<b>89.262.568</b>	<b>74,49%</b>
<b>Impuestos netos sobre los productos</b>	<b>4.296.089</b>	<b>7.837.957</b>	<b>82,44%</b>
<b>Impuestos netos sobre la producción</b>	<b>1.866.707</b>	<b>2.435.151</b>	<b>30,45%</b>
<b>Remuneración de asalariados</b>	<b>21.100.769</b>	<b>34.816.612</b>	<b>65,00%</b>
<b>Consumo de capital fijo</b>	<b>6.525.814</b>	<b>10.615.962</b>	<b>62,68%</b>
<b>Excedente de explotación</b>	<b>13.317.413</b>	<b>28.373.109</b>	<b>113,05%</b>
<b>Ingreso mixto</b>	<b>4.049.623</b>	<b>5.183.776</b>	<b>28,01%</b>

Fuente: Banco Central de Chile, cuentas institucionales.

El Cuadro 7 muestra la composición del pago a factores dentro de las micro y pequeñas empresas. El nivel de excedentes de la MYPE representa alrededor del 1% de los excedentes de capital de la economía, lo que es indicativo de la alta heterogeneidad productiva en dos sentidos. Primero, las bajas dotaciones de capital de este sector y, segundo, la reducida rentabilidad de sus operaciones, dado que trabajan con cosechas tecnológicas más atrasadas. Sin embargo, este grupo de empresas paga alrededor de 10% de las remuneraciones a nivel nacional. Al mismo tiempo, desde una perspectiva de ingresos por ocupado, la situación es también de compensaciones muy inferiores en relación a las empresas de mayor tamaño.

**CUADRO 7  
PAGO A FACTORES EN LA MYPE, 2003 Y 2008**

Factores	2003	2008	Variación (%)
<b>Impuestos netos sobre la producción</b>	117.124	153.949	31,4
<b>Remuneración de asalariados</b>	2.641.982	3.251.236	23,1
<b>Consumo de capital fijo</b>			
<b>Excedente de explotación</b>	158.815	282.909	78,1

Fuente: Banco Central de Chile, cuentas institucionales

MYPE: corresponde a la producción de empresas personales, en las que no hay constitución formal de sociedad. Se compila la generación de valor agregado.

El Cuadro 8 muestra que la participación de la MYPE en la economía nacional cayó en 1,6 puntos porcentuales, hasta llegar a 4,1% del PIB entre 2003 y 2008. Si se la agrega la participación de quienes trabajan por cuenta propia, esta crece de cuatro puntos, desde 13,6% en el PIB a sólo 9,9% en cinco años de relativo auge económico. Es decir, no ocurrió que durante los períodos de auge las grandes empresas cumplan de “locomotoras que tiran el tren” de las pequeñas empresas de la economía. Por el contrario, las estadísticas oficiales indicarían que tienden a aumentar la concentración de ingresos, de capitales y de riqueza, así como la heterogeneidad productiva.

**CUADRO 8**  
**ESTRUCTURA DE PAGO A FACTORES EN LA MYPE, 2003 Y 2008**  
**MYPE**

	2003	2008
<b>PIB</b>	<b>5,7%</b>	<b>4,1%</b>
<b>Impuestos netos sobre los productos</b>		
<b>Impuestos netos sobre la producción</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>
<b>Remuneración de asalariados</b>	<b>5,2%</b>	<b>3,6%</b>
<b>Consumo de capital fijo</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Excedente de explotación</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,3%</b>
<b>MYPE + Cuenta Propia</b>	<b>13,6%</b>	<b>9,9%</b>

Fuente: Banco Central de Chile, cuentas institucionales

Compilación de valor agregado para obtener la participación en el PIB.

Las crisis económicas ejercen efectos negativos generalizados, pero la pérdida de dinamismo es mayor en las empresas de pequeña escala y en los trabajadores por cuenta propia. La peor parte de la crisis *subprime* se registró durante 2009, por lo que las consecuencias se reflejarán en cifras que aún no están disponibles. Sin embargo, es esperable que muestren una intensificación de la tendencia al aumento de la concentración en la economía chilena. En la misma dirección puede operar el terremoto del 27 de febrero de 2010, que sacó de la producción a muchas MYPE sin capacidad financiera para restablecer sus operaciones.

El acceso a los recursos naturales y a ciertos sectores que tienen capacidad de traspasar aumentos de precios a los consumidores (principalmente electricidad, gas y agua, construcción y sistema financiero) genera niveles de rentabilidad del capital que exceden por mucho las rentabilidades en sectores que están sometidos a una competencia de precios más activa. Como además las barreras de acceso a estos sectores, especialmente en la forma de capital inicial, son enormes, pocas empresas tienen la capacidad de ingresar a estas actividades. Esta situación, en ausencia de medidas compensatorias, contribuye a generar una dinámica de concentración de la producción, el ingreso y la riqueza y aumenta la heterogeneidad.

Este es un resultado endógeno del proceso productivo y de crecimiento económico en la economía chilena. Como se ha señalado, esto tiende a repetirse en ausencia de medidas de política pública que alteren la distribución del ingreso y la riqueza. Es decir, en ausencia de medidas que promuevan un cambio en la dinámica productiva y de generación de valor del emprendimiento y del trabajo independiente.

#### **D. Los trabajos que se presentan en este libro**

Este libro aborda cuatro áreas de política que fueron seleccionados por un Comité Consultivo creado especialmente para este proyecto.<sup>34</sup> Los trabajos que se encargaron tenían como misión abordar el tema de la heterogeneidad productiva desde la mirada particular de “una” política pública. Los artículos debían plantearse cómo, por medio de modificaciones en las políticas vigentes en cada una de las áreas de política seleccionadas, se podría reducir la heterogeneidad productiva y de esa forma mejorar la distribución del ingreso en Chile.

Las áreas de política se seleccionaron a propuesta de los miembros del Comité Consultivo. Después de varios debates, el Comité llegó a la conclusión de que se abordarían cuatro áreas de política: concentración económica, *cluster*, PYME, y las llamadas políticas redistributivas, entre las cuales se escogieron salud, educación y empleo.

Los trabajos que siguen buscan analizar algunos de los factores que inciden en la concentración de las rentas en unas pocas empresas y que, al reproducir una estructura productiva heterogénea, tienden a perpetuar una distribución del ingreso desigual. Lo importante es que esto no es el resultado de la actitud “perversa” de un puñado de empresarios, sino de la competencia entre empresas dentro de las reglas institucionales vigentes. En otros términos, la heterogeneidad productiva y la concentración del ingreso son el resultado endógeno de las instituciones actualmente en funcionamiento.

---

<sup>34</sup> El Comité Consultivo estuvo integrado por Héctor Assael, Ricardo Infante, Jorge Leiva, Osvaldo Sunkel y Luis Eduardo Escobar.

El primer trabajo, de Andrés Solimano, aborda el tema de la competencia y la concentración económica, incluyendo en este concepto a la riqueza, producción, concentración de mercados y heterogeneidad productiva. Más aún, Solimano argumenta que esta concentración es endógena y de dependencia temporal (*path dependent*). La concentración económica, a su vez, permite la concentración del poder político y cultural que permite la reproducción de las políticas públicas que ayudan a mantener el *status quo*. Usando estadísticas oficiales, este artículo documenta detalladamente la persistencia de la concentración económica en Chile e investiga sus causas, señalando que los problemas de concentración son particularmente serios en el sector no transable y, dentro de este, en los sectores de “servicios complejos” (financieros y otros como educación).<sup>35</sup>

Después de enunciar los diversos autores que han tratado el tema de la igualdad de oportunidades y la equidad, Solimano llega a la conclusión que para corregir la desigual distribución del ingreso y de la riqueza, situada en la base de la heterogeneidad productiva, es necesario considerar el papel del Estado y de las instituciones que lo conforman. Entre sus propuestas de política el autor identifica la necesidad de fortalecer las instituciones pro-equidad, así como las políticas para reducir la concentración de la riqueza y el ingreso, las políticas en pro de la competencia y de regulación económica, y las políticas pro PYME para reducir la heterogeneidad productiva.

---

<sup>35</sup> Las estadísticas para América Latina también son abismantes. Por ejemplo, una encuesta anual realizada por la consultora Cap Gemini y Merrill Lynch (ahora propiedad del Bank of America) muestra que en América Latina los activos promedios de las personas de alto patrimonio neto (sobre US\$ 1 millón, excluyendo la residencia y propiedad de tierras) son dos veces más altos que el promedio mundial. Cabe recordar, además, que las encuestas de ingreso familiar, en las que se basan los índices de Gini, no incluyen a los muy ricos por lo que tienden a subestimar la concentración.

Todos estos temas son recurrentes en los artículos de este libro, a pesar de la diversidad de puntos de vista de los autores, y la variedad de las políticas que se proponen en cada uno de estos ámbitos.

El segundo artículo, de Carlos Álvarez, Mario Castillo y Andrés González trata la experiencia chilena en materia de política de *cluster* y explica el raciocinio que condujo a sucesivos gobiernos a adoptar como política la promoción de esta forma productiva y asociativa. En primer lugar, distinguen entre las brechas de productividad entre los países de la región y las economías avanzadas, que están condicionadas por la concentración en la producción y exportación de recursos naturales, y la heterogeneidad productiva entre sectores y empresas, que impiden o dificultan la difusión de conocimientos y tecnologías de punta hacia las empresas de más baja productividad.

En este contexto, definen el concepto de “sistema nacional de innovación” que permite integrar y coordinar las intervenciones públicas que contribuyan al desarrollo y difusión de conocimiento. Uno de los instrumentos dentro de este sistema serían los “*cluster* innovadores”, concebidos como una red de firmas, instituciones de investigación e instituciones difusoras. Las empresas que participan de un *cluster* tienen una mayor posibilidad entrar en una dinámica de crecimiento y de aumento de la productividad sostenidos que permitan enfrentar a la competencia, que hoy es global.

Después de pasar revista al origen del concepto de *cluster*, la evolución del pensamiento en torno al tema y la práctica internacional, Álvarez, Castillo y González describen la evolución de las prácticas en Chile, especialmente a partir de la introducción de un impuesto específico a la Gran Minería del Cobre (mal llamado *royalty*) en 2006. Admiten que el desarrollo de *cluster* en Chile está en

una etapa “embrionaria”, distinguiendo los que se han identificado según su etapa de desarrollo y explicando la evolución de las políticas de “transformación productiva” desde la década de los ochenta hasta el presente.

Por último, Álvarez, Castillo y González señalan que, en la práctica, el trabajo enfocado al desarrollo de *cluster* recién se inició en 2008 por lo que no es posible evaluar los resultados concretos de esta política.<sup>36</sup> Sin embargo, apuntan hacia las tareas que sería necesario enfatizar, a la luz de la experiencia nacional e internacional. Entre ellas destacan la importancia de la cooperación público-privada y la continuidad de las políticas en el contexto de una estrategia de desarrollo. Asimismo, para apoyar la implementación de la estrategia, será necesario fortalecer las condiciones de entorno, especialmente en lo relativo al sistema financiero y al sistema de educación y capacitación.

El tercer trabajo, preparado por Enrique Román, aborda el tema de la heterogeneidad estructural desde el punto de vista de las políticas de desarrollo productivo, especialmente aquellas relativas a la PYME. Desde luego, es imposible tratar todos los temas que afectan a la PYME en su relación con el entorno. Muchos de ellos son conocidos y los ha elaborado el mismo autor en otras partes. Aquí el foco tenía que ser mucho más estrecho para poder aterrizar el diagnóstico en propuestas de políticas. Por ello, Román aborda el tema de cómo los estados nacionales de la región y, en particular el de Chile, han fallado en cuanto a brindar un apoyo a la PYME que permita superar la heterogeneidad estructural que las afecta.

Román parte de la constatación que la apertura económica, en sí misma, no explica la disminución de la importancia relativa de la PYME en la economía

---

<sup>36</sup> De paso, no está claro qué política seguirá el actual gobierno en esta materia.

chilena, a pesar de ser el país de la región que más gasta en apoyo a la PYME. La tesis de Román apunta a la falta de defensa de la competencia dentro de los mercados nacionales –complementando lo avanzado por Solimano– y el hecho que las políticas públicas destinadas a apoyar la PYME se concentran en potenciar la oferta de servicios a estas empresas en lugar de potenciar a la PYME para que demande directamente los servicios que requiere. Este enfoque se caracteriza como desarrollo del mercado “por el lado de la demanda”.

La diferencia no es trivial, ya que el primer camino conduce a la “captura” del sistema por parte de las grandes empresas o los intereses corporativos de la burocracia estatal. En cambio, el segundo permite desarrollar una industria de servicios de desarrollo empresarial que tiende a fortalecer a la PYME. El primer camino conduce al aumento de la heterogeneidad productiva y el segundo, si al mismo tiempo el Estado promueve activamente la competencia en los mercados, conduce al desarrollo de la PYME y facilita su incorporación en avances tecnológicos (nuevas cosechas de tecnología), fortaleciendo su competitividad y productividad. Por esa vía, entonces, tiende a la reducción de la heterogeneidad productiva.

El énfasis de Román en el desarrollo de una industria de servicios empresariales es novedoso porque, en general, la discusión en torno a la PYME se ha centrado en su acceso a los servicios financieros. Si bien el financiamiento constituye un problema real, este no es el factor central que explica el atraso tecnológico de la PYME.

Sin embargo, como lo describe en detalle Román, los antiguos mecanismos de apoyo en capacitación y asistencia técnica a favor de la PYME han ido siendo sustituidos por un énfasis en la innovación, lo que tiende a excluirla de los

mecanismos públicos de apoyo y facilita la captura de los recursos públicos por los grandes grupos económicos, a quienes se les asigna un rol motor en la innovación. Es decir, las acciones del Estado tienden a favorecer la concentración al excluir a la PYME de su nuevo ámbito de acción. Como argumenta Román, el resultado esperable de políticas de esa naturaleza es mantener o aumentar la dispersión de las productividades entre empresas de diferentes tamaños. En consecuencia, para hacer una política pro PYME que permita a esta incorporar tecnologías apropiadas y participar como proveedores dentro del sector dinámico y de alta productividad de la economía, incluyendo el sector exportador de punta, es necesario revisar las políticas y hacer los cambios institucionales que las promuevan, junto con proteger la competencia dentro de la industria de servicios de desarrollo empresarial.

El cuarto artículo, preparado por tres economistas jóvenes, Lorena Flores, Silvia Leiva y Daniela Sugg, aborda cómo las políticas tradicionalmente asociadas con redistribución, pueden afectar positivamente la distribución del ingreso. Este tema se examina no desde el punto de vista de reducir la heterogeneidad productiva en sí, sino cómo estas políticas pueden ser utilizadas para mejorar la productividad del trabajo base de la distribución autónoma del ingreso y, en particular, elevar la participación del componente salarial en el valor agregado.

Para esto, las autoras se concentran en tres políticas específicas: educación, salud y empleo, puesto que ellas afectan directamente las condiciones de empleabilidad y la capacidad de las personas de generar ingresos. Las autoras no desconocen que existen rezagos en los resultados de estas políticas, especialmente en materia de educación, pero argumentan que son las tres operando simultáneamente las que establecen mejores condiciones de empleo y, por esa vía indirecta, pueden mejorar la distribución autónoma del ingreso.

En materia de educación se proponen reformas al Estatuto Docente, que rige las condiciones de empleo de los profesores que trabajan en el sector municipalizado, y a toda la parafernalia de subsidios públicos a la educación en los distintos niveles. Usando las estadísticas disponibles, las autoras muestran que la educación chilena ha logrado objetivos de cobertura importantes, pero no ha sido capaz de generar equidad y calidad. Las reformas que se proponen apuntan hacia esos objetivos, consistentes con el enfoque más general de este proyecto.

El diagnóstico que trazan sobre la salud pública en Chile no es alentador ya que, en opinión de las autoras, este sistema se encuentra en crisis. Esto se refleja en las enormes brechas de atención, de calidad, de oportunidad en la atención y, también, en brechas financieras. Además, el sistema no cumple con criterios internacionales de estándares de equidad, solidaridad y justicia financiera.

Sin embargo, la salud constituye un elemento clave en la igualdad de oportunidades así como en la determinación de las capacidades (de trabajo y de estudio) y de la productividad de las personas y, por tanto, en la distribución del ingreso presente y futura. Flores, Leiva y Sugg identifican los principales problemas que enfrenta el sistema de salud público en Chile y, sobre la base de un diagnóstico claro y cuantificado, hasta donde lo permite la información disponible –otra deficiencia del sistema– ofrecen soluciones para superar los principales problemas.

En la sección sobre empleo, Flores, Leiva y Sugg plantean que los problemas son básicamente de tres tipos. En primer lugar, la existencia de un mercado laboral segmentado por ley (Código del Trabajo) que establece diferentes tipos de contratos, cada uno de los cuales tiene asociado un costo diferente para el

empleador y da acceso a beneficios distintos a los trabajadores. Esta segmentación legal promueve malas prácticas laborales e impide la inversión en capital humano en la mayoría de las empresas, ayudando a mantener la desigual distribución del ingreso.

En segundo término, la participación de los jóvenes y de las mujeres en la fuerza de trabajo es reducida. Bajas participaciones disminuyen el ingreso familiar proveniente del trabajo –que representa la mayor parte del ingreso familiar, incluso en las familias de los quintiles de más altos ingresos. Para incorporar a más jóvenes y mujeres a la fuerza de trabajo, las autoras proponen fortalecer el Subsidio al Empleo de Jóvenes y el Subsidio al Empleo de Mujeres, ampliando su cobertura y elevando los montos. En el caso de las mujeres plantean, además, expandir el programa de salas cuna a todas las mujeres que trabajan o estudian.

En tercer lugar, en materia de capacitación, las cifras disponibles permiten concluir que el sistema de capacitación actual, basado en el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), es: (i) insuficiente, en relación a la necesidad del país de disponer de un sistema de educación continua; (ii) regresivo, porque su uso se concentra en las grandes empresas que generalmente tienen mejores sueldos y personas más capacitadas; y (iii) de mala calidad ya que la oferta de capacitación se basa en empresas débiles y sin la capacidad de proveer capacitación que sea técnicamente sofisticada. Este último elemento apoya desde otro ángulo el diagnóstico de Román en el capítulo III de este libro.

Las soluciones que proponen Flores, Leiva y Sugg, además de requerir ganancias en eficiencia y reasignación de presupuestos, exigen de mayores recursos. Las autoras estiman que con un esfuerzo adicional de 1,8 puntos del PIB se pueden financiar las soluciones propuestas y, al mismo tiempo, mejorar significativamente

la calidad, cobertura, equidad y oportunidad de los servicios que entrega el sector público a un porcentaje mayoritario de la población nacional.

### **E. Conclusiones preliminares**

La heterogeneidad productiva es un concepto útil para describir una situación que se origina en la distribución “inicial” de la riqueza y del ingreso. Las desigualdades, y su contraparte la concentración, que genera esta distribución inicial, son endógenas al sistema. Por tanto, para alterar la dinámica de crecimiento y acumulación de capital en el sentido de reducir la heterogeneidad productiva y reducir las brechas de ingreso que de ella se deriva, se requiere de políticas explícitas en esa dirección. Cuáles políticas son necesarias o tienen posibilidades de éxito es el tema de los cuatro artículos que siguen.

Naturalmente, habrá oposición a políticas que tiendan a reducir las inequidades existentes por parte de los grupos de interés que actualmente se ven favorecidos por el *status quo*. En todos los países de la región existen grupos que viven en iguales o mejores condiciones que el promedio de Europa Occidental o Estados Unidos, mientras hay otros que, dentro del mismo país, viven en condiciones de pobreza similares a las de África Sub Sahariana. Los promedios nacionales no dan cuenta de esta realidad, que se recoge muy bien en datos socioeconómicos geo-referenciados. El problema social, económico y también político fundamental consiste, entonces, en si los grupos más desfavorecidos están dispuestos a tolerar esta situación de desigualdad en forma indefinida, sin perjuicio que con el paso del

tiempo sean “menos pobres”.<sup>37</sup> Esto parece poco probable como lo reconoce el Grupo de Trabajo liderado por Rojas Suárez.

De ser así, más allá de las consideraciones éticas que también lo justifican, parece racional y lógico actuar decididamente para mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías, como forma de generar un sentido de pertenencia y participación en el sistema que brinde estabilidad y confianza en la permanencia de las reglas del juego. Múltiples estudios demuestran que con mayores grados de equidad en la distribución del ingreso o, en el lenguaje chileno, con una clase media que tenga mayor poder adquisitivo, se facilita la creación y el desarrollo de nuevas empresas y actividades industriales. Una clase media más comprometida con el sistema socioeconómico contribuye a la creación de estabilidad y confianza y fortalece a las instituciones. A su vez, la fortaleza institucional y la sostenibilidad del sistema socioeconómico es una condición necesaria, pero no suficiente, para mantener y, eventualmente, elevar los niveles de inversión privada, que son el principal motor del crecimiento económico a largo plazo.

Los artículos contenidos en este libro analizan la realidad de Chile desde varios puntos de vista, que se consideran críticos, y proponen políticas específicas para empujar la distribución del ingreso hacia un mayor grado de equidad. Sin embargo, para darle coherencia a estas propuestas es necesario diseñar una estrategia de desarrollo nacional de largo plazo, con metas cuantificables, que permitan visualizar el progreso hacia las metas y corregir la mixtura de políticas cuando sea necesario. En esto también coinciden los estudiosos de los procesos de desarrollo económico, aún en ausencia de recetas para el desarrollo.

---

<sup>37</sup> En un conocido artículo, Dollar y Kraay (2001) empíricamente muestran que el ingreso per cápita de los pobres aumenta proporcionalmente con el ingreso per cápita promedio de los países. Por tanto, pueden ir saliendo de la pobreza, en términos absolutos, sin que eso tienda a reducir las desigualdades.

La evidencia estadística indica que la región como un todo se está quedando atrás en relación a otras regiones del mundo. Desde luego, la región ha sido ya ampliamente superada por los países del Este de Asia, que hace 40 años partieron desde bastante más abajo que el ingreso per cápita promedio regional. Debe recordarse que tanto Corea del Sur como Taiwán tenían ingresos per cápita inferiores a los de Bolivia en 1960 (CAF, 2006).

Chile, que parecía estar convergiendo hacia los niveles de ingreso de los países más avanzados, también se ha ido quedando atrás. Si no se abordan los desafíos del crecimiento y del desarrollo económico y social de una manera integral, el país estará “destinado” a ser parte de una “clase media” mundial y, en términos relativos, se irá empobreciendo a medida que otras economías tomen la senda del crecimiento acelerado, sostenido y sostenible.

En lo central este libro postula que los problemas de inequidad de las economías de América Latina y de Chile en particular, son intrínsecos a las estructuras socioeconómicas que condicionan su desenvolvimiento. Además, esta inequidad conduce a tasas de crecimiento mediocres, que limitan las posibilidades de generar condiciones de vida razonables a las grandes masas de la población nacional, para esta etapa del desarrollo mundial. Si bien es cierto que, incluso con un crecimiento mediocre, paulatinamente proporciones crecientes de la población irán saliendo de la pobreza tal cual se define en la actualidad, esto no resuelve el problema de la inequidad que genera la heterogeneidad productiva. Más aún, incluso las políticas redistributivas podrían ser insostenibles si las demandas de protección social no tienen un sustento en la base productiva y en la productividad de las personas. Por tanto, es no sólo éticamente necesario sino también económica y políticamente conveniente comenzar un debate serio sobre cómo

cambiar las estructuras vigentes. Por cierto, nada de lo anterior desmerece los logros que pueden alcanzar individuos talentosos, pero la política económica no se construye sobre la base de los casos excepcionales. Por el contrario, se erige para resolver las regularidades indeseadas de los sistemas socioeconómicos.

Lo que aparece como especialmente notable es que el debate sobre la importancia de la equidad y el desarrollo inclusivo está comenzando a permear las opiniones de los académicos y economistas en terreno de los organismos financieros multilaterales. Desde luego, están empezando a citar, en un tono de aprobación, más frecuente y profusamente los trabajos de la CEPAL y de la CAF que tratan de la transformación productiva y del crecimiento con equidad, algo que hace pocos años habría sido entre exótico e inconcebible. Nada de esto es casual, por cierto. En parte, esta nueva sensibilidad que se advierte refleja, al parecer, la frustración de una generación de economistas bien entrenados en el paradigma neoclásico, pero que con su instrumental no han podido dar cuenta de la falta de convergencia de las economías de América Latina hacia los niveles de desarrollo de los países de la OCDE.

Cada vez con mayor frecuencia los economistas de Washington apuntan hacia la experiencia de los países conocidos como los “tigres asiáticos” y destacan que el crecimiento sostenido ocurrió en esas latitudes en un contexto de mucha mayor equidad en la distribución de la riqueza y del ingreso de la que hoy se observa en América Latina. Hay también un mayor pragmatismo respecto de la perspectiva del papel que debe asumir el Estado.

¿Se estará gestando en este viraje un nuevo consenso de Washington, que retome lo que algunos pensadores latinoamericanos vienen planteando hace más de 50 años? Esto es, que sin mayores grados de equidad el crecimiento sostenido

a tasas que lleven hacia la convergencia simplemente no es posible. Dicho de otra manera, que el desarrollo inclusivo es posible si y sólo si se erige un nuevo consenso, que esta vez abarque más allá de Washington, incluyendo a los países de la región, para hacerlo posible. La interrogante está abierta.

Este libro constituye un esfuerzo por promover la discusión sobre estas materias en Chile y, por extensión, en otros países de América Latina. Se pone a disposición del público interesado para motivar un examen de los retos que se enfrentan y las tareas pendientes.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2002), "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 4, noviembre.
- \_\_\_\_ (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", en *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, diciembre.
- Ahumada, J. (1973), *En Vez de la Miseria*. Novena Edición, 1973, originalmente publicado en 1958. Editorial del Pacífico, Santiago.
- Assael, H., Guardia, A., Infante, R., Molina, S., Muñoz, O., Sunkel, O. (2009), "Una nueva estrategia para Chile en el siglo XXI", capítulo 1 en Sunkel, O. e Infante, R. (editores) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile 21, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago.
- Birdsall, N., de la Torre, A. y Valencia Caicedo, F. (2010), "The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand". Center for Global Development, Working Paper No. 213, mayo.
- CAF (2009), *Reporte economía y desarrollo 2009: caminos para el futuro. Gestión de la infraestructura en América Latina*. Corporación Andina de Fomento (CAF), Caracas.
- \_\_\_\_ (2006), *Reporte economía y desarrollo 2006: camino a la transformación productiva en América Latina*. Corporación Andina de Fomento (CAF), Caracas.
- CEPAL (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas nuevas oportunidades*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- \_\_\_\_ (2007), *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*. Documento de Proyecto No. 136 (LC/W.136), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- \_\_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- \_\_\_\_ (1964), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, (E/CN.12/L.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Dollar, D. y Kraay, A. (2001), "Trade, Growth, and Poverty". World Bank Policy Research, Working Paper No. 2615, Banco Mundial, Washington, D. C.
- Fajnzylber, F. (1989), "Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina", *Economía Política*, No. 16, julio-diciembre.
- French-Davis, R. (2008), *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Reformas y políticas económicas desde 1973*. J. C. Sáez Editor, Santiago.
- \_\_\_\_ (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, LOM Ediciones, Santiago.
- Guardia, A. (2009), "Un cambio en la calidad de la inserción económica en una estrategia de desarrollo para Chile. Necesidades e interrogantes", Capítulo 8 en Sunkel, O. e Infante, R. (editores) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile*.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile 21, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago.
- Harcourt, G. C. y Laing, N. F. (1971), *Capital and Growth: Selected Readings*. Penguin Books. Baltimore, EE.UU.
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Velasco, A. (2008), "Growth Diagnostics" en Serra, N. y Stiglitz, J. (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered*, Oxford University Press, New York.
- Hausmann, R., Pritchett, L. y Rodrik, D. (2005), "Growth Accelerations", *Journal of Economic Growth*. Vol. 10, No.4, diciembre.
- Infante, R. (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", *El Trimestre Económico*, vol. 48(2), No. 190, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- Jadresic, E. y Zahler, R. (2000), "Chile's Rapid Growth in the 1990's: Good Policies, Good Luck, or Political Change?" IMF Working Paper WP/00/153. Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., EE.UU.
- Leiva, J. y Castillo, M. (2008), *Globalización económica: oportunidades y desafíos para Chile*. Chile 21 y Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Santiago.
- Machinea, J. L. (2008), "Introducción", en CEPAL (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas nuevas oportunidades*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Marfán, M. y Bosworth, B. (1994), Saving, Investment, and Economic Growth, en Bosworth, B., Dornbush, R. y Labán, R. (editors) (1994), *The Chilean Economy. Policy Lessons and Challenges*, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- North, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Pinto, A. (1973), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, tercera edición, Editorial Universitaria, Santiago.
- Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37(1), No. 145, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth*. Vol. 9, No. 2, junio, pp. 131-165.
- Rojas Suarez, L. (editora) (2009), *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, Mexico, and Peru*. Center for Global Development, Washington, D. C.
- Samuelson, P. A. (1974), *Foundations of Economic Analysis*, séptima impresión, Atheneum, Nueva York, EE.UU. Originalmente publicado en 1947.
- Schumpeter, J. (1975), *Capitalism, socialism and democracy*. Harper, New York. Publicado originalmente en 1942.
- Solow, R. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70 (febrero), Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

- Souza, P. y Tokman, V. (1979), "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", en Muñoz, O. (comp.) (1979), *Distribución del ingreso en América Latina*, Consejo Latinoamericano e Ciencias Sociales (CLACSO), Santiago de Chile.
- Sunkel, O. e Infante, R. (editores) (2009), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile 21, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago.
- Sunkel, O. (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 38, No. 150, abril-junio, México, D. F.
- Weber, E. J. (2009), "Wilfred Edward Graham Salter: The Merits of a Classical Economic Education". Business School, University of Western Australia. Ensayo disponible en <http://ssrn.com/abstract=1408884>
- Williamson, J. (1990), *Latin American Adjustment, How Much has Happened?*. Institute for International Economics, Washington D.C.

## **CAPÍTULO I**

### **CONCENTRACIÓN ECONÓMICA, HETEROGENEIDAD PRODUCTIVA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONTRATO SOCIAL EN CHILE**

**Andrés Solimano<sup>38</sup>**

---

<sup>38</sup> Capítulo preparado para el proyecto de la Corporación Andina de Fomento con la Fundación Chile XXI. Se agradecen las útiles conversaciones, comentarios y sugerencias de Luis Eduardo Escobar y de los participantes en la mesa redonda de la Fundación. Igualmente se agradece la eficiente asistencia de investigación de Daniel San Martín.

## **A. Introducción**

El modelo económico chileno es generalmente alabado por sus logros en materia de estabilidad macroeconómica y de mayor crecimiento en las últimas dos décadas respecto del pasado. Lamentablemente, este progreso no ha sido acompañado por similares avances en materia de desconcentración económica, menor desigualdad de ingresos y menor heterogeneidad productiva. El contrato social vigente refleja más el predominio de una fe ilimitada en los mercados y en el derecho de propiedad de las elites, que la búsqueda de la igualdad social y de una distribución más equitativa de los activos de la producción en el escenario de una democracia participativa. La articulación de un modelo de desarrollo dinámico, incluyente y equitativo constituye todavía una tarea pendiente.

En este capítulo se analizan la desigualdad y la concentración económica como un vector donde influyen varias dimensiones: los ingresos, la propiedad de los activos productivos, el poder de los mercados, la distribución territorial de la producción, la heterogeneidad productiva, la influencia política y otros. La economía chilena se caracteriza por una elevada concentración en la distribución del ingreso (coeficiente de Gini cercano a 55%, un nivel alto para los estándares regionales y globales); una concentración de la propiedad de los de activos productivos (con un coeficiente de Gini de riqueza mayor que el de ingresos); una amplia participación de mercado por parte de los conglomerados económicos y empresas grandes, en especial en la banca, AFP, ISAPRES, farmacias, supermercados y medios de comunicación; y una concentración geográfica de la actividad productiva, principalmente en la Región Metropolitana. Asimismo, exhibe indicadores de fuerte heterogeneidad y diferenciación entre micro, pequeñas, medianas y grandes empresas en lo referido a los niveles de productividad media del trabajo, dotación

de capital-producto, capacidad de uso de tecnologías, acceso al crédito, capacidad exportadora y acceso a los mercados externos e internos.

Se plantea en este capítulo que las características concentradoras y de desigualdad del modelo chileno son *endógenas*: se asocian a ciertos mecanismos reproductores de la desigualdad y de dependencia temporal (*path dependence*) de condiciones iniciales desiguales. Esta dependencia temporal y la reproducción de la desigualdad en el tiempo no es corregida mediante políticas públicas que igualen y compensen las condiciones iniciales diferenciadas entre distintos individuos respecto a variables tales como el estatus socioeconómico familiar, la dotación de activos productivos, el género, los talentos y otros atributos claves en la determinación futura de los flujos de ingreso y riqueza de las personas. De esta forma se genera una diferenciación social entre elites que disponen de activos productivos y capital social (educación, crédito, contactos y redes sociales e influencia política) muy superiores a las personas de clase media y trabajadores con acceso más limitado y de inferior calidad a estos mecanismos de acumulación de riqueza. Además, las elites tienen un desproporcionado peso político, cultural y de acceso a los medios de comunicación, que les permite preservar el *status quo* de concentración del poder económico.

Tales características no son exclusivas del caso chileno. Los fenómenos de concentración económica y heterogeneidad productiva mencionados se observan también, en distintos grados, en otras economías latinoamericanas, una región de tradicional desigualdad de ingresos y riquezas y de concentración de sus estructuras productivas: el coeficiente promedio de Gini de ingresos de América Latina es superior a 50% mientras que el promedio mundial es cercano a 40%, (Solimano, 2008). Desde el punto de vista de la eficacia económica, las políticas públicas y la calidad de la democracia, se trata de tendencias preocupantes.

Económicamente, la desigualdad y la concentración económica generan una serie de costos económicos y sociales: desigual distribución de los frutos del crecimiento económico, pérdidas de bienestar para los consumidores que enfrentan mercados monopólicos u oligopólicos, y comportamiento rentista de agentes económicos privilegiados que buscan imponer y preservar barreras de entrada de los mercados. Además, la concentración del poder económico tiende a debilitar la capacidad de regulación del Estado, a reducir la posibilidad de aplicar políticas públicas orientadas al bien común y a limitar el desarrollo de una democracia sana y participativa. En gran medida, la relación entre riqueza y democracia se expresa a través de los costos financieros que tiene la acción política: para acceder a cargos de representación pública (parlamento, municipios y la presidencia de un país) se requieren recursos económicos. Las campañas políticas cuestan dinero: hay que llegar a las personas con un cierto mensaje, las orientaciones de los medios de comunicación son importantes y se requiere financiar la propaganda política para conseguir el voto ciudadano. Lo anterior no solo es válido en períodos de elecciones: la capacidad de influencia política también favorece a las personas y agrupaciones políticas que disponen de mayores recursos económicos que pueden influir, a través del cabildeo, en los medios de comunicación de masas y en otros mecanismos de presión, así como en la promulgación de leyes y en la toma de decisiones públicas. Todo esto crea una desventaja sobre las personas, partidos y agrupaciones que carecen de acceso a suficientes recursos económicos como para impulsar, con efectividad, sus propias agendas políticas y sociales.

Al examinar las causas coyunturales y estructurales de este fenómeno, este capítulo documenta varias tendencias concentradoras en Chile. Además, identifica aspectos analíticos y empíricos de esta heterogeneidad productiva y analiza el rol

de la política pública para reducir los grados actuales de concentración económica y moderar la heterogeneidad productiva de la economía chilena, aunque varias de sus implicancias son válidas también para otros países de América Latina. Estas políticas se refieren al acceso al crédito, a la tecnología y a los mercados, al sistema de pagos entre el Estado y las pequeñas y medianas empresas, así como entre empresas privadas grandes y proveedores pequeños y medianos.

El capítulo también examina las bases analíticas de las políticas que se proponen como objetivo una mayor igualdad e identifica diferentes políticas públicas orientadas a reducir la desigualdad de ingresos y riquezas. Asimismo, se analiza el rol fundamental que desempeñan las legislaciones antimonopolios y las políticas a favor de la competencia para prevenir el desarrollo del poder de mercado en aquellas actividades no sujetas a la competencia del exterior. Se destaca además el papel que deben jugar los consumidores y las organizaciones de la sociedad civil en detectar y denunciar prácticas de colusión, sobrepuestos, información sesgada u omitida sobre la calidad de los productos y servicios. Estos problemas son particularmente serios en áreas de servicios complejos como los bancarios, los seguros de salud, las pensiones y la educación. El trabajo concluye con recomendaciones concretas de políticas de fomento productivo, de apoyo a la PYME y en el terreno regulatorio, en el marco de una estrategia de desarrollo que promueva la competencia, el dinamismo productivo, la equidad y la inclusión social. Finalmente, se alerta sobre el hecho de que una reducción significativa en los patrones de desigualdad y una menor concentración de la propiedad de activos productivos precisan de un cambio de las estructuras de poder de la sociedad chilena. En términos más amplios se requiere de un nuevo contrato social pro-igualdad, acompañado por una democracia más amplia y participativa, donde la riqueza de las elites influya en menor medida.

## **B. Tres dimensiones de la concentración económica**

En esta sección se examina evidencia empírica sobre la concentración económica en Chile referida a tres dimensiones, que están relacionadas entre sí: (i) distribución de ingresos; (ii) propiedad de activos productivos y financieros; y (iii) concentración de mercados. Los ingresos corrientes de las personas se derivan de las remuneraciones al trabajo y al capital humano, además de los intereses, rentas y dividendos que perciben los tenedores de los activos financieros, el capital productivo, la tierra y los recursos naturales. Asimismo, los pagos a los factores productivos como el capital dependen de las estructuras de mercado existentes en la economía. En general, en estructuras de mercados poco competitivas (monopolios y oligopolios) donde el precio es mayor que el costo marginal de producción, se generan rentas superiores a las normales, que empeoran la distribución de la renta y, así, contribuyen a hacer más desigual la distribución de la riqueza.

### **1. Concentración de ingresos**

Una medida ampliamente usada para evaluar la desigualdad de ingresos (o riquezas) es el coeficiente de Gini, que se ubica en el rango de 0 a 1. Cuando los valores de este índice son más cercanos a 1,0 significa que existe mayor nivel de desigualdad de ingresos y viceversa. El coeficiente de Gini de los llamados ingresos autónomos, esto es, de los ingresos generados por las personas en el mercado antes de las transferencias del Estado, registra un valor promedio de 56,7 para el período 1987-2006.<sup>39</sup> Cuando se calcula para el mismo período el valor promedio del coeficiente de Gini de los ingresos monetarios, incluido el valor

---

<sup>39</sup> Calculado a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2006, la última disponible.

de las transferencias del Estado, el índice desciende, levemente, a 55,6. Esto significa que después de ajustar de acuerdo a las transferencias monetarias del Estado, la desigualdad de ingresos en Chile varía poco.

Resalta también la relativa constancia del coeficiente de Gini en los últimos 20 años, a pesar de la aceleración que experimentó el crecimiento económico y la disminución de la pobreza que ha tenido lugar en ese período (Gráfico I.1).<sup>40</sup> Otros indicadores de desigualdad confirman los resultados del coeficiente de Gini: por ejemplo, el cociente entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población subió de 39 a 45 entre 1990 y 2006.<sup>41</sup>

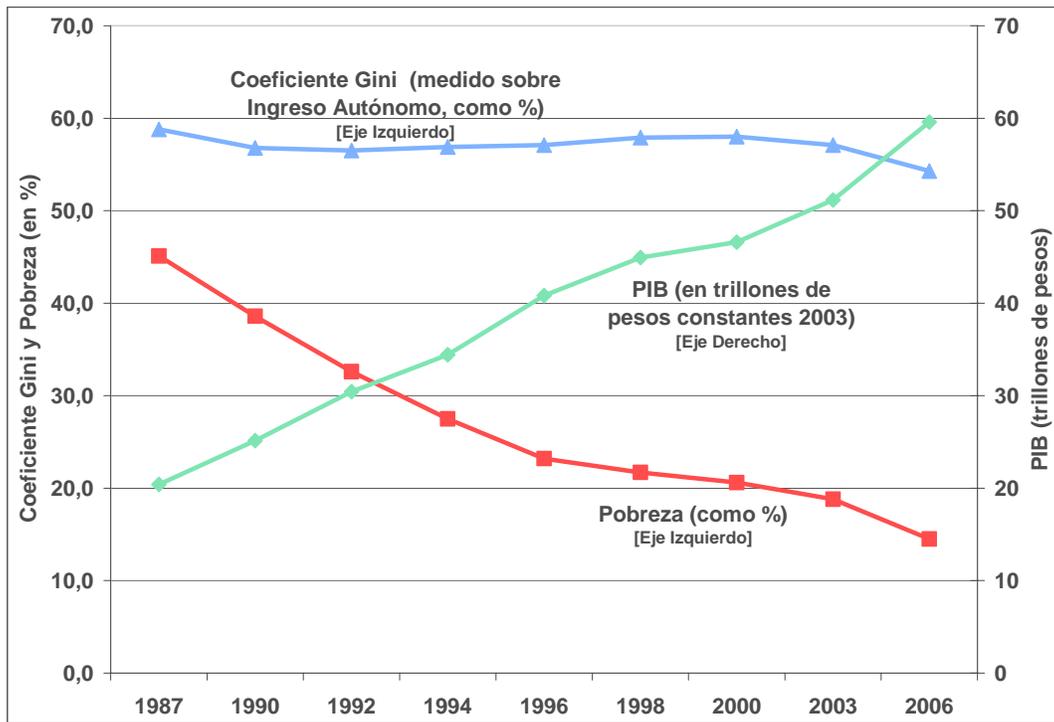
Por otra parte, la participación en el ingreso total del 10% más rico se mantiene casi constante en el período 1987-2006, lo que incluye el período de transición a la democracia.

---

<sup>40</sup> Solimano y Torche (2007) investigan la relación entre desigualdad y crecimiento en Chile y advierten el grado de independencia entre ambas variables. Véanse Solimano (1998) y Solimano, Aninat y Birdsall (2000) para una discusión de las teorías sobre la desigualdad, justicia distributiva, el crecimiento económico y la política social.

<sup>41</sup> Los datos se basan en la Encuesta CASEN de los años respectivos. Esta proporción baja si se considera respecto a 1987.

**GRÁFICO I.1**  
**CHILE: CRECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD, 1987 – 2006**



Fuente: Solimano (2009a).

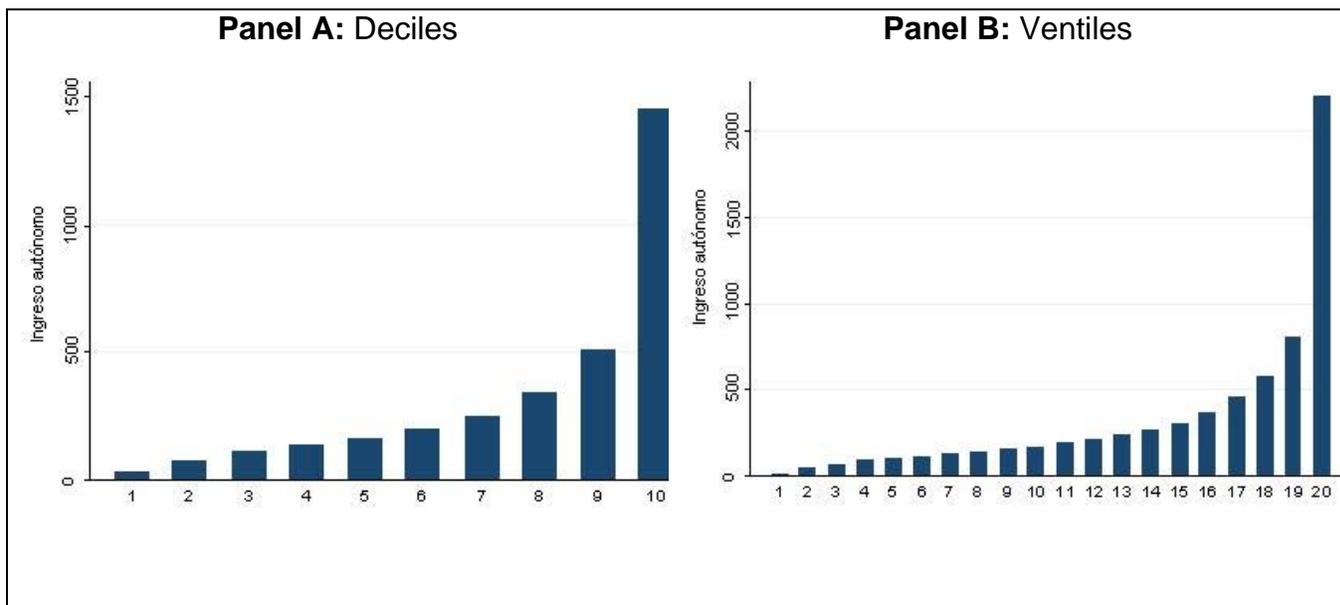
**CUADRO I.1**  
**POBREZA Y DESIGUALDAD EN CHILE, 1987 – 2006**

Año	Pobreza (%)	Pobreza extrema (%)	Coeficiente Gini (ingreso autónomo) (%)	Coeficiente Gini (ingreso monetario) (%)	Participación del ingreso		Razón 10/1 (decil 10 vs. decil 1)
					10% más alto	10% más bajo	
<b>1987</b>	45,1	17,4	57,7	57,7	47,4	1,28	54
<b>1990</b>	38,6	12,9	56,3	56,2	47,3	1,43	39
<b>1992</b>	32,6	8,8	56,2	55,9	47,4	1,40	35
<b>1994</b>	27,5	7,6	56,4	54,9	47,2	1,35	37
<b>1996</b>	23,2	5,7	57,6	56,3	47,1	1,21	54
<b>1998</b>	21,7	5,6	57,8	57,0	47,4	--	53
<b>2000</b>	20,6	5,7	57,8	57,2	47,9	1,22	57
<b>2003</b>	18,8	4,7	56,7	55,0	46,9	1,37	46
<b>2006</b>	14,5	3,2	55,2	53,2	44,7	--	45

Fuente: Solimano y Torche (2008) y Solimano (2009a).

En una perspectiva internacional, los indicadores de desigualdad de Chile son elevados, tanto si se comparan con el promedio de América Latina (coeficiente promedio de Gini superior a 0,51) como con países de otras regiones geográficas. En efecto, el promedio del coeficiente de Gini para un conjunto de 130 países (Circa, 2000), es de 0,40 (Solimano, 2009b). El promedio para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es de 0,32 y para la Unión Europea (25 países) de 0,31.

**GRÁFICO I.2**  
**CHILE: INGRESOS PROMEDIO SEGÚN GRUPOS DE INGRESOS, 2006**  
(Miles de pesos corrientes)



Fuente: Solimano y Torche (2007), con base en datos de la Encuesta CASEN 2006.

El Gráfico I.2 muestra en sus paneles A y B la división de los ingresos por deciles y ventiles, es decir, la distribución ordenada según grupos de 10% y 5%, respectivamente. Se observa en el Gráfico I.2 que la desigualdad de ingresos en Chile se debe, principalmente, a una concentración en la parte alta de la distribución (10% y 5% más ricos, respectivamente), más que a una pobreza muy acentuada en la base de la distribución de ingresos. Además, la distribución es relativamente uniforme (baja disparidad de ingresos) desde los deciles uno al nueve, lo que incluye desde los sectores pobres a distintos gradientes de la clase media. (Solimano, 2009b).

La diferencia más importante estriba en la participación de ingreso de los más ricos en relación con el resto de la población. Si bien una parte de esta brecha se aminora con las transferencias no monetarias del Estado, cabe destacar que el

sistema económico genera, endógenamente, las altas desigualdades que el Estado busca corregir a través de la política social.

## **2. Concentración de riquezas**

Una constante histórica de la estructura económica y social de Chile, que está también presente en otras economías latinoamericanas, es el alto nivel de desigualdad que se observa en la distribución de la riqueza productiva. Con anterioridad a la reforma agraria de la década de los sesenta, la principal fuente de concentración de la riqueza productiva en este país era la propiedad de la tierra. Actualmente, la principal fuente de concentración de riqueza reside en la propiedad del capital físico de las empresas, la banca y los activos financieros. Esto genera una concentración de la distribución de los ingresos (flujos) como utilidades, dividendos e intereses.<sup>42</sup> En los últimos 40 años, la desigualdad de ingresos, medida generalmente a través de los ingresos laborales, dado que los ingresos del capital tienden a ser subdeclarados en las encuestas, ha sido más alta después de 1973 (esto incluye todo el período de Pinochet -1973 a 1990- y los gobiernos democráticos desde 1990 hasta el presente), que antes, durante los períodos de los presidentes Allende (1970-1973) y Frei Montalva (1964-1970).<sup>43</sup>

Lo anterior sugiere que el modelo de “libre mercado” iniciado en el período de Pinochet y continuado, con modificaciones, por los gobiernos de la Concertación, si bien fue exitoso, en particular en la década de los noventa, en acelerar el crecimiento económico, no lo fue en reducir la desigualdad social. Un determinante importante de la desigualdad de ingresos es la concentración de la

---

<sup>42</sup> La evidencia internacional indica, además, que la distribución de la riqueza financiera, productiva y de la tierra es generalmente más concentrada que la distribución de los ingresos, siendo el coeficiente de Gini de riqueza generalmente más alto que el coeficiente de Gini de ingresos (Davies et al., 2006).

<sup>43</sup> Para evidencia a este respecto véanse Marcel y Solimano (1994) y Ffrench Davis (2002).

propiedad de activos productivos y la participación de mercado en sectores claves por parte de grupos económicos y otros actores privilegiados.

Varios estudios empíricos (Molina, 2005; Fazio, 2005; Davies et.al., 2006, que proveen evidencia internacional de distribución de activos a nivel de familias) confirman la tendencia a la concentración de la propiedad en Chile. Este fenómeno se observa en una variada gama de actividades económicas, que incluyen la tenencia de acciones del sector industrial, la banca, las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las instituciones de salud previsional (ISAPRES, proveedores privados de servicios de salud).<sup>44</sup> En Molina (2005), se muestra que los cinco grupos económicos más grandes de Chile serían propietarios, directa o indirectamente, de 47,6% del valor de los activos de las empresas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Santiago.<sup>45</sup> En el sector financiero, los tres bancos privados de mayor tamaño tienen una participación superior al 50% de las colocaciones del sistema bancario (esto excluye al Banco del Estado). Finalmente, las tres AFP de mayor tamaño acumulaban 70% de los fondos de pensiones en el año 2000 (en 2007 este porcentaje sube a 74%<sup>46</sup>). Por otra parte, siete ISAPRES captaban cerca del 92% de los beneficiarios y el 93,4% de las cotizaciones.

En el *Mapa de la Extrema Riqueza*, elaborado por Fazio (2005) con base en información de la Bolsa de Comercio de Santiago y de la Superintendencia de Valores y Seguros, se construye un ranking del patrimonio de sociedades anónimas e identifica a sus principales controladores por grupo económico. En el estudio se destacan los altos índices de concentración en los sectores de la

---

<sup>44</sup> Una fuente del estudio de Molina (2005) es Lefort y Walker (2004).

<sup>45</sup> Molina (2005), pp. 9.

<sup>46</sup> Véase el Anexo sobre "Concentración de mercados".

banca, ISAPRES, supermercados, comercio minorista<sup>47</sup> y los sectores farmacéutico y energía.

Los niveles de concentración de riquezas en Chile de algunos grupos económicos, familias y personas en Chile son elevados incluso a nivel internacional.<sup>48</sup> La revista *Forbes* informó en 2008 que en Chile hay cuatro familias/personas que poseen activos valuados sobre US\$ 1.000 millones: Luksic, Matte, Angelini y Piñera. La riqueza combinada de estas cuatro familias (en una población de cerca de 16 millones) representa alrededor de 12,5 del PIB chileno en 2008 (Cuadro I.2). Como referencia, en Estados Unidos había 406 personas/familias con una riqueza superior a US\$ 1.000 millones en 2007 (en una población de 300 millones), cuyas fortunas combinadas alcanzan a aproximadamente 10% del PIB de ese país. Tal parece que la riqueza en Estados Unidos estaría *menos* concentrada que en Chile.

---

<sup>47</sup> Estas tendencias se refuerzan con las nuevas fusiones anunciadas como las de Falabella y D&S.

<sup>48</sup> En el ámbito de los flujos, los ingresos de los gerentes y directores, y los dividendos y utilidades de los dueños de las unidades económicas grandes o dominantes en un sector tienden a ser mucho más altas que los salarios de los trabajadores y el personal administrativo y de servicios de estas mismas empresas, generando una dispersión de ingresos significativa. Además, estos niveles de ingresos son sistemáticamente más elevados que los ingresos pagados en la PYME y MIPYME. Cabe mencionar que la medición estadística de estas tendencias puede subestimarse en la encuesta CASEN, porque esta tiende en general a reflejar más los ingresos provenientes del trabajo que los del capital, siendo estos últimos por lo general subdeclarados u omitidos por los encuestados.

**CUADRO I.2**  
**PERSONAS CON MAYOR RIQUEZA EN CHILE, 2004 – 2008**

(Valor neto en dólares y como % del PIB)

Nombres	2004 Mill. US\$ (corrientes)	2005 Mill. US\$ (corrientes)	2006 Mill. US\$ (corrientes)	2007 Mill. US\$ (corrientes)	2008 Mill. US\$ (corrientes)	Ranking <i>Forbes</i> 2007	Ranking <i>Forbes</i> 2008
<b>Andrónico Luksic a/</b>	3.400	4.200	...	...	10.000	...	77
<b>Anacleto Angelini b/</b>	2.500	2.900	3.700	6.000	1.000	119	1062
<b>Eliodoro Matte y familia</b>	2.800	2.700	4.100	5.600	7.900	137	117
<b>Sebastián Piñera</b>	...	...	...	1.200	1.300	799	897
<b>Cuatro mayores fortunas</b>	<b>8.700</b>	<b>9.800</b>	<b>7.800</b>	<b>12.800</b>	<b>20.200</b>		
<b>PIB de Chile (US\$ corrientes)</b>	95.026	115.000	145.841	153.278	161.700		
<b>Cuatro mayores fortunas como porcentaje (%) del PIB</b>	<b>9,16%</b>	<b>8,52%</b>	<b>5,35%</b>	<b>8,35%</b>	<b>12,49%</b>		

Fuente: Solimano (2009a), basado en datos de Fazio (2005), revista *Forbes* (2008) y WDI (World Bank, 2007).

a/ Andrónico Luksic falleció en agosto de 2005. Iris Fontbona, su viuda, y la familia heredaron su fortuna.

b/ Anacleto Angelini falleció en agosto de 2007.

a. *Causas de la desigualdad de riqueza e ingresos en Chile*

¿Cuáles son las principales causas de la desigualdad de ingresos y riquezas y de su persistencia en el tiempo? Se pueden identificar cinco factores asociados a esta desigualdad:<sup>49</sup>

- (i) *Dispersión salarial.* Una fuente de la desigualdad está asociada a la dispersión de los ingresos salariales. Con la apertura al exterior de la economía y el fenómeno de la globalización, las diferencias salariales tienden a menudo a expandirse. Así, las empresas que deben competir en los mercados internacionales, sea exportando o compitiendo con importaciones, buscan reclutar y mantener a trabajadores, técnicos, profesionales y ejecutivos con mayores niveles de calificación técnica, educación y una actitud favorable a la toma de riesgos. En el rango profesional y ejecutivo estas personas con frecuencia provienen de familias acomodadas y cuentan con buenas conexiones sociales. En este sentido, suelen entregarse “premios salariales” a quienes tienen mayores niveles educativos, de formación técnica y, sin duda, mejores conexiones sociales. El desigual acceso a la educación a distintos segmentos genera una dispersión de los premios salariales contribuyendo a acentuar la desigualdad de ingresos. Las diferencias salariales entre gerentes y profesionales de alto nivel y trabajadores de niveles de calificación menor son muy significativas en Chile.
  
- (ii) *Segmentación entre educación pública y privada.* Existe consenso en que otra causa de la desigualdad es la ausencia de mecanismos efectivos para impulsar la movilidad social ascendente y la acumulación de capital humano de calidad similar para ricos y pobres. Un factor importante de diferenciación social son las crecientes desigualdades que

---

<sup>49</sup> Para un análisis más extenso de estas causas véanse Solimano (2009a), Solimano y Torche (2007) y Solimano y Pollack (2006).

se observan entre la escasez en la dotación de recursos de la educación pública a la que asisten los hijos de las familias trabajadoras y parte de la clase media, en contraste con la abundancia de los recursos disponibles para la educación privada a la que asisten los hijos de las familias de clases medias acomodadas y de altos ingresos. Se estima que por cada peso que recibe un alumno de la educación pública (primaria y secundaria), el alumno de los colegios privados recibe cuatro pesos. Esta relación de uno a cuatro refuerza la falta de movilidad social que existiría si hubiese una educación más igualitaria, haciendo persistente la desigualdad de ingreso generada por el sistema educativo vigente. Sin embargo, debe considerarse el efecto de la *doble causalidad* entre educación y desigualdad. Por un lado está el impacto de las diferencias de calidad sobre la estructura de ingresos, y por otro, el efecto de que la desigualdad por sí misma genera una estructura educativa segmentada y diferenciada que tiende a reproducir la desigualdad existente.

- (iii) *Ingresos no laborales y concentración de mercados y activos.* Se puede observar una relación directa entre la desigualdad de ingresos totales y la alta concentración de la propiedad en sectores claves, tales como la banca, la manufactura, el comercio al por menor, las AFP, las farmacias y otros. Esta concentración genera altas tasas de retorno por unidad de capital invertido y, por ende, un flujo alto de utilidades, dividendos y otras rentas de la propiedad.
- (iv) *Sistema tributario.* Chile se destaca por una alta dependencia en su estructura tributaria de los impuestos indirectos en relación a los impuestos directos. Esto refleja el hecho de que las elites económicas se resisten a pagar impuestos altos al ingreso, un rasgo común en la mayoría de los países de América Latina. Además, este país tiene un nivel de impuestos a las empresas, nacionales y extranjeras, situado

entre los más bajos de la región. También existe un conjunto de exenciones tributarias que son generalmente regresivas. Lo anterior, ciertamente, *no* contribuye a hacer más equitativa la distribución de ingreso en el país.

- (v) *Débil poder de negociación del sector sindical.* Chile registra un bajo nivel de sindicalización de los trabajadores, en torno al 10% de la fuerza laboral ocupada. El debilitamiento del poder sindical se inició con el régimen de Pinochet, que reprimió fuertemente la organización de los trabajadores e introdujo una legislación laboral atomizadora de los sindicatos. En democracia la legislación laboral heredada del período autoritario no ha cambiado sustancialmente. Esto limita el poder de negociación de los trabajadores frente a los empresarios y reduce la capacidad de obtener una participación mayor del factor trabajo en las ganancias de productividad que se generan en una economía en crecimiento, como lo es la chilena.<sup>50</sup>

### **3. Concentración de mercados**

Una tercera gran fuente de concentración económica es la alta participación de mercado que tienen ciertas empresas. Parte de las tendencias concentradoras de mercado que se observan en Chile son atribuibles a que el tamaño de los mercados en actividades no transables (o con débil competencia del exterior a través de las importaciones) es relativamente pequeño, aunque ha aumentado con el crecimiento económico y el mayor poder de compra de las familias. Incluso, cierta concentración de la producción y provisión de bienes y servicios es requerida para aprovechar economías de escala. Empíricamente, la participación

---

<sup>50</sup> El rol de la capacidad de negociación de los trabajadores en la apropiación de las ganancias de productividad fue subrayado por el famoso economista inglés David Ricardo hace mucho tiempo.

de mercados se puede medir como proporción de las ventas totales o de la producción.

En estructuras de mercados monopólicas u oligopólicas, el precio prevaleciente es mayor que el precio de equilibrio competitivo. Esto genera una pérdida de excedente del consumidor (costo de bienestar) y un nivel de producción inferior al que tiene el equilibrio competitivo, creando una pérdida de eficiencia productiva. A estos costos de bienestar económico y de eficiencia se debe añadir el efecto redistributivo de las utilidades supra-normales que reciben las empresas y que no son traspasadas a los consumidores. Una parte de la concentración de ingresos y riquezas que se ha documentado para Chile está asociada a estructuras de mercados poco competitivos y concentrados. Para medir empíricamente el grado de concentración de mercado se utiliza el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), que se calcula sumando las participaciones de mercado de cada empresa elevada al cuadrado. El HHI puede asumir valores en el intervalo de 0 a 1. Mientras más cercano a uno sea el valor del HHI, mayor será el grado de concentración de empresas en el mercado. Este índice se basa en modelos teóricos de oligopolio, utiliza información de todas las empresas participantes en el mercado y refleja su distribución, otorgando un mayor peso a las participaciones de mercado de las empresas más grandes.<sup>51, 52</sup>

---

<sup>51</sup> Teóricamente un mercado puede ser muy concentrado por el lado de la oferta –pocas empresas produciendo y vendiendo en el mercado– y, sin embargo, su precio puede ser cercano al equilibrio perfectamente competitivo si, por ejemplo, existe un comprador muy grande con poder de monopsonio que fuerza el precio a la baja.

<sup>52</sup> El grado de concentración de un mercado no siempre es indicador de estructuras de mercado no competitivos según la teoría de los mercados contestables. En efecto, Baumol, Panzar y Willig (1988) mostraron, en un modelo teórico, que si no existen costos de entrada y salida del mercado, este último es “contestable” y funciona en forma competitiva e independiente del grado de concentración. La intuición es que si la empresa existente (incumbente) eleva el precio sobre el costo marginal y obtiene utilidades sobre las normales en un mercado sin costos de entrada y salida, los nuevos entrantes tratarán de apropiarse de estas rentas y la respuesta de la empresa existente será bajar sus precios a niveles competitivos para prevenir esta entrada de nuevos competidores. Así, un mercado muy concentrado podría, teóricamente, operar de forma competitiva. Sin embargo, en la práctica, las condiciones para que el mercado sea contestable son bastante exigentes y el grado de concentración de un mercado continúa siendo una consideración importante en las políticas de competencia. En efecto, crecientemente las fusiones de empresas

Para obtener una primera evaluación del grado de concentración de varios sectores productivos de la economía chilena se calculó el índice HHI de seis sectores: farmacias, forestal, bancos, AFP, minería e ISAPRES (gráficos I.3 a I.9). La definición de concentración de mercados (utilizada para evaluar fusiones de empresas) en países como Estados Unidos es la siguiente: un sector es calificado como *no concentrado* si el HHI es menor que 0,1; como *moderadamente concentrado* si el HHI se ubica entre 0,1 y 0,18, y *altamente concentrado* si el índice HHI es mayor que 0,18. Aplicando esta definición para Chile en 2008<sup>53</sup> se encuentra que los seis sectores analizados se ubican entre moderadamente concentrados y altamente concentrados. Ninguno de los seis sectores escogidos puede clasificarse como “no concentrado” según la definición de concentración de mercados adoptada en Estados Unidos. Los resultados son los siguientes.

- Sectores altamente concentrados (HHI): farmacias (0,29) y AFP (0,21),
- Sectores moderadamente concentrados (HHI): minería (0,15), banca (0,13), forestales (0,13) e ISAPRES (0,17).

Los sectores más concentrados son las farmacias, AFP y las ISAPRES (HHI= 0,177) casi quedaron clasificadas también como un sector “altamente concentrado”. La evolución del grado de concentración en el tiempo se puede observar en los gráficos I.3a y I.3f. Resulta preocupante al respecto constatar que las farmacias, forestales, AFP e ISAPRES han *aumentado* su grado de concentración de mercados en la década de los dos mil. A su vez, en este período el grado de concentración de la minería y de la banca ha permanecido relativamente constante.

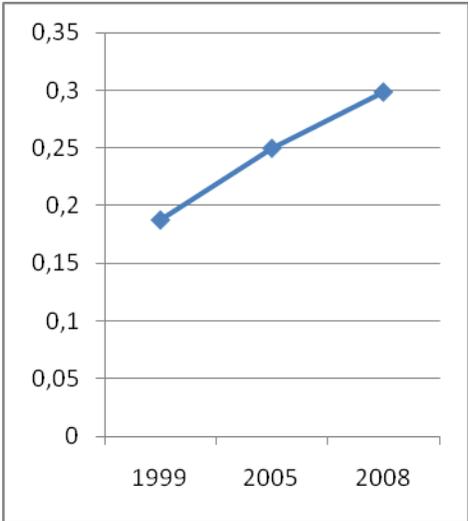
---

son consideradas como potencialmente reductoras de la competencia en mercados que ya son concentrados (Agostini, s.f.).

<sup>53</sup> En el Anexo se presentan los valores del HHI para varios años anteriores. Donde fue posible se incluyeron las décadas de los ochenta y noventa.

Resalta también que la concentración económica ha aumentado –o al menos no se ha reducido– en sectores que son *regulados* por respectivas superintendencias (AFP, ISAPRES y bancos). Se ha registrado una *reducción* del número de administradoras de fondos de pensiones en los últimos años en Chile. En 1996 había 22 AFP mientras que en 2009 sólo operan cinco AFP, que se reparten la administración de los fondos de pensiones de varios millones de contribuyentes chilenos. El sistema funciona sin la competencia de una AFP pública o de AFP extranjeras.

**GRÁFICO I.3a**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN EN LAS FARMACIAS, HHI a/**

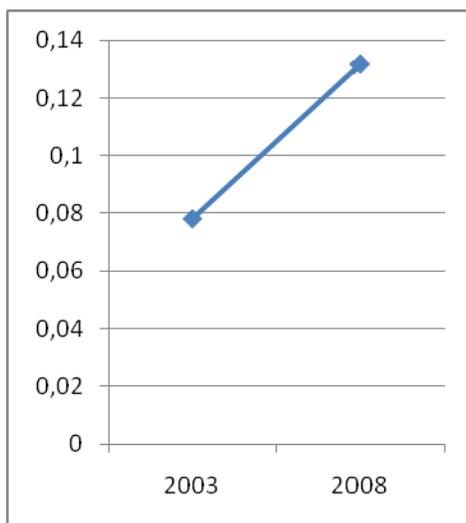


Fuente: Asociación Farmacéuticos

Industrial de Laboratorios ([www.asilfa.cl](http://www.asilfa.cl)).

a/ Corresponde a la evolución histórica del HHI construido a partir del porcentaje de ventas de las empresas principales frente al total de la industria.

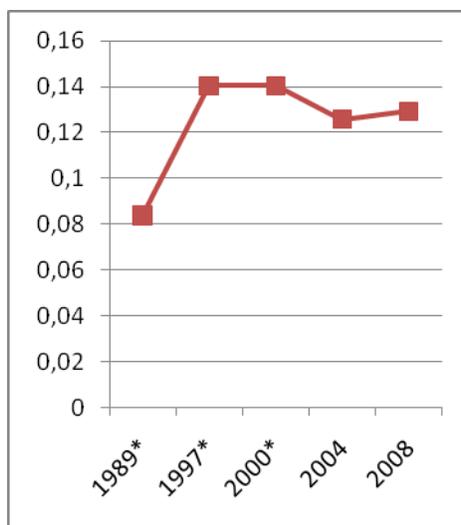
**GRÁFICO I.3b**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN EN LAS FORESTALES, HHI a/**



Fuente: Instituto Forestal, Ministerio de Agricultura ([www.infor.cl](http://www.infor.cl)).

a/ Corresponde a la evolución histórica del HHI construido a partir del porcentaje de participación en la exportación de las empresas principales.

**GRÁFICO I.3c**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN EN LA BANCA, HHI a/**



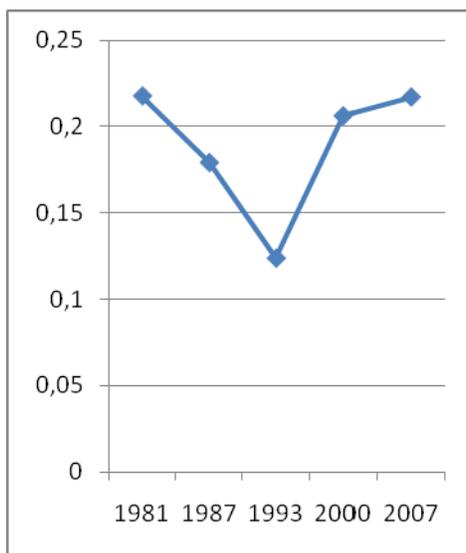
Fuente: Superintendencia Financieras ([www.sbif.cl](http://www.sbif.cl)).

a/ Corresponde a la evolución histórica del HHI construido a partir del porcentaje de colocaciones de las principales entidades con respecto al total de las colocaciones del sistema financiero chileno.

de Bancos e Instituciones

evolución histórica del HHI construido a partir del porcentaje de colocaciones

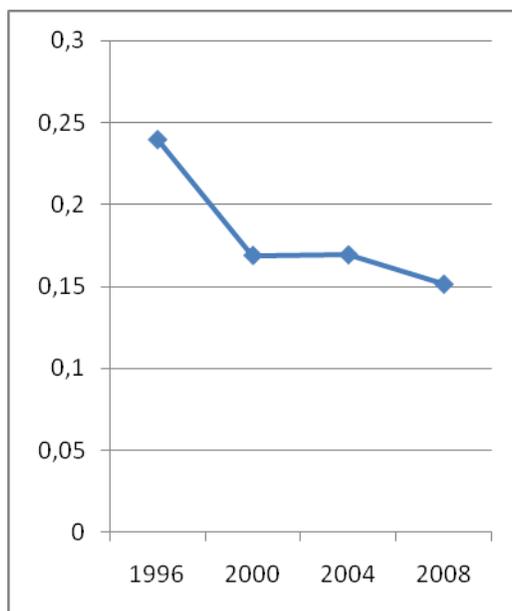
**GRÁFICO I.3d**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN EN LAS AFP, HHI a/**



Fuente: Superintendencia de AFP ([www.safp.cl](http://www.safp.cl)).

a/ Corresponde a la evolución histórica del HHI construido a partir del porcentaje de activos de cada AFP sobre el total del sistema.

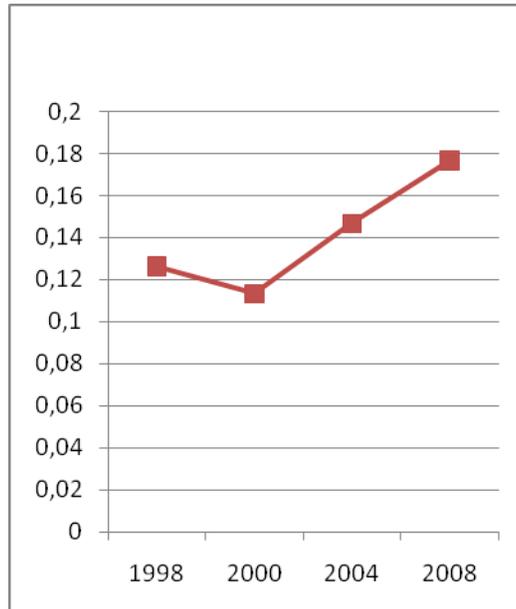
**GRÁFICO I.3e**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN EN LA MINERÍA, HHI a/**



Fuente: Comisión Chilena del Cobre ([www.cochilco.cl/](http://www.cochilco.cl/)), Sociedad Nacional de Minería ([www.sonami.cl](http://www.sonami.cl)).

a/ Corresponde a la evolución histórica del HHI construido a partir del porcentaje de producción de cobre fino de las empresas principales frente al total de la industria.

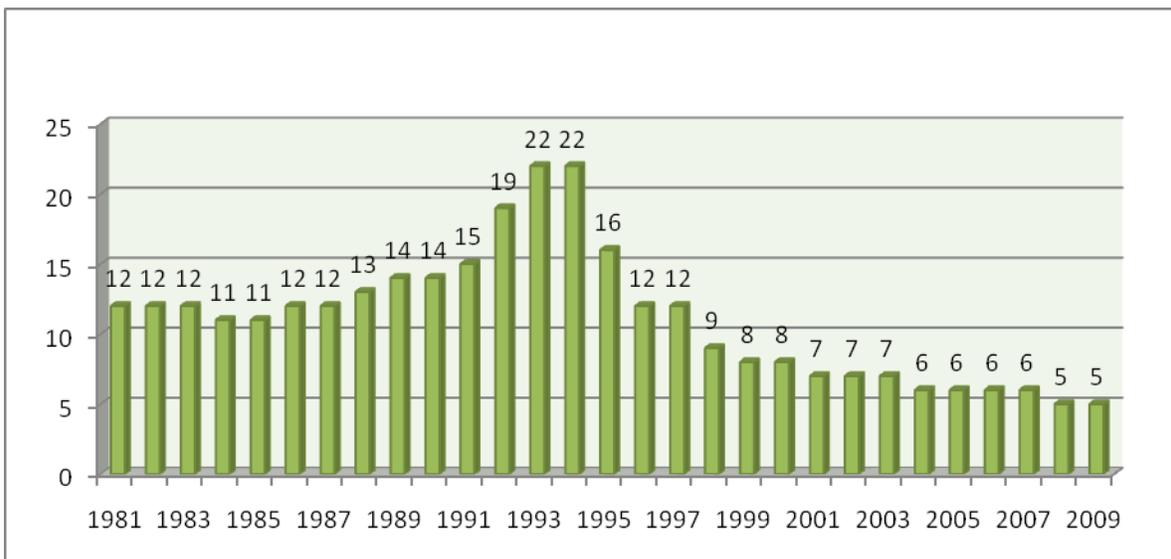
**GRÁFICO I.3f**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN EN LAS ISAPRES, HHI a/**



Fuente: Asociación de ISAPRES de Chile ([www.isapre.cl](http://www.isapre.cl)).

a/ Corresponde a la evolución histórica del HHI construido a partir del porcentaje de cotizantes con respecto al total de cotizantes del sistema, sean ISAPRES abiertas o cerradas.

**GRÁFICO 4**  
**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFP EN CHILE, 1981-2009**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de AFP de Chile.

### **C. Heterogeneidad productiva: determinantes del tamaño de empresas<sup>54</sup>**

Un tema estrechamente relacionado con la concentración económica y el poder de mercado es el de la heterogeneidad de la estructura productiva. Este fenómeno se puede medir como las diferencias de productividad entre empresas grandes, empresas pequeñas y medianas (PYMES) y microempresas. El comportamiento de estas unidades se diferencia en cuanto a su capacidad productiva, de generación de empleos, desarrollo tecnológico, capacidad de exportación e innovación.

Tradicionalmente, la gran empresa es mayor generadora de producción, ventas, exportaciones e innovación que la PYME y la microempresa. En cambio, la pequeña y mediana empresa es un segmento creador de empleos e ingresos para las clases medias y sectores pobres y, por ende, constituye un elemento estabilizador de la estructura social y económica de los países y de potencial mejoramiento de la distribución del ingreso.<sup>55</sup> También las empresas de menor tamaño son proporcionalmente más generadoras de empleo. Esto tiende a crear estructuras productivas duales, en que la gran empresa genera (concentra) el mayor volumen de producción de la economía, pero es la PYME la que crea el grueso del empleo. A menudo la PYME es informal y son empresas familiares no registradas en el Servicio de Impuestos Internos.

---

<sup>54</sup> Esta sección se basa en parte en Solimano, Pollack, Wurgaft y Weiner (2007).

<sup>55</sup> Una regularidad empírica parece ser el aumento de la participación relativa de la pequeña y mediana empresa a medida que aumenta el nivel de desarrollo de los países. Utilizando una muestra de 76 economías de distintos niveles de ingreso, un estudio de Ayyagari et. al (2005) encuentra que la participación de la PYME en el empleo y el producto del sector manufacturero se incrementa a medida que se eleva el nivel de ingreso per cápita de un país. Asimismo, la participación del sector informal en el empleo y producto disminuye a medida que sube el nivel de ingresos por habitante.

En esta sección se analizan los factores determinantes del tamaño de las empresas y su interacción con variables tales como tamaño de mercado, indivisibilidades y costos fijos. Se examina también el impacto de la revolución de las tecnologías de información sobre el tamaño de la empresa y su capacidad de competir en los mercados internacionales, el rol de la estructura de financiamiento de las empresas, su estructura legal y el efecto del clima de inversión sobre el desarrollo productivo.

### **1. Tamaño de empresas: dinámica de creación y salida de empresas**

El tamaño de la empresa en una economía y su distribución en el universo productivo tiene varios factores determinantes, que se analizan a continuación. Dado que se trata de un proceso dinámico, no necesariamente el resultado refleja la distribución de largo plazo del tamaño de las empresas. Así ocurre, por ejemplo, con una encuesta de unidades productivas sobre la distribución de las empresas por su tamaño, que es equivalente a una fotografía en un momento del tiempo. Una unidad productiva puede nacer pequeña y, si tiene éxito y capacidad de crecer, atravesar varias etapas en cuanto a su tamaño y, eventualmente, llegar a quedar clasificada como grande. A la vez, empresas grandes pueden subdividirse en unidades más pequeñas o acudir a la subcontratación de algunas partes del proceso productivo y administrativo. Así, un conglomerado económico puede ser propietario de empresas de tamaño muy diverso y con grados diferentes de integración vertical.

El economista austríaco Joseph Schumpeter enfatizó, en contraste con la teoría neoclásica de la empresa, el carácter dinámico del capitalismo como un continuo proceso de “creación destructiva”, donde los recursos se reasignan, acumulan y “destruyen” en respuesta a las oportunidades de mercado y a la introducción de nuevos productos, tecnologías y formas organizacionales. En particular, se crean

o reestructuran empresas ante la expectativa de utilidades por sobre lo normal, asociadas a la fase inicial de la innovación o introducción de un nuevo producto. Por tanto, el tema del tamaño es variable en el tiempo y las inferencias de eficiencia y desarrollo de una cierta distribución de empresas en un punto del tiempo pueden ser potencialmente engañosas. En efecto, una encuesta que revele un sector de PYME muy numeroso puede reflejar dos realidades muy distintas: por un lado, un vigoroso proceso de creación de empresas de distinto tamaño relativo (pequeñas y grandes) con potencial de crecimiento. Alternativamente, un sector de PYME muy grande puede también reflejar un *pool* de empresas relativamente estancadas, sin posibilidades de crecer en el tiempo (y tampoco de salir o desaparecer), impidiendo así reasignaciones de recursos y procesos de destrucción creativa que pueden ser necesarios desde un punto de vista de eficiencia y dinamismo económico. La dificultad de cerrar y abrir empresas puede ayudar a mitigar (o agravar) estos costos de ajuste a través de créditos, asistencia técnica y reentrenamiento de la fuerza laboral y de formación de personal directivo. En Chile se considera que la legislación vigente (incluyendo aspectos tributarios) dificulta bastante el cierre de empresas.

## **2. Indivisibilidad tecnológica, escala de producción y dimensión social de la empresa**

La literatura sobre la dimensión (tamaño) de las empresas destaca variables como la indivisibilidad tecnológica, el tamaño del mercado y las escalas de producción.<sup>56</sup> La explicación del tamaño de la empresa asociada a *indivisibilidad productiva* es ciertamente importante, aunque depende también de la tecnología.<sup>57</sup> Por ejemplo, una planta de cemento, una refinería de cobre o una generadora de energía eléctrica deben tener un cierto tamaño de planta mínimo que permita aprovechar

---

<sup>56</sup> Un excelente estudio al respecto es de Jong-Il You (1995). Véase también Hallberg (1999).

<sup>57</sup> En la ola de innovaciones tecnológicas asociadas a la revolución industrial (siglos XVIII y XIX) se privilegió la producción intensiva en bienes de capital que muchas veces requería instalar plantas de mayor tamaño debido a indivisibilidades y costos fijos altos.

*economías de escala en la producción.* Si una empresa tiene costos fijos elevados, también necesitará de un alto nivel de producción y ventas o amplios márgenes unitarios para que sea rentable mantenerla en operación.<sup>58</sup> Sin embargo, no toda empresa que es intensiva en capital requiere ser de tamaño “grande”.<sup>59</sup>

La explicación de las indivisibilidades tecnológicas implícitamente asume que una empresa es, básicamente, una función de producción (combinación de factores productivos para producir una unidad de producto dado un uso eficiente de la tecnología). Sin embargo, la empresa es también una organización social, que combina capacidades empresariales, gerenciales y trabajadores, todos operando en un determinado contexto histórico, legal y social. La importancia del factor empresarial y de gestión en la empresa lo destacaba el economista Frank Kinght, quien postulaba que el límite principal al crecimiento de una empresa está asociado al factor fijo de la capacidad empresarial y gerencial; además, habría un límite para que el empresario tome riesgos en una empresa grande. También la existencia de “des-economías de gestión” de una empresa de gran tamaño puede inhibir el crecimiento de la empresa. Por último, la globalización y las crecientes presiones competitivas han llevado a las empresas a usar firmas contratistas (contratando partes del proceso productivo y administrativo fuera de la empresa) para reducir costos y permanecer competitivos. La tendencia parece ser al

---

<sup>58</sup> En un mercado perfectamente competitivo los productos son homogéneos y no hay necesidad de mayores gastos de publicidad y diferenciación del producto. Sin embargo, en estructuras de mercados más concentradas, hay diferenciación de producto y la necesidad de hacer gastos en publicidad afecta el tamaño de la empresa. Así, una empresa como Coca Cola debe gastar mucho en publicidad y, por ende, tiene altos costos fijos que requiere distribuir en un nivel de producción y ventas grandes. En cambio, una bebida local, con menores gastos de publicidad, necesita una escala menor. Un mercado monopólico u oligopolio está asociado generalmente a empresas grandes. La tecnología influye en el tamaño de la empresa de varias maneras. Por un lado, empresas productoras de bienes intensivos en *hardware* tecnológico (por ejemplo, computadores) generalmente requieren de un nivel de investigación y desarrollo que solo firmas grandes pueden solventar.

<sup>59</sup> Por ejemplo, una empresa textil puede operar con una planta más pequeña. En el sector de servicios, un propietario de taxis, un dueño de una panadería o un kiosco operan a escalas muy pequeñas y forman micro (o pequeñas) empresas.

fraccionamiento y subdivisión de la empresa. Esto favorece también las capacidades de control social al interior de la empresa. En efecto, la subcontratación disminuye el poder de negociación de los sindicatos y disciplina a la fuerza de trabajo y a los costos laborales. El temor a la conflictividad laboral en empresas grandes con sindicatos fuertes favorece la subcontratación y se constituye en un factor moderador del tamaño de la empresa. El elemento social y el contexto en que esta actúa no deben ser ignorados, ya que la empresa es más que una función de producción.

### **3. Acceso al financiamiento: ventajas para las empresas grandes**

Una diferencia importante entre empresas de distinto tamaño es su capacidad de acceso al crédito y a otras fuentes de financiamiento. Los mercados financieros operan por lo general con información asimétrica entre oferentes y demandantes de crédito. Los oferentes de crédito tienen habitualmente menos información sobre la capacidad de repago de los préstamos y la real viabilidad económica de las empresas que quienes solicitan el crédito. Hace más de un cuarto de siglo este aspecto fue planteado por Stiglitz y Weiss (1981), quienes mostraron que encarecer el costo del crédito (subir la tasa de interés) puede ser un mecanismo *ineficiente* para distinguir entre buenos y malos deudores.

Las asimetrías de información inciden con más intensidad sobre aquellas pequeñas y medianas empresas donde la contabilidad, los balances y en general la información se encuentran menos desarrollados y sistematizados que en empresas grandes, especialmente sociedades anónimas abiertas. Por otra parte, existen PYMES informales donde ni siquiera se lleva una contabilidad formal y, en consecuencia, tienen en gran medida cerrado el acceso al crédito bancario.

Otro factor que inhibe el crédito a empresas de menor tamaño, incentivando a los bancos a concentrarse en una cartera de empresas grandes y percibidas como

“seguras”, es el tamaño de las operaciones de crédito. En efecto, si los bancos quieren servir a empresas pequeñas o medianas, deben reducir el tamaño de sus créditos, Esto provoca que los costos fijos de recolección de información y análisis de clientes se repartan en operaciones más pequeñas. Desde un punto de vista privado –el banco– se torna menos rentable dar crédito a estas empresas pequeñas. Sin embargo, la política pública e iniciativas privadas y de organizaciones financieras sin fines de lucro pueden contribuir a reducir los costos y aprovechar economías de escala en créditos a la PYME, estandarizando indicadores de solvencia y liquidez de las empresas, además de otras características productivas.

La evidencia internacional e histórica señala diferencias significativas en el grado de acceso al financiamiento bancario que tienen la PYME y la gran empresa. Como se analiza en la próxima sección, esto se confirma empíricamente en Chile. Así, el *financiamiento interno* (utilidades retenidas) a la empresa y las *fuentes informales de crédito* son mecanismos financieros más importantes en las pequeñas y medianas empresas que en las empresas grandes. Un estudio de fuentes de financiamiento de empresas realizado por el Banco Mundial para 38 países en desarrollo en América Latina, África, Asia y Europa (con datos del bienio 2002-2003)<sup>60</sup> encontró que las empresas de menor tamaño basan, principalmente, su financiamiento en dos fuentes: recursos internos como utilidades retenidas y fuentes familiares, amistades y prestamistas informales. La importancia del crédito bancario (financiamiento externo a la empresa) como fuente financiera de la PYME es significativamente menor que las fuentes internas, aunque se detectan también diferencias significativas entre los países de la muestra. El uso de crédito comercial de proveedores, tarjetas de crédito y *leasing* es relativamente bajo pero de cierta importancia en algunos países. Finalmente, el estudio señala que el acceso a fuentes externas de financiamiento está relacionado con el grado de

---

<sup>60</sup> Véase World Bank (ICS) y Solimano (1998).

desarrollo de los mercados financieros (de la intermediación de las entidades financieras, disponibilidad y sofisticación de instrumentos financieros) y el nivel de desarrollo económico de los países. Así, es más probable que la PYME de países con ingreso medio alto y de países desarrollados tenga más acceso al crédito bancario que la de países de ingreso medio y bajo.<sup>61, 62</sup>

#### **4. Tecnologías de información, talentos y orientación internacional de las empresas**

Las nuevas tecnologías de información, el uso de la Internet, la conectividad y la reducción significativa de los costos de adquisición y uso de información han abierto enormes posibilidades para que las empresas adopten estructuras productivas flexibles y con bajos costos fijos. Estas nuevas posibilidades, al parecer, están *reduciendo* el tamaño óptimo de las empresas y fomentando el trabajo individual que puede ser casi equivalente a una (micro) empresa.

Con la creciente importancia del conocimiento, lo que importa más es el *talento individual*, que no requiere de una gran empresa para ser creado y difundido (Solimano, 2008). En especial, esto se aprecia en ciertas actividades en que el producto que se comercializa es el conocimiento: en una consultoría especializada, el desarrollo de un *software*, un diseño y un libro, por ejemplo, es perfectamente factible servir a mercados muy diferenciados geográficamente a través de microempresas o firmas unipersonales. El diseño de *software* o una consultoría se puede efectuar a escalas pequeñas y/o a nivel de personas

---

<sup>61</sup> Desde una perspectiva histórica, los patrones de financiamiento de la PYME observados en la actualidad en los países en desarrollo (predominio de fuentes internas, algún acceso a crédito bancario, uso de crédito de proveedores y prestamistas informales, entre otros), también se registró para la PYME de los países europeos y de Norteamérica en el siglo XIX. Posteriormente, a medida que se expandieron los sistemas financieros en los países de ambos lados del Atlántico cobró más importancia el financiamiento de la pequeña y mediana empresa basado en instituciones locales, incluidos los bancos.

<sup>62</sup> Véase Cull et al. (2005) y también Beck, Demirgu-Kunt y Maksimovic (2002).

individuales. Trabajos recientes de geógrafos económicos (Florida, 2008) han mostrado empíricamente la importancia de la localización de la empresa o el individuo en centros geográficos y ciudades para impulsar la creatividad y la innovación. Se requiere de un cierto grado de concentración geográfica para aprovechar las sinergias con otros individuos creativos y desarrollar productos nuevos, realizar innovaciones y otras formas de creatividad. Florida (2008) señala que hay ciudades en el mundo que despegan y atraen empresas e individuos talentosos, mientras que otras urbes no son atractivas y languidecen invitando a la salida de personas y empresas.

El teórico de la administración Peter Drucker fue un observador temprano de varias de estas tendencias. Este autor vislumbraba el “*knowledge worker*” (trabajador del conocimiento) como clave en la economía del conocimiento y predecía que las estructuras jerárquicas de las empresas serían menos importantes que la generación, difusión y aplicación del conocimiento centrado en el empleado que concentraba y generaba información. En este escenario, el administrador, más que dedicarse a labores de mando, control y supervisión, debía crear un ambiente favorable a la creatividad y la innovación de sus trabajadores y profesionales, en estructuras organizacionales más horizontales. La conectividad y las sinergias son claramente más importantes que el comando y el control. (Drucker, 2008).

La orientación externa de la empresa (por ejemplo, su capacidad de exportar) generalmente depende del tamaño de la unidad. La evidencia empírica para Chile presentada más abajo muestra que las empresas exportadoras son generalmente grandes o medianas. Los mercados externos requieren con frecuencia que los productores tengan la capacidad de asegurar una oferta sostenida, control de calidad, crédito de proveedores, y otros atributos que muchas veces no pueden ser completamente asegurados por empresas pequeñas dada su vulnerabilidad de acceso al crédito y nuevas tecnologías, y su escala de producción. Sin embargo,

no siempre es esta la situación, además de que las empresas pequeñas pueden ser proveedores de empresas exportadoras y, a través de esta vía, estar indirectamente ligadas a los mercados externos.

## 5. Estructura legal de las empresas y heterogeneidad productiva

La estructura legal que adoptan las empresas también refleja la heterogeneidad del sector productivo. En general, a diferencia de las unidades pequeñas y medianas, las de mayor tamaño disponen de suficientes recursos financieros para solventar sus gastos legales y honorarios de abogados. En los países en desarrollo, una proporción importante de las microempresas (aquellas empresas que tienen entre uno y nueve trabajadores) es considerada como una *unidad productiva informal*. Estas unidades productivas suelen carecer de registro formal, no pagan impuestos y sus trabajadores no gozan de un contrato legal ni reciben beneficios sociales. Esto se explica, en parte, por los altos costos (en especial de tiempo) que implica la inscripción de una empresa y la carga que significa el cumplimiento de las regulaciones legales. La situación es, en general, diferente en los países desarrollados, donde los costos de incorporación legal suelen ser bajos.<sup>63</sup>

Un aspecto emergente es la elección de la *estructura corporativa* más favorable para formar empresas. En general, estas estructuras legales son idiosincráticas y varían según los códigos legales y la historia corporativa de cada país. La literatura reciente compara la estructura legal de las corporaciones (empresas “grandes”) con aquella de empresas más pequeñas. En el contexto de países desarrollados se ha examinado el origen, la evolución histórica y la aplicabilidad de las sociedades de responsabilidad limitada, la *Private Limited Liability Company* (PLLC), cuya introducción ha sido considerada por los historiadores de empresas

---

<sup>63</sup> Destaca el caso de Estados Unidos, donde el costo de incorporar empresas (por ejemplo, *sole ownerships*) es muy bajo. Véase *Cost of Doing Business* del Banco Mundial.

como una innovación institucional legal muy importante para el desarrollo de estas unidades (Guinnaner, Harris, Lamoreaux y Rosenthal, 2007).

El tema de la gobernabilidad corporativa y la estructura legal de las empresas de menor tamaño en los países en desarrollo ha sido poco estudiado, en parte, por la alta incidencia del sector informal en este sector. Sin embargo, una estructura legal bien definida de una empresa es fundamental si esta unidad desea conseguir *financiamiento externo* (como créditos). Los bancos generalmente quieren saber cuáles son las responsabilidades legales de los receptores de los créditos que otorgan. También, quieren conocer los derechos de los propietarios (separación entre activos y pasivos de estos y activos y pasivos de las empresas), los incentivos para socios minoritarios, los costos de tomar decisiones, todos asuntos que dependen de la estructura corporativa y legal de la empresa.

## **6. El efecto del “clima de inversión” sobre el sector productivo**

En años recientes se le ha otorgado gran importancia al *clima de inversiones* (llamado también *clima de negocios*) que enfrenta el sector productivo. El concepto de “clima de inversión (o negocios)” refleja el grado de apoyo o dificultad que representa el entorno macroeconómico, legal y de relaciones laborales para hacer inversiones en un país. Empíricamente, se mide por una variedad de indicadores tales como el número y la complejidad de los trámites para crear o cerrar empresas, el acceso al crédito, los costos legales, los ciclos económicos, las regulaciones laborales, la corrupción y otros factores. Cabe señalar que las empresas de menor tamaño son más afectadas que las empresas grandes por un clima de negocios adverso, pues estas últimas tienen mejores contactos para la tramitación de permisos y una estructura financiera más sólida para absorber costos legales, de tiempo y otros.

Los *investment climate surveys* del Banco Mundial (ICS) analizan el efecto del clima de negocios que enfrentan las empresas utilizando diversas medidas empíricas de los costos de entrada y salida del mercado, de registrar propiedades, un índice de información crediticia de empresas y otro índice de rigideces en el empleo para una muestra de países en desarrollo. Los *surveys* mencionados encuentran que los altos *costos de entrada* (permisos, licencias y otros) están correlacionados *inversamente* con el tamaño del sector de la PYME. Es menos costoso entrar a un sector para una empresa grande que para una pequeña. También se detecta que menores costos de cumplimiento de contratos y mejores (y más compartidos) índices de información de crédito están correlacionados *positivamente* con pequeñas y medianas empresas más grandes (medido como proporción del empleo total en el sector manufacturero). Los estudios, además, realizan un análisis de regresión (controlando por causalidad inversa) y encuentran que un clima favorable de negocios (incluyendo menores costos legales de apertura y cierre de empresas y cumplimiento de contratos legales) no sólo favorece a las empresas grandes sino también a las pequeñas, ya que estas últimas son más sensibles a estos costos y al exceso de tramitación del Estado. Asimismo, la evidencia empírica del análisis de regresiones ofrece evidencia débil sobre el efecto negativo de las rigideces laborales en el tamaño de las pequeñas y medianas empresas del sector manufacturero.

## **7. Evidencia empírica sobre heterogeneidad en la estructura productiva chilena: micro, mediana y gran empresa**

Chile tiene una estructura productiva muy heterogénea en cuanto al tamaño de empresas, acceso al crédito y a los mercados internacionales e intensidad del

capital y empleo.<sup>64</sup> Esta heterogeneidad y concentración productiva tiene su contrapartida en una distribución muy desigual de los ingresos, como se ha analizado en este capítulo. Existen dos definiciones de las empresas por tamaño según el número de empleados, su aporte al producto o valor agregado, y el valor de los activos. La clasificación de las empresas basada en los resultados de la Encuesta CASEN se realiza según el número de ocupados: (i) microempresa, entre uno y nueve ocupados; (ii) pequeña empresa, entre 10 y 49 ocupados; (iii) empresa mediana, entre 50 y 199 ocupados; (iv) gran empresa, 200 y más ocupados.

Una definición alternativa es la que utiliza el Servicio de Impuestos Internos (SII). Esta clasificación de las empresas se realiza de acuerdo con el nivel de “ventas anuales netas del impuesto al valor agregado, IVA<sup>65</sup>: (i) microempresa, unidades productivas con ventas de hasta 2.400 UF<sup>66</sup> anuales; (ii) pequeña empresa, entre 2.401 UF y 25.000 UF anuales de ventas; empresa mediana, entre 25.001 UF y 100.000 UF anuales de ventas; gran empresa, más de 100.000 UF anuales de ventas.

La Encuesta CASEN registra más empresas que el SII en la categoría de microempresas pues incorpora a las microunidades productivas informales, es decir, a aquellas no registradas legalmente y que no pagan impuestos de primera categoría.

---

<sup>64</sup> Véase en Infante y Sunkel (2009) un análisis de la heterogeneidad utilizando una matriz de insumo-producto para Chile.

<sup>65</sup> El SII define como empresas a las unidades económicas que tributan en primera categoría renta efectiva y a las que declaran renta presunta (talleres artesanales y pescadores artesanales), así como a las entidades que clasifican como empresas por declarar en formularios que implican obtención de ganancias en acciones, bancos y otros afines y la existencia de empleados contratados. Se excluyen las entidades fiscales que declaran impuesto al valor agregado y los inversionistas ocasionales.

<sup>66</sup> UF: acrónimo de Unidad de Fomento, medida de indexación del sistema financiero chileno, en que la unidad indexada es ajustable según las variaciones en el nivel de precios al consumidor del período anterior.

Tomando el criterio de “número de ocupados” de la Encuesta CASEN, es probable que muchas “microempresas” sean clasificadas como “pequeñas empresas” utilizando el criterio de los niveles de venta del SII. La misma consideración se extiende para los otros tamaños de empresa.

**CUADRO I.3**  
**CHILE: EMPLEO, NÚMERO DE EMPRESAS PRODUCTIVAS Y VENTAS**  
**POR TAMAÑO DE EMPRESA, 2006-2007**

Tamaño de las empresas	Empresas y empleo (CASEN 2006)		Empresas y ventas (Criterio SII 2007)		
	Empleo	%	Número de empresas	%	Porcentaje (%) de ventas a/
Microempresa	2.300.697	45,7	585.225	78,8	2,6
Pequeña empresa	920.840	18,3	128.043	17,2	7,9
<b>MIPE</b>	<b>3.221.537</b>	<b>63,9</b>	<b>713.268</b>	<b>96,0</b>	<b>10,5</b>
Mediana empresa	699.078	13,9	19.469	2,6	7,9
Gran empresa	1.118.896	22,2	10.171	1,4	81,6
<b>Mediana y grande</b>	<b>1.817.974</b>	<b>36,1</b>	<b>29.640</b>	<b>4,0</b>	<b>89,5</b>
Total	5.039.511	100,0	742.908	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006 y Servicio de Impuestos Internos (SII).

a/ Valores correspondientes a 2005.

En el Cuadro I.3 se observa que la micro y pequeña empresa (MIPE) son muy intensivas en empleo (medición CASEN), representando cerca del 64% del empleo total. Sin embargo, la contribución de las empresas de menor tamaño a las ventas es muy inferior. Usando la definición del SII, la contribución de la MIPE a las ventas totales es de sólo 10,5%. Lo anterior refleja una menor productividad media por ocupado en estas empresas.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Es claro que al ser distinto el universo de firmas en cada categoría según la definición usada, no es posible calcular la productividad media, ya que una fuente provee solo datos de ocupación y la otra de ventas.

Con el criterio de la Encuesta CASEN, los establecimientos medianos y grandes generan 36% del empleo total. Utilizando el criterio de ventas (SII), las empresas medianas y grandes representan sólo 4% del número de empresas pero generan 89,5% de las ventas. Estos datos refrendan la presunción de que las empresas medianas y grandes, siendo cuantitativamente pocas en número, tienen una significativa contribución a las ventas, pero no una participación importante en cuanto a la generación de empleo.

En términos de rubro de actividad económica, la MIPE se concentra principalmente en los sectores del comercio (minorista y mayorista), los servicios, la agricultura y el transporte. En cambio, las empresas medianas y grandes son relativamente más importantes en la industria, el sector financiero, la construcción y la minería (Cuadro I.4).

**CUADRO I.4**  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y POR TAMAÑO DEL NÚMERO DE**  
**EMPRESAS FORMALES, 2003**  
 (Criterio SII. En porcentajes)

Sector	Micro (%)	Pequeña (%)	Subtotal MIPE (%)	Mediana (%)	Grande (%)	Subtotal Mediana-Grande (%)	Total (%)
Comercio	43,62	32,41	<b>41,87</b>	34,86	32,40	<b>34,07</b>	41,63
Servicios	12,94	15,96	<b>13,42</b>	14,76	10,26	<b>13,32</b>	13,41
Transporte	11,12	13,30	<b>11,46</b>	8,66	6,61	<b>8,01</b>	11,36
Agrícola	11,45	10,20	<b>11,26</b>	7,14	4,72	<b>6,37</b>	11,11
Industria	6,66	10,29	<b>7,23</b>	12,92	17,78	<b>14,48</b>	7,45
Finanzas	5,33	7,55	<b>5,68</b>	9,89	14,21	<b>11,28</b>	5,85
Construcción	4,97	7,91	<b>5,43</b>	9,03	8,75	<b>8,94</b>	5,53
Minería	0,22	0,50	<b>0,26</b>	0,75	1,56	<b>1,01</b>	0,29
Otros	3,68	1,88	<b>3,40</b>	1,98	3,71	<b>2,54</b>	3,37
Total	100,00	100,00	<b>100,00</b>	100,00	100,00	<b>100,00</b>	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile*, Chile Emprende, Gobierno de Chile, 2005.

Una fracción importante del crecimiento económico en Chile se genera en el sector exportador como parte de la estrategia de desarrollo del país “hacia afuera”. ¿Qué tipo de empresas son las que exportan? Según la información del Cuadro I.5, básicamente son las empresas grandes (alejadas incluso de las empresas medianas casi por un factor de 30), las que efectúan el grueso de las exportaciones (entre 95% y 96% del total exportado entre 1999 y 2003). En este período la MIPE sólo representaba *directamente* una proporción muy ínfima de las exportaciones (menos de 2% del total).<sup>68</sup>

**CUADRO I.5  
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LAS EXPORTACIONES POR TAMAÑO DE  
EMPRESA, 1999-2003**

Año	MIPE (%)	Mediana (%)	Grande (%)	Total (%)
1999	1,8	3,5	94,7	100,0
2000	1,7	3,1	95,2	100,0
2001	1,5	3,4	95,1	100,0
2002	1,4	3,2	95,4	100,0
2003	1,3	2,6	96,1	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Aduanas-SII, 2003.

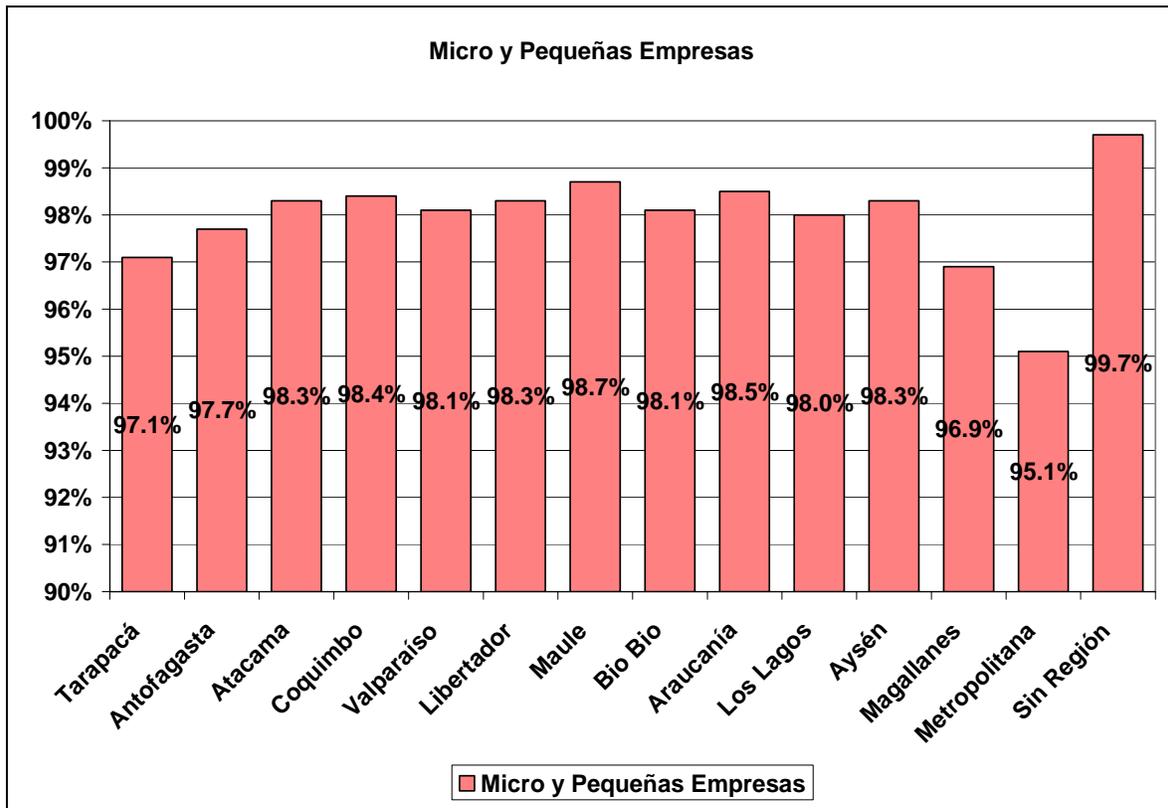
En definitiva, es claro que el crecimiento exportador chileno se sustenta en el sector de empresas de gran tamaño, con alta productividad relativa, acceso a mercados internacionales y capacidad productiva capaz de asegurar a estos mercados una oferta sostenida de productos.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Es probable que la MIPE sea proveedor indirecto de insumos, servicios y productos semiterminados a empresas exportadoras.

<sup>69</sup> La MIPE y la empresa mediana, sin embargo, puede ser proveedoras de productos de exportación a las empresas grandes, las que efectivamente venden en los mercados internacionales. En este sentido, indirectamente, existen algunas micro y pequeñas empresas orientadas a los mercados internacionales.

Finalmente, la evidencia refleja que existe un grado de *concentración territorial* en las empresas medianas y grandes en la Región Metropolitana comparada con la MIPPE, que tiene una distribución relativamente pareja en regiones, aunque algo menor en la Región Metropolitana y mayor en la Región del Maule (gráficos I.5 y I.6).

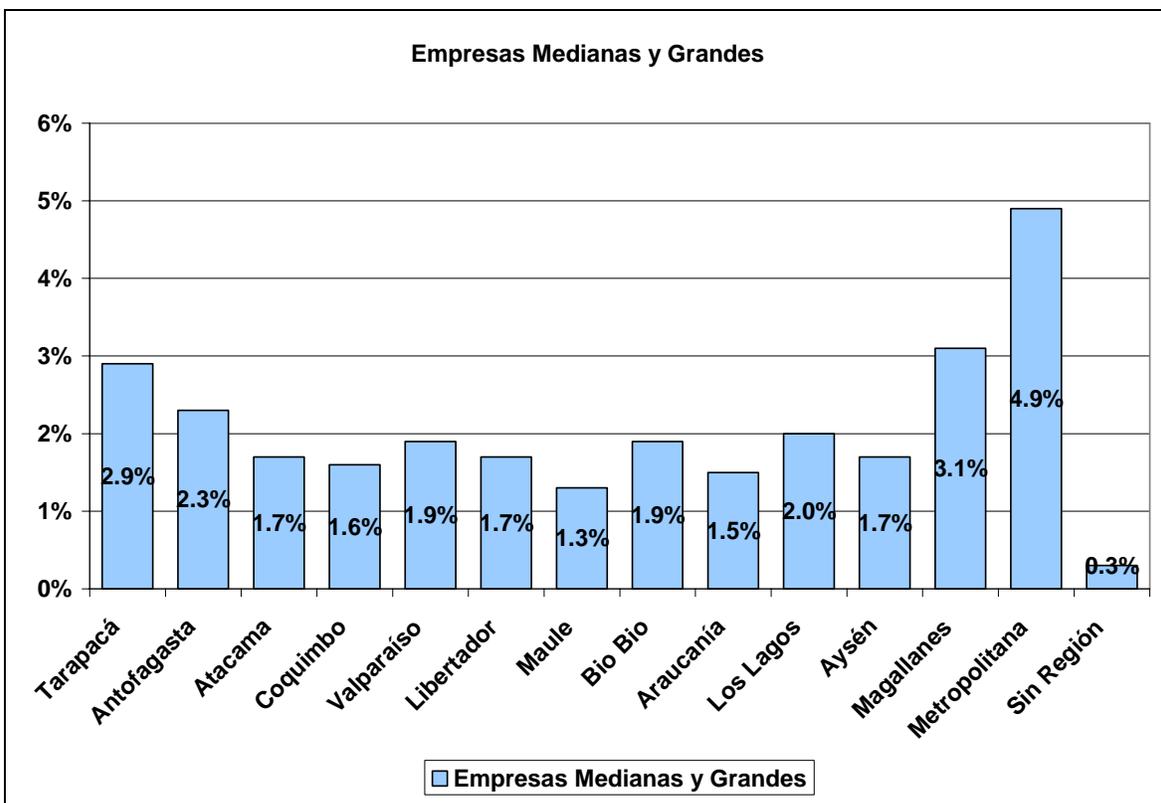
**GRÁFICO I.5**  
**DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL NÚMERO DE MICRO Y PEQUEÑAS**  
**EMPRESAS FORMALES, 2003**  
 (Criterio SII)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de *La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile*, Chile Emprende, Gobierno de Chile, 2005.

**GRÁFICO I.6**

**DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL NÚMERO DE EMPRESAS FORMALES  
MEDIANAS Y GRANDES, 2003**  
(Criterio SII)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de “La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”, Chile Emprende, Gobierno de Chile, 2005.

En síntesis, la información examinada para Chile sobre el tamaño de empresas revela que la MIPE es muy intensiva en empleo, mientras que su contribución a las exportaciones y a las ventas totales es muy baja. En contraste, las empresas

medianas y grandes tienen una reducida contribución relativa al empleo total pero su aporte a las exportaciones y a las ventas es elevado. La MIPE es un sector a menudo afectado por la informalidad y que tiene un menor acceso al mercado crediticio que las empresas de mayor tamaño. La PYME está mucho más orientada al mercado interno que las empresas grandes y su distribución en el territorio chileno es más pareja que el de las empresas grandes, que se encuentran concentradas en la Región Metropolitana.

#### **D. Desarrollo más igualitario: políticas públicas y el contrato social**

La estrategia de desarrollo económica seguida por Chile en los últimos 20 años ha tenido logros en crecimiento económico, estabilidad macro, razonable paz social pero también ha preservado altos niveles de desigualdad, concentración económica y heterogeneidad productiva. Un *enfoque integrado y amplio* de política pública para reducir la concentración debería corregir las tendencias endógenas del sistema económico a generar excesiva concentración de ingresos y riqueza y heterogeneidad productiva, más allá de lo inevitable en todo sistema social que conlleva algún grado de diferenciación social.

Una distinción importante es entre la desigualdad inducida por *condiciones iniciales y mecanismos de reproducción* y la desigualdad generada por *características individuales* de esfuerzo, talento y actitud al riesgo.<sup>70</sup> La política pública debiera nivelar estas condiciones iniciales y evitar que los mecanismos de reproducción operen amplificando las diferencias iniciales. En esta sección se realiza una digresión breve sobre los fundamentos analíticos y se describen algunas controversias en la bibliografía sobre una sociedad justa y equitativa, antes de analizar los instrumentos de política pública en esta materia.

---

<sup>70</sup> Véase Solimano (1999) para una discusión de este tema.

## 1. Romper el círculo vicioso de la desigualdad: ¿falsa dicotomía entre oportunidades y resultados?

Existe en la literatura aplicada y teórica sobre desigualdad (Dworkin, 1981a, 1981 b; Roemer, 1994; Solimano, 1999, 2000; Cohen, 1995; Sen, 2009) un amplio debate sobre cómo enfocar el tema de la desigualdad, qué instituciones deben construirse y “qué se debe igualar” si se desea un sistema económico razonablemente justo. Tradicionalmente, la literatura y práctica de la política pública hace una distinción entre la igualdad de *oportunidades* y la igualdad de *resultados*. En la bibliografía teórica sobre este asunto se distingue entre los factores que están situados más allá del control individual de la persona (o factores “moralmente arbitrarios” como se los denomina en la tradición de la filosofía económica) y factores de resultado. Entre los factores exógenos al individuo están generalmente atributos como la raza, el género, el lugar de nacimiento, el estatus económico de su familia al nacer y ciertos talentos heredados o genéticos. Algunos autores agregan también el acceso a activos productivos.

En contraste, los *resultados* son variables que miden el éxito de las personas en su vida laboral a través del ingreso, la riqueza, el estatus y logros de diverso tipo. Los resultados serían producto de factores como el esfuerzo individual, el uso del talento en la vida laboral o empresarial, la actitud de las personas respecto al riesgo, y finalmente el factor suerte. En el ideal de igualdad de oportunidades se busca asegurar un “punto de partida” igual para todos en cuanto a oportunidades y a una vida de realizaciones y progreso económico. Lo que suceda después, durante la vida de las personas, sería el resultado del esfuerzo individual y el uso de talentos que son parte de la responsabilidad de las personas.

Sin embargo, el asunto no es tan simple como sugiere la teoría de la igualdad de oportunidades y este enfoque debería ser calificado en al menos tres aspectos. En primer lugar, existe una dificultad intrínseca para la separación de las condiciones iniciales y las variables de esfuerzo y responsabilidad individual. En la evolución de los ingresos de las personas se observa una fuerte tendencia a la dependencia temporal (*path dependence*) de los resultados respecto a las condiciones iniciales. En efecto, estudios empíricos para varios países muestran la gran preponderancia de factores heredados como el estatus socioeconómico de la familia en la distribución observada de los ingresos (los hijos de familias acomodadas tienen una probabilidad mucho más alta de obtener ingresos mayores, mejores puestos de trabajo y mejores oportunidades de inversión que los hijos de familias de menores ingresos)<sup>71</sup>.

En segundo término, no existe consenso en la literatura sobre si la noción de nivelación de la cancha o un punto de partida igual para todos equivale “simplemente” a asegurar educación de calidad igual para todos, igual acceso al crédito, ausencia de discriminación por género, o condición social, entre otros aspectos. Una posición alternativa (Roemer, 1994; Cohen, 1995) es que no basta la igualdad de oportunidades sino que se requiere además *compensar* por las diferencias iniciales entre las personas. Estas diferencias se refieren a variables tales como estatus socioeconómico de las familias, talento individual, género y otras. En la práctica, esto requeriría que los hijos de las familias de bajos ingresos asistan a escuelas (o programas) de *mejor* calidad o más reforzados que los hijos de familias de altos ingresos para compensar las desventajas iniciales asociadas a la pobreza y a un menor estatus socioeconómico. También esta posición favorecería medidas de *afirmación positiva* para que las mujeres, hijos de familias pobres y de minorías étnicas puedan acceder a colegios, universidades, cargos de

---

<sup>71</sup> Véase Bowles, Gintis y Osborne (2005).

responsabilidad pública y otros. La misma lógica se puede extender al acceso a los activos productivos.

El tercer aspecto es que las políticas en pro de la igualdad tienen una dimensión de construcción de instituciones. Esto ha sido analizado por el enfoque constructivista-contractualista, cuyo exponente más importante en el siglo XX fue el filósofo John Rawls y su famoso libro de la *Teoría de la Justicia*. En este libro se plantea el asunto de la equidad y la justicia social en términos de ciertas condiciones que debe cumplir un contrato social para ser calificado de conducente a un orden social justo. Estas condiciones se refieren a la necesidad de que el contrato social sea diseñado bajo el “velo de la ignorancia”, en la “posición original”, orientado a independizar a las instituciones sociales de la posición de riqueza, poder e influencia de quienes diseñaron este instrumento.<sup>72</sup>

En relación al caso chileno y latinoamericano, la persistencia de la desigualdad – con ciertas variaciones a través de los países y el tiempo– revela en general la incapacidad de las políticas económicas y sociales de reducir la desigualdad en forma significativa.<sup>73</sup> Las políticas sociales de la era neoliberal han adolecido de varias limitaciones: un estrecho énfasis en la reducción de la pobreza con ausencia del tema de la desigualdad; la excesiva focalización de los programas sociales con exclusión de las clases medias, y una creciente privatización de la educación, la salud y las pensiones que han creado un alto grado de segmentación social y exclusión en el acceso a servicios sociales. El debate ha sido dominado por una visión minimalista de los objetivos planteados en términos de reducción de la pobreza material, desplazando el problema de la desigualdad de ingresos, riquezas y poder a una importancia subalterna. Cuando se examina el problema de las instituciones que preservan y reproducen la desigualdad existente

---

<sup>72</sup> La postura constructivista de Rawls ha sido objeto de diversas críticas desde el punto de vista de los libertarios y de los neomarxistas (véase Solimano, 1999). Para una crítica reciente de los enfoques constructivistas de la justicia, Sen (2009).

<sup>73</sup> Ciertos avances en esta dirección se documentan en López Calva y Lustig (2009).

se llega al rol del contrato social en la mantención del *status quo* de alta desigualdad. Reformas orientadas a superar la desigualdad existente en materia distributiva requieren necesariamente de modificaciones del contrato social. El tema del cambio de la constitución en Chile, que apareció en la última elección presidencial es un paso en la dirección de considerar el tema del contrato social, expresado en el conjunto de normas legales de un país, aunque obviamente hay aspectos de este contrato social que van más allá de una constitución.

A continuación se identifican aspectos específicos de políticas públicas orientadas a la reducción de la desigualdad y la concentración económica en varias de sus dimensiones.

## **2. Políticas para reducir la concentración de ingresos y riqueza**

Las políticas orientadas en pro de la igualdad deberían incorporar las siguientes cinco dimensiones:

- Es necesario adoptar como *prioridad* de la política pública la *reducción de la desigualdad de ingresos y riqueza*. Este debiera ser un *objetivo de Estado*. Hasta ahora en Chile, este objetivo igualitario ha estado en gran medida ausente de las políticas públicas y la meta de lograr el crecimiento con equidad en boga en los años noventa se ha atendido más bien con reducción de la pobreza que con disminución de desigualdad.
- Un sistema tributario del ingreso y la riqueza más progresivo, que descansa *menos* en los impuestos indirectos y fije tasas de impuestos más progresivas a las empresas y personas de rentas altas.

- Mejoramiento de la educación pública y reducción de la brecha de recursos con la educación privada a través de una reforma educacional progresiva.
- Promoción de la educación técnica y profesional de calidad y entrenamiento laboral para elevar la productividad y las remuneraciones de los trabajadores.
- Revisión de la legislación laboral para equiparar el poder de negociación de los trabajadores con el de los empresarios.

### **3. Políticas pro-competencia y de regulación económica**

Los altos índices de concentración de mercados indican una falta de efectividad de los organismos de regulación económica en Chile (superintendencias) en términos de promoción de la competencia en estos sectores regulados. Se necesitan políticas que promuevan la competencia, anticoncentración y anticolusión más decididas y explícitas. Quizás, las superintendencias tienen otros objetivos (por ejemplo, estabilidad del sector financiero en el caso de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras). Sin embargo, se observa un vacío en cuanto a las instituciones que garanticen la competencia en mercados con significativos índices de concentración. Un complemento a los organismos de regulación son las políticas de defensa del consumidor, que deben orientarse a empoderar (*empowerment*) a los consumidores y trabajadores apoyándose en la acción estatal, con el respaldo de una prensa responsable e independiente y de organizaciones sindicales, gremiales y territoriales.

Una mención especialmente favorable merece el papel que está cumpliendo el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) con su política activa de denuncia de malas prácticas de competencia (que muchas veces ocurren justamente en mercados regulados por superintendencias). También destacan iniciativas

interesantes orientadas a empoderar el ángulo de la demanda, como el Fondo de Educación Previsional (FEP) de la Subsecretaría de Previsión Social, que busca educar a las personas en una cultura de previsión social y ahorro, con información y entrenamiento a través de un amplio conjunto de organizaciones sociales y gremiales, financiadas para este propósito por el FEP.

#### **4. Políticas de fortalecimiento de la PYME para reducir la heterogeneidad productiva**

Si bien no existen en Chile políticas explícitamente planteadas en términos de reducción de la heterogeneidad productiva, sí cabe destacar las políticas orientadas hacia la microempresa y la PYME. Entre los instrumentos que se utilizan en Chile y en otros países para fortalecer al sector de la PYME y la microempresa se encuentran:<sup>74</sup>

- Créditos de inversión y capital de trabajo.
- Apoyo al emprendimiento, innovación y acceso a la tecnología.
- Fomento de la asociatividad.
- Capacitación del capital humano.
- Preferencia a empresas pequeñas y medianas nacionales en las compras del Estado.
- Políticas de puntualidad en los pagos del Estado.

Una evaluación completa de los éxitos y limitaciones de cada una de estas políticas pro PYME está más allá del ámbito de este documento. Una fuente de evaluación es el Banco Mundial, que estudió la institucionalidad de fomento industrial en Chile. Uno de los resultados fue, además de destacar los logros

---

<sup>74</sup> Véase Solimano et.al. (2007) para una revisión de experiencias internacionales en políticas pro PYME.

alcanzados en esta materia y reconocer el aumento de recursos a este sector en los últimos 20 años, la identificación de un amplio número de instituciones y programas, que muchas veces se superponen entre sí, orientadas a las empresas de menor tamaño. Entre ellas se encuentran la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y Banco del Estado.<sup>75</sup>

En línea con estas evaluaciones aparece como necesario avanzar en un proceso de *consolidación* de las funciones que cumplen instituciones distintas orientadas a la micro, pequeña y mediana empresa. También es importante reducir el tiempo de procesamiento de la ayuda a estas empresas, eliminando burocracia innecesaria, mejorando la información y el acceso a los distintos programas existentes por parte de sus potenciales usuarios. Los temas de calidad e incorporación de tecnología en los bienes y servicios de las PYME son también prioridades importantes.

Asimismo, es necesario evaluar la necesidad de *aumentar* el porcentaje del crédito total del Banco del Estado que se dirige a la micro, pequeña y mediana empresa viables.<sup>76</sup> También se requieren reducir los tiempos de procesamiento de los créditos, dar asistencia técnica a empresas de menor tamaño y fortalecer la capacidad de apoyo tecnológico de las instituciones de fomento productivo. El

---

<sup>75</sup> Varias leyes y decretos supremos orientados a apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa fueron aprobados en años recientes, como el programa *Chile Emprende* y el impulso a las agencias regionales de desarrollo productivo en una óptica de descentralización. Se aprobaron la Ley de Microempresa Familiar (Ley MEF), una nueva ley de cooperativas, la ley de empresa individual de responsabilidad limitada, la Ley sobre Contratos Administrativos y Compras del Sector Público (*Chilecompra*) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Estas disposiciones legales se orientan a crear un marco legal más apropiado a la micro, pequeña y mediana empresa. En relación a las compras de gobierno se estima que cerca del 20% del valor de estas se orienta hacia la micro, pequeña y mediana empresa.

<sup>76</sup> Actualmente el Banco del Estado orienta cerca 70% de su crédito a empresas grandes.

Estado debería conferir prioridad a las empresas de menor tamaño en el sistema de compras públicas.<sup>77</sup> Este mecanismo podría ser más expedito mejorando la capacidad de acceso a sus portales de Internet por parte de los usuarios. Estos portales deben ser más fáciles de usar y entender. Lo anterior se puede resumir en un esfuerzo para reducir los *costos de transacción* de usar el mecanismo de compras del Estado. Claramente, la micro, pequeña y mediana empresa es más vulnerable a estos costos de transacción al tener menos personal y recursos que empresas grandes para acceder y postular a las compras estatales.

También el Estado debería revisar, urgentemente, su política de pago a los proveedores y oferentes de servicios al sector público, que en la actualidad son lentos y a menudo operan con atrasos, afectando a proveedores, contratistas y consultores. Adicionalmente, estos atrasos en los pagos a la PYME y otros proveedores llevan a estas unidades a financiarse con el método del *factoring*, que es generalmente caro. En Australia, Canadá, Estados Unidos y países europeos las políticas de fomento a las empresas de menor tamaño ponen énfasis en una práctica de puntualidad en los pagos del Estado.<sup>78</sup>

## **E. Reflexiones finales: contrato social, riqueza y democracia**

Este capítulo presenta evidencia de que el modelo de desarrollo económico chileno avanza acompañado de considerables grados de concentración de ingresos, riqueza y poder de mercado de las elites y los conglomerados económicos. La experiencia chilena del período post Pinochet sugiere dos importantes lecciones para la relación entre desigualdad y crecimiento y entre democracia y desigualdad: en primer término, la aceleración del crecimiento

---

<sup>77</sup> Existen varios programas –prácticamente equivalentes– para realizar las compras del Estado como “Chile Compras”, “Chile Proveedores” y “Mercado Público”.

<sup>78</sup> Véase evidencia en Solimano, Pollack, Wurgaft y Weiner (2007).

económico en los últimos 20 años no condujo, automáticamente, a una reducción de la desigualdad, aunque sí de la pobreza material; en segundo lugar, la experiencia chilena sugiere que la restauración de la democracia, *per se*, no necesariamente lleva a la adopción de políticas en pro de la igualdad, lo que alerta acerca de la compleja relación entre riqueza y democracia.

El documento muestra el alto grado de concentración de mercados de las farmacias, las AFP y las ISAPRES, tendencia que se ha *acentuado* para estas actividades durante la década de dos mil. Además, los datos señalan que existe una alta heterogeneidad productiva medida por las diferencias en el volumen de ventas, capacidad exportadora, acceso al crédito, tecnologías y mercados, entre empresas grandes, medianas y pequeñas. Este fenómeno de concentración y heterogeneidad parece ser un “talón de Aquiles” del modelo chileno –o más bien un factor consustancial o central a este--, el que, en cambio, sí puede mostrar mejores logros en otras áreas como la macroeconomía y el crecimiento.

Durante las últimas tres décadas, coincidiendo con el proceso de globalización y la adopción de políticas neoliberales en distintas economías se ha observado un aumento de la desigualdad en China, Estados Unidos, India, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y otros países. En ese sentido, Chile ha seguido este patrón internacional de alta desigualdad asociado al neoliberalismo y a la globalización. Las causas de la concentración económica en Chile, analizadas en este capítulo, se encuentran asociadas a factores como la estructura de la demanda de trabajo en una economía abierta, que paga un “premio” a personas con mayor educación; el carácter reproductor de las desigualdades de un sistema educativo con diferencias muy grandes de recursos por estudiante entre la educación pública y la privada; un sistema tributario muy dependiente de los impuestos indirectos; el débil poder de negociación del sector sindical, y la ausencia en la política pública de la reducción de la desigualdad como un objetivo explícito.

La combinación de heterogeneidad productiva acentuada que se documenta en este trabajo con la concentración de ingreso y riquezas genera desigualdad económica y social, tornando poco equitativa la distribución de los beneficios del desarrollo. La concentración de poder de mercado en el sector servicios y en otras actividades no transables indica una insuficiente capacidad de regulación económica por parte del Estado. La proliferación de mercados concentrados, aunque a veces explicable por el tamaño de los mercados internos, generalmente conduce a pérdidas de eficiencia y excedentes del consumidor. Estos últimos, además, enfrentan un desbalance de poder e información respecto a los agentes económicos grandes y conglomerados con poder de mercado.

Un nuevo contrato social en pro de la igualdad requeriría de cambios institucionales profundos en varias áreas, incluyendo desde el ámbito constitucional a la política tributaria, para corregir la desigualdad de ingresos y riqueza; de la regulación económica para evitar monopolios, colusiones y estructuras de mercado no competitivas; de mecanismos efectivos de defensa y empoderamiento del consumidor; de políticas de fortalecimiento de la PYME; y de nivelación del campo de juego en los mercados de crédito y acceso a la tecnología y los mercados. La amplitud del desafío es tal, que obliga a un replanteamiento integral de la estrategia de desarrollo y el contrato social para que la igualdad y la desconcentración sean metas centrales de estos procesos y no meros “convidados de piedra” de un modelo esencialmente neoliberal.

## Referencias bibliográficas

- Agostini, C. (s.f.), "Hacia una política de evaluación de fusiones horizontales", mimeo, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- Asian Development Bank (2005), *Asian Development Outlook*, Manila.
- Ayyagari, M., Beck, T. y Demirguc-Kunt, A. (2005), "Small and Medium Enterprisers Across the Globe", *mimeo*, The World Bank, Washington D.C.
- Barquero, I. (2003), El Estado y la competitividad de la micro, pequeña y mediana Empresa. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Tegucigalpa.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C. y Willig, R. D. (1988), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich Academic Press.
- Beck, T., Demirguc-Kunt, A. y Maksimovic, V. (2002), "Financing Patterns Around the World. The Role of Institutions". *Policy Research Working Paper N° 2905*, The World Bank, Washington D.C.
- Boscherini, F. (2002), "Políticas e instrumentos de apoyo para las PYMES en Italia", *Boletín Informativo TECHINT*, enero – abril, Buenos Aires.
- Bowles, S., Gintis, H. y Osborne Groves, M. (2005), *Unequal Chances. Family Background and Economic Success*. Russell Sage Foundation, Princeton.
- CEPAL (2001), "Pequeña y mediana empresa industrial en América Latina", Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Cohen, G. A. (1995), *Self-Ownership, Freedom and Equality*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Cull, R., Davis, L., Lamoreaux, N. y Rosenthal, J. L. (2005), "Historical Financing of Small and Medium Size Enterprises", NBER Working Papers Series N° 11695, october.
- Davies, J., Sandstrom, S., Shorrocks, A. y Wolff, E. N. (2006), "The World Distribution of Household Wealth". Helsinki: UNU-WIDER". Disponible en: [www.iariw.org/papers/2006/davies.pdf](http://www.iariw.org/papers/2006/davies.pdf)
- Drucker, P. F. (1998), "The Coming of the New Organization", Capítulo 1 en *Harvard Business Review on Knowledge Management*.
- Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa, España (2007), *Memoria*, Madrid, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Instrumentos de Financiación para las PYMES", Madrid, enero.
- Dworkin, R. (1981a), "What is equality? Part I. Equality of Welfare". *Philosophy and Public Affairs*, 10.
- \_\_\_\_\_ (1981b), "What is Equality? Part II. Equality of Resources. *Philosophy and Public Affairs*. 10.
- ECLAC Series, (2003), *Dirección General de Empresa de la Comisión Europea, Innovación en Italia: recreando las fuerzas tradicionales*, julio.
- Fazio, H. (2005), *Mapa de la Extrema Riqueza al año 2005*, LOM Ediciones, Colección Ciencias Sociales, Santiago.

- Ffrench-Davis, R. (2002), *Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy*, Development and Inequality in the Market Economy Series. The University of Michigan Press, USA.
- Florida, R. (2008), *Who's Your City? How the Creative Economy is Making Where you live the Most Important Decision of your Life*. Basic Books, New York.
- Guinnaner, T., Harris, R., Lamoreaux, N. y Rosenthal, J. L. (2007), "Putting the Corporation in its Place", *NBER Working Paper Series* N° 13109.
- Gobierno de Chile (2005), "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", Chile Emprende, Santiago.
- Hallberg, K. (1999), "Small and Medium Scale Enterprises: A Framework for Intervention", Small Enterprise Unit. Private Sector Development Department, The World Bank, Washington D.C.
- Infante R. y Sunkel, O. (2009), "Chile: hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2009, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (2006), *Informe Encuesta CASEN 2006*, en [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)
- Jong-Il, You (1995), "Small Firms in Economic Theory", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 19, N° 3, june.
- Lefort, F. y Walker, E. (2004), *The Effect of Corporate Governance Practice on Company Valuation and Payment Policy in Chile*, Escuela de Administración, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Lopez-Calva, L. y Lustig, N. (2009), "The recent decline in inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru", ECINEQ Working Paper 140.
- Morigushi, T. (2005), "Políticas de fomento a las PYMES japonesas". Instituto Nacional de Tecnología Industrial, noviembre, Buenos Aires.
- Marcel, M. y Solimano, A. (1994), "The Distribution of Income and Economic Adjustment", en Bosworth, B., Dornbusch, R. y Labán, R. (editores), *The Chilean Economy, Policy Lessons and Challenges*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Molina, S. (2005), *Es el tiempo de la equidad*, Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, Instituto de Chile y Banco del Desarrollo, Santiago, Chile.
- Nuggents, J. B. y Seung-Jae Yhee (2001), "Small and medium enterprises in Korea: achievements, constrains and policy issues", World Bank Institute, Washington D.C.
- OCDE (2002), *Small and Medium Enterprises Outlook*. OCDE, Paris.
- Roemer, J. E. (1994), *Egalitarian Perspectives. Essays in Philosophical Economics* Cambridge University Press.
- Sang-Yirl Nam (2005), *Innovation and SME Development: Korea's Perspective and APEC cooperation* KIEP, Korea, may.
- Sen, A. (2009), *The idea of Justice*, Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Solimano, A. (2009a), "Three Decades of Neoliberal Economics in Chile. Achievements, Failures and Dilemmas", United Nations University–World Institute for Development Economic, *Research Paper No. 2009/X*, june.

- \_\_\_\_\_ (2009b), “Stylized Facts on the Middle Class and the Development Process”, Capítulo 2 in Estache, A. y Leipziger, D. (eds), *Stuck in the Middle*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2008), editor, *The International Mobility of Talent, Types, Causes and Development Effect*. Oxford University Press, Oxford and New York.
- \_\_\_\_\_ (editor) (1999), *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Solimano, A, Aninat, E. y Birdsall, N. (2000), *Distributive Justice and Economic Development*, University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_ (1998), editor, *Los caminos de la prosperidad*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Solimano, A. y Torche, A. (2007), “La distribución del ingreso en Chile (1987-2003): análisis y consideraciones de política”, mimeo, CEPAL y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Solimano, A., Pollack, M., Wurgaft, J. y Weiner, U. (2007), “MIPYMES y desarrollo: económico: Chile y la experiencia internacional”, en Solimano, A., Pollack, M., Wurgaft, J., Weiner, U. y Alburquerque, F., *Las empresas de menor tamaño en las políticas de Estado*. , Chile Emprende y SERCOTEC, Santiago.
- Solimano, A. y Pollack, M. (2006), *La mesa coja. Prosperidad y desigualdad en el Chile Democrático*. Colección CIGLOB, Santiago.
- Stiglitz, J. y. Weiss, A. (1981), “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information,” *The American Economic Review*, American Economic Association.
- Takeushi, J. (1999), *Historic features of Japanese small and medium enterprises: a comparative economic approach*, Oxford University Press.
- UNIDO (2007), *Overview on SMEs Policy in Italy*, UNIDO.
- Urata, S. y Kawai, H. (2001), “Technological progress by small and medium firm in Japan”, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2007), *World Development Indicators (WDI)*, Washington D.C.

## **Páginas Web**

- Asociación de ISAPRES de Chile: [www.isapre.cl](http://www.isapre.cl)
- Asociación Industrial de Laboratorios Farmacéuticos: [www.asilfa.cl](http://www.asilfa.cl)
- Comisión Chilena del Cobre: [www.cochilco.cl/](http://www.cochilco.cl/)
- Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa, España: [www.ipyme.org](http://www.ipyme.org)
- Instituto Forestal, Ministerio de Agricultura: [www.infor.cl](http://www.infor.cl)
- Revista *Forbes* (online, 2007): [www.forbes.com](http://www.forbes.com)
- Servicio de Impuestos Internos (SII): [www.sii.cl](http://www.sii.cl)
- Sociedad Nacional de Minería: [www.sonami.cl](http://www.sonami.cl)
- Superintendencia de AFP: [www.safp.cl](http://www.safp.cl)
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras: [www.sbif.cl](http://www.sbif.cl)

World Bank *Investment Climate Surveys* (ICS): [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

**Anexo: Concentración de Mercados**

**CUADRO A.1  
MINERÍA <sup>a/</sup>**

Años	1996 (%)	2000 (%)	2004 (%)	2008 (%)
Minera Escondida	27,0	19,9	22,1	23,5
Anglo American Chile	10,4	8,9	8,4	9,8
El Abra	1,6	4,3	4,0	3,1
Spence				2,8
Zaldívar	2,5	3,2	2,7	2,5
Cerro Colorado	1,9	2,6	2,2	2,0
CODELCO	39,2	32,9	32,0	27,6
Collahuasi		9,5	8,9	8,7
Candelaria	4,4	4,4	3,7	3,1
Otros	17,4	20,1	20,9	21,4
Índice HHI	0,24051684	0,17055348	0,1704842	0,152295841

Fuente: Comisión Chilena del Cobre ([www.cochilco.cl](http://www.cochilco.cl)), Sociedad Nacional de Minería ([www.sonami.cl](http://www.sonami.cl)).

a/ Corresponde al porcentaje de producción de cobre fino.

**CUADRO A.2  
AFP <sup>a/</sup>**

Años	1981 (%)	1987 (%)	1993 (%)	2000 (%)	2007 (%)
Summa	5	11	10		
Cuprum	2	3	10	16	19
Hábitat	10	16	17	22	24
Plan Vital	3	1	3	3	3
Provida	34	29	21	32	31
Santa María	28	22	16	13	11
Bansander			3	11	12
San Cristóbal	10				
Unión		9	6		
Otros	18	9	14	3	0
Índice HHI	0,2178	0,1793	0,124	0,2063	0,2172

Fuente: Superintendencia de AFP.

a/ Corresponde al porcentaje de activos de cada AFP sobre el total del sistema.

### CUADRO A.3 FARMACIAS <sup>a/</sup>

Años	1999 (%)	2005 (%)	2008 (%)
Ahumada	30	25	29
Salcobrand		25	25
Cruz Verde	13	35	39
Farma Líder		5	
Salco	25		
Brand	13		
Cono Sur	4		
Otros	15	10	7
Índice HHI	0,1879	0,25	0,2987

Fuente: Asociación Industrial de Laboratorios Farmacéuticos ([www.asilfa.cl](http://www.asilfa.cl)).

a/ Corresponde al porcentaje de las ventas totales de la industria.

### CUADRO A.4 ISAPRES <sup>a/</sup>

Años	1998 (%)	2000 (%)	2004 (%)	2008 (%)
Colmena Golden Cross	8,8	10,5	13,2	15,2
Cruz Blanca	15,3	16,5	21,6	20,6
Vida Tres	5,0	5,9	5,4	5,0
Masvida	2,6	4,2	7,2	11,5
Banmédica	18,9	17,3	18,8	21,3
Consalud	23,7	20,0	19,7	22,3
Otros	25,7	25,6	14,0	4,0
Índice HHI	0, 12608808	0, 11324079	0, 14667526	0, 176725921

Fuente: Asociación de ISAPRES de Chile ([www.isapre.cl](http://www.isapre.cl))

a/ Corresponde al porcentaje de cotizantes con respecto al total de cotizantes del sistema, sean ISAPRES abiertas o cerradas.

**CUADRO A.5  
BANCA <sup>a/</sup>**

Años	1989 (%)	1997 (%)	2000 (%)	2004 (%)	2008 (%)
Banco de Chile <sup>b/</sup>	18,8	18,9	19,5	17,6	19,1
Banco Santander <sup>c/</sup>	13,2	29,1	27,3	22,7	20,5
BCI	6,2	7,8	8,6	12,0	13,3
BBVA			5,3	7,7	7,4
Banco Estado	16,1	11,5	12,6	13,3	13,6
Corpbanca <sup>d/</sup>	3,4	3,5	4,1	6,5	6,9
Scotiabank				3,1	6,6
Otros	42	29	23	17	13
Índice HHI	0,08385205	0,13812549	0,132758	0,125709	0,12916717

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

a/ Corresponde al porcentaje de colocaciones con respecto al total de colocaciones en \$ del sistema financiero chileno.

b/ Banco de Chile = Banco de Chile + Banco A. Edwards.

c/ Banco Santander = Banco Santander Chile + Banco Santiago.

d/ Corpbanca en 1989 = Banco Concepción.

**CUADRO A.6  
FORESTALES <sup>a/</sup>**

Años	2003 (%)	2008 (%)
Celulosa Arauco	19	27
CMPC	16	20
Paneles Arauco	6	8
Cartulinas CMPC	4	6
Aserradero Arauco	10	6
CMPC Maderas	4	4
Masisa		3
Otros	41	26
Índice HHI	0,07806974	0,131693

Fuente: Instituto Forestal, Ministerio de Agricultura ([www.infor.cl](http://www.infor.cl)).

a/ Corresponde al porcentaje de participación en el total de exportaciones forestales.

## **CAPÍTULO II**

### **HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y *CLUSTER*: LA EXPERIENCIA CHILENA DE LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS**

**Carlos Álvarez, Mario Castillo y Andrés González**

## A. Introducción

En un escenario en el que los países de América Latina experimentan crecientes brechas de productividad en sus sectores industriales asociadas a la heterogeneidad estructural de sus economías, Chile ha sido pionero en la implementación de una estrategia de fomento productivo. Esta ha ido incorporando gradualmente diversas iniciativas, inspiradas en la economía de redes, las cuales han ido enfatizado en forma paulatina los principios de asociatividad, colaboración, generación de capital social, generación y difusión de conocimientos y competitividad sistémica.

Este trabajo aborda el problema de la heterogeneidad estructural a través de la política de *cluster* en Chile. El capítulo está estructurado en seis secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se examina la interrelación entre heterogeneidad estructural, sistemas de innovación y *cluster*. En la tercera sección se aborda el concepto de *cluster* desde la perspectiva del modelo de competitividad y las políticas de promoción de *cluster*. La cuarta sección analiza la evolución de las políticas de *cluster* en Chile desde la década de los noventa, y en la quinta sección se presentan varios casos representativos de los diversos programas que se han puesto en vigor en el país. Este capítulo concluye con la exposición de un conjunto de lecciones y recomendaciones de política.

Los autores muestran en este capítulo cómo y cuándo la política basada en redes de colaboración marcó un punto de inflexión en las políticas de desarrollo productivo que se venían aplicando en Chile. Este quiebre se produjo a principios de los años noventa, con el propósito inicial de enfrentar las tradicionales fallas de mercado que dificultan el aumento de la productividad y lograr un crecimiento con mayor equidad, focalizando el apoyo productivo en las empresas de menor tamaño. Sobre la base de la abundante literatura y los casos y experiencias en Chile, se sostiene en este capítulo que es factible que en aquellas regiones e

industrias donde se registra una significativa presencia de *cluster* dinámicos, el fenómeno de la heterogeneidad estructural se reduzca de forma significativa. Por último, se señala que en Chile el *cluster* es una realidad económica y un componente fundamental de la estrategia nacional de innovación, puesto que dentro de los avances declarados por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad destaca la política de selectividad de desarrollo de *cluster* con activa participación privada en aquellos sectores que han demostrado un alto potencial de crecimiento para los próximos 15 años.

## **B. *Cluster* innovador y heterogeneidad estructural**

### **1. *Situación de heterogeneidad estructural***

Los problemas de inequidad que se advierten en la mayoría de los países de América Latina son posibles de explicar, desde la perspectiva estructural del proceso de desarrollo económico, por la gran heterogeneidad estructural de sus economías, la cual se manifiesta en amplias brechas internas y externas. Las primeras consisten principalmente en las diferencias de productividad que se observan entre sectores, al interior de estos y entre empresas de un mismo país, mientras que las segundas se relacionan a las capacidades tecnológicas de los países respecto de las mejores prácticas en los países desarrollados. En particular, las brechas internas se reflejan de manera nítida en el desempeño de los distintos tipos de empresas según sus tamaños relativos, es decir, microempresas, pequeñas, medianas y grandes empresas.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> En un reciente documento elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el Trigésimo Tercer Período de Sesiones, llevado a cabo en Brasil este año, se

Una de las interpretaciones que explica esta heterogeneidad estructural de América Latina tiene relación con el hecho que el patrón de crecimiento de largo plazo de las economías que no ha estado alineado con el avance tecnológico y la adaptación productiva. Es por ese motivo que, en el marco de las nuevas teorías del crecimiento, los temas del cambio estructural y la heterogeneidad productiva han adquirido una renovada vigencia, rescatándose un conjunto de conceptos utilizados por la teoría desarrollista de los años cincuenta, tales como las externalidades, indivisibilidades, los derrames tecnológicos, que fundamentan las distintas modalidades de retornos crecientes durante los períodos de expansión económica.<sup>80</sup>

En esta perspectiva renovada, se argumenta que en el contexto del nuevo paradigma de desarrollo en el cual se desenvuelven las economías –cuyos rasgos más conocidos son los sistemas globales de producción y el desarrollo de nuevas plataformas tecnológicas asociadas a tecnologías de información–, la estructura productiva constituye una variable explicativa de la capacidad de la economía para generar aumentos de productividad, crecimiento y empleos calificados. De ahí la importancia que se le asigna a las capacidades que posean las economías nacionales para promover un cambio estructural, con el cual se puedan alinear sus estructuras productivas con las nuevas tendencias tecnológicas internacionales y desarrollar sectores generadores y difusores del conocimiento.

Dentro de esta óptica interpretativa, e incorporando además la perspectiva de los modelos evolutivos del comportamiento de la empresa, se sostiene que el cambio

---

analiza en profundidad el tema de la heterogeneidad y las brechas de productividad en la región. En este estudio se plantea que una reducción de la heterogeneidad entre sectores y agentes económicos debería conducir a una mejor distribución del ingreso y a una menor exclusión social, mientras que una reducción de la brecha externa de productividad elevaría la competitividad y reduciría las diferencias de ingresos per cápita con los países desarrollados (CEPAL, 2010).

<sup>80</sup> Una presentación y análisis exhaustivo de este tema se encuentra en Cimoli, Porcile, Primi y Vergara (2005).

tecnológico es la fuente esencial de la transformación estructural y de la especialización productiva. De acuerdo a este planteamiento, aquellas economías que logran transferir y funcionar según los nuevos paradigmas tecnológicos en boga, deben modificar su estructura sectorial a favor de las industrias de mayor contenido tecnológico y desarrollar así nuevas capacidades para difundir el progreso técnico hacia las otras áreas de la economía.

Siguiendo esta concepción, el modelo evolutivo postula que el comportamiento de la empresa está condicionado tanto por la existencia de competencias y capacidades en su interior, como por factores exógenos asociados a los patrones tecnológicos, de demanda y entorno institucional. Es en este contexto donde se destacan y precisan los alcances de los vínculos sistémicos entre las empresas, las organizaciones y el marco institucional, lo que conduce a formalizar el concepto de “sistema nacional de innovación” como propuesta de ordenamiento institucional (Nelson, 1993).

Estudios empíricos comparativos realizados para varios países de América Latina en el período 1970-2000, y que parten de la base que la actual inserción internacional depende de la transformación de sus estructuras productivas, muestran que la región experimentó un significativo rezago de productividad en la industria, el cual ha agravado la heterogeneidad estructural, incluso en países que han exhibido altas tasas de crecimiento como es el caso de Brasil y Chile. A partir de la distinción de tres grupos de sectores industriales –intensivos en recursos naturales, intensivos en mano de obra y los difusores de conocimiento–, la evidencia muestra que la participación en la estructura industrial de los sectores difusores de conocimiento se han preservado en niveles muy inferiores respecto a los de economías más exitosas y que los aumentos de productividad han sido débiles (Cimoli, Porcile, Primi y Vergara, 2005; CEPAL, 2010).

Estos análisis indican que la brecha de productividad entre América Latina y los países desarrollados se ha ampliado en los últimos años debido a dos causas principales. En primer lugar, la existencia de la heterogeneidad estructural entre sectores y empresas se traduce en que los aumentos de productividad tiendan a concentrarse en unos pocos sectores y empresas. En segundo término, la excesiva especialización de los países de la región hacia sectores productivos intensivos en recursos naturales, provoca que exista escasa capacidad de difusión del progreso técnico al conjunto de la estructura económica (CEPAL, 2010).

La información disponible para el caso de Chile muestra que, en un contexto donde la economía ha reforzado su patrón de especialización en recursos naturales, la productividad del sector manufacturero experimentó un aumento, aunque de una magnitud relativamente menor que el registrado por países exitosos de referencia, como Finlandia (Cimoli, Porcile, Primi y Vergara, 2005).

## ***2. Cluster innovadores dentro del sistema nacional de innovación***

En la situación actual de persistencia y agravamiento de la heterogeneidad estructural de los países de la región, al Estado le cabe un rol ineludible de abordar la transformación de la estructura productiva, con el objetivo de acercarse a la frontera productiva internacional y disponer así de una estructura más dinámica que opere como motor del crecimiento y aprendizaje, como también para cerrar las brechas internas de productividad que reproducen las desigualdades. Esta situación abre el desafío de intervenir en distintos frentes de acción y tomar en cuenta la diversidad de agentes a los que se debe atender, obligando a formular una agenda integrada de desarrollo productivo que articule acciones en las áreas de desarrollo productivo, innovación tecnológica, desarrollo territorial, financiamiento y fomento a la pequeña y mediana empresa (CEPAL, 2010).

El concepto de “sistema nacional de innovación” se define como una red de interacciones a diferentes niveles –macro, meso y micro– entre distintas organizaciones –empresas, institutos de investigación, universidades y agrupaciones– las cuales en conjunto y por sí mismas contribuyen al desarrollo y la difusión de nuevos conocimientos y tecnologías. La experiencia internacional ha mostrado que en un escenario económico con problemas recurrentes de coordinación de decisiones e información, externalidades y retornos crecientes, la decisión de ordenamiento institucional para abordar la transformación productiva tiene implicancias en el desempeño económico de largo plazo de los países.<sup>81</sup>

La efectividad de un sistema nacional de innovación depende en gran medida de la capacidad que exista para distribuir y esparcir conocimiento, estimulando y optimizando la difusión, el acceso y el uso creativo de ideas en cualquiera de sus formas, ya sea escrita en publicaciones, expresada oralmente en conferencias, incorporada en un equipo, en un *software* o en un modelo de negocios. En el escenario de creciente competencia, globalización y avances rápidos en el conocimiento, las nuevas tecnologías y los conceptos innovadores tienen una gran variedad de fuentes, la mayoría de cuales se sitúa al margen del control directo de las empresas, lo que hace a las compañías más especializadas y focalizadas en sus competencias fundamentales y, por ende, más propicias a establecer alianzas de colaboración para acceder al conocimiento y nuevas prácticas, de forma adicional a relaciones estrictamente de mercado tal como la compra de equipos o licencias de tecnología. Las principales modalidades de interacción innovadora de las empresas se sitúan en tres categorías, con distintos niveles de complejidad: redes de colaboración de empresas; relación universidad-industria, y *cluster* en sistemas de innovación (OCDE, 2007a).

---

<sup>81</sup> Un análisis de la evolución de las bases teóricas y prácticas del concepto de sistema nacional de innovación se encuentra en OCDE (2007a).

El paulatino desarrollo de la “economía de redes” en la última década ha sido resultante de los avances de la teoría económica en materia de comprensión de los factores explicativos, a niveles macro, meso y microeconómico, del proceso de innovación. Aunque los mercados, los sistemas jerárquicos y las redes han coexistido como formas de organización económica durante mucho tiempo, el despliegue del nuevo paradigma tecnológico de la sociedad de la información explica la emergencia las ventajas comparativas de las redes sobre los mercados y los sistemas jerárquicos. De forma muy sintética se puede afirmar que existen, al menos, cuatro áreas de la teoría económica que han estado contribuyendo a conceptualizar la “economía de la red”: en primer lugar, la nueva teoría del crecimiento que enfatiza la importancia de los retornos crecientes de la inversión en nuevas tecnologías y capital humano, basados en el crecimiento exponencial del volumen y la diversidad del conocimiento codificado y tácito; en segundo término, la teoría evolutiva ha demostrado que esta acumulación de conocimiento es no-lineal, involucrando interacciones entre diferentes estados de investigación e innovación, y generada por la interrelación entre organizaciones, con y sin fines de lucro, e instituciones de diversa naturaleza; la tercera vertiente es la teoría de los modelos institucionales, que enfatiza la importancia de la innovación organizacional en las empresas y en el gobierno para el diseño y la coordinación de las instituciones y procedimientos involucrados a fin de posibilitar interacciones más complejas, así como para manejar la creciente especialización de tareas y herramientas productivas; por último, la sociología de la innovación enfatiza el rol de la confianza para enfrentar la incertidumbre y evitar el escalamiento de los costos de transacción que resultan del aumento de la especialización y el rol de los incentivos no-monetarios y trueques que incentivan la creatividad en las redes de innovación (OCDE, 2007b).

De acuerdo a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el *cluster* innovador puede ser definido como una red interdependiente de empresas e instituciones generadoras de conocimiento –universidades, institutos de

investigación y empresas tecnológicas–, conectadas a instituciones de servicios de extensión tecnológica, integradas vertical u horizontalmente en una cadena de valor, donde cooperan en el desarrollo y la utilización de bienes públicos específicos para el sector, basados en una infraestructura física y de conocimiento común. Históricamente, el *cluster* tradicional ha tenido una fuerte dimensión espacial. Sin embargo, con los cambios tecnológicos en los sistemas de transporte y comunicación, el *cluster* innovador puede trascender los límites geográficos, operar indistintamente a nivel internacional, nacional o regional y estar estrechamente conectado con redes globales de producción e innovación.

### **C. *Cluster* y competitividad territorial**

#### **1. *Conceptualización del cluster***

Hace bastante tiempo que diversos economistas han estudiado un peculiar fenómeno en el terreno productivo. En ciertos territorios se producen aglomeraciones de productores de un cierto bien o bienes relacionados, que son capaces de alcanzar colectivamente altos grados de productividad y calidad en su producción, imponiéndose en los mercados a los productores de otras regiones y asumiendo liderazgo en materia de innovación en sus particulares campos. Alfred Marshall, a fines del siglo XIX describía lo que denominó distritos industriales y durante el siglo XX múltiples actores fueron profundizando en la caracterización del fenómeno.<sup>82</sup> El tema adquirió particular prominencia con la publicación del libro de Michael Porter (1991) *La ventaja competitiva de las naciones*, en el cual el autor acuña el término “*cluster*” para caracterizar estas aglomeraciones. Desde entonces el término ha sido utilizado ampliamente.

---

<sup>82</sup> Cabe mencionar a Perroux (1955) y su teoría de polos de crecimiento, las contribuciones de Piore y Sabel (1984) sobre los orígenes históricos de ciertos *cluster* o los estudios sobre los distritos industriales en Italia de Becattini (1979).

En su libro, Porter (1991) intenta identificar aquellos aspectos que permiten explicar por qué ciertos países o regiones han sido capaces de generar alto dinamismo económico, sustentado en procesos de permanente crecimiento de la productividad de sus empresas. Desarrolla un marco analítico (“el diamante de Porter”) donde identifica fuerzas que, de estar presentes en una economía, potencian estos procesos. Entre estas fuerzas o factores que potencian la competitividad, el autor indica la existencia de *cluster* en un país o territorio determinado. De este marco analítico se infiere, por ende, que aquellas empresas que participan de un *cluster* tienen mayor propensión a generar dinámicas de crecimiento de productividad que les permiten competir eficazmente con sus rivales.

Es importante señalar que en su planteamiento Porter (1991) no busca hacer prescripciones de política, sino más bien dar cuenta de un fenómeno, que después ejemplifica de forma abundante. Emergen entonces los casos del *cluster* de las baldosas cerámicas en el norte de Italia, de imprentas y equipos para impresión en Alemania o los robots en Japón. En los 20 años transcurridos desde la publicación de este libro se ha identificado y descrito un vasto abanico de casos que permiten corroborar la importancia de la influencia del *cluster* como factor potenciador de la competitividad de los territorios.

Aceptando que el *cluster* es idiosincrático por naturaleza, de la revisión de la literatura emergen siete elementos clave que los caracterizan: (i) la concentración geográfica de las empresas para aprovechar economías de escala externas y factores “blandos”, como el capital social y los procesos de aprendizaje; (ii) especialización en el sentido de que los *cluster* se centran en torno a una actividad principal a la que se vinculan todos los actores; (iii) actores múltiples por cuanto, además de las empresas, otras entidades como las autoridades públicas, las universidades, los centros tecnológicos o las organizaciones empresariales

pueden desempeñar papeles cruciales en el *cluster*; (iv) cooperación y competencia entre las empresas; (v) masa crítica, que se requiere para alcanzar una dinámica interna relevante; (vi) ciclos de vida, en general de largo plazo; y (vii) la innovación como un proceso distintivo de las empresas del *cluster* en los campos tecnológicos, comerciales u organizacionales (Anderson, Serger, Sörvig y Hansson, 2004).

Una empresa que forma parte de un *cluster* en un determinado territorio, por una parte ayuda a constituir y por otra se beneficia de participar en esta configuración. En ella, la empresa enfrenta el acicate de la competencia o la presión de clientes y proveedores locales pero, también, se beneficia de la existencia de conocimientos tácitos disponibles en la fuerza de trabajo local, del acceso a insumos y servicios especializados, de apoyos públicos y modalidades de financiamiento particulares, entre otros factores, todo lo cual le permite competir en forma ventajosa con sus productos, más allá de las fronteras del *cluster*. La operación fluida de esta dinámica de competencia-cooperación incentiva la innovación y fortalece a las empresas del *cluster* para enfrentar los desafíos de la competencia externa a través de la introducción de productos o procesos innovadores. Esto es lo que permite la permanente dinámica de aumento de la productividad.

Un aspecto que cabe enfatizar es que en general el *cluster* incorpora empresas de muy distinto tamaño. En particular, se observa una presencia significativa de pequeñas y medianas empresas. Esto es bastante notorio en casos como la industria cerámica del norte de Italia o la cadena de proveedores de piezas y partes en la industria de la robótica en Japón. En estos casos se trata de empresas que son bastante intensivas en conocimiento, el cual se ha ido acumulando durante los años de formación del *cluster*.

## **2. Cluster y heterogeneidad estructural**

De lo expuesto es posible concluir que en aquellas regiones con significativa presencia de *cluster* dinámicos, el fenómeno de la heterogeneidad estructural no debiera estar presente, o su presencia tendría que ser más bien marginal. El rasgo fundamental de la heterogeneidad estructural, la existencia de grupos segregados de empresas, que no interactúan y operan en mercados de dos velocidades, está por definición ausente de la dinámica de operación de un *cluster* dinámico. Éste, por el contrario, puede ser caracterizado por la fluidez de la interacción entre las empresas y sus proveedores y clientes, que se relacionan virtuosamente en procesos de aprendizaje de nuevas tecnologías o de innovación colaborativa. Asimismo, no es inusual encontrar *cluster* que constituyen instituciones colaborativas (como cámaras de comercio, unidades de transferencia tecnológica asociativas, entre otras) que permiten a múltiples empresas que compiten entre sí beneficiarse de acciones colectivas. Por otra parte, la vocación del *cluster* de competir más allá de sus fronteras, ocasiona que de manera directa o indirecta, las empresas que lo integran tengan acceso a mercados más amplios, con todo lo que esto involucra en materia de oportunidades de negocio, de acceso al conocimiento y de exigencias competitivas, que permiten a las empresas estar siempre más preparadas y alertas.

De lo anterior se desprende que el problema clave del aislamiento que tiene la pequeña empresa en un contexto de heterogeneidad estructural, está por completo ausente de las preocupaciones de una unidad productiva perteneciente a un *cluster* dinámico. Esto se traduce en la menor significación del fenómeno de la heterogeneidad estructural en los territorios que albergan a *cluster* dinámicos.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Incluso en aquellos territorios con *cluster* de más alta productividad hay empresas de muy baja productividad, como observaron algunos de los autores de este artículo en una visita a Silicon Valley durante la época del *boom* de las empresas "punto.com". A pocas cuadras de las empresas de tecnologías de información que tienen crecimientos de dos dígitos operaban restaurantes para los trabajadores de bajos ingresos, en muy precarias condiciones de productividad y calidad.

### **3. Las políticas de promoción del cluster**

Con la publicación del libro de Porter ocurrió un fenómeno muy curioso. Si bien el autor busca elaborar una teoría general de los factores que inciden en la competitividad (y con ello en la prosperidad) de las naciones, incorporando múltiples dimensiones, es el concepto del *cluster* el que concita mayor atención, particularmente entre los diseñadores de política del desarrollo productivo. A partir de allí se observa una explosión, en los más variados países y regiones del mundo, de iniciativas de política para estimular la creación o fortalecimiento de *cluster* dinámicos. Esto, a pesar que Porter (1991) otorga en su libro un rol muy reducido a la acción gubernamental en la constitución de un *cluster* dinámico.

La emergencia de políticas públicas de *cluster* no es extraña. Es sin duda atractiva la posibilidad de reproducir los éxitos de aglomeraciones de empresas dinámicas con su potencial de generación de empleo de alta calidad, generación de conductas innovadoras e involucramiento masivo de la PYME. Sin embargo, diseñar políticas eficaces para este propósito no es trivial. Se deben además evitar riesgos propios de estas políticas, tales como errores de selección de *cluster* a apoyar, la creencia de que es posible crearlos desde la nada, generación de rigideces y la captura de la acción pública por parte de los participantes.

Después de 20 años existe una vasta literatura que analiza políticas de apoyo al *cluster* y destila buenas prácticas que pueden ser replicadas. En general, estos programas emergen con objetivos de: (i) desarrollo regional (a menudo en regiones rezagadas); (ii) fortalecimiento de capacidades de innovación en ciertos rubros de alto potencial que puede expresarse a través de esfuerzos colectivos; (iii) desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Muchas veces, los programas de apoyo al *cluster* son un canal que combina varios de estos objetivos.

Habida cuenta de este amplio conjunto de posibles objetivos, cabe preguntarse cuáles son los componentes distintivos de las políticas de apoyo al *cluster*. Tal como señala un estudio de la OCDE (2007b) que revisa programas de *cluster* en sus países miembros, estos “usan un amplio rango de definiciones y aproximaciones relativas al *cluster* pero parten del supuesto común acerca del valor de la aglomeración de empresas y de la importancia de vincular personas, competencias y conocimientos al nivel regional”. Esto se traduce en que el esfuerzo principal de estas políticas se concentra en la generación de vínculos, ojalá permanentes, entre un conjunto de actores, de modo que sean viables iniciativas de valor que no ocurrirían si ellos trabajaran en una situación de aislamiento. Acompañando a estos esfuerzos, y dependiendo del foco específico de la iniciativa, se podrán agregar de forma *ad hoc* otros componentes: apoyo financiero a la innovación, infraestructura productiva, acciones de promoción exportadora, entre otros.

De lo anterior se desprende que para efectos de implementar estas políticas han debido generarse mecanismos que estimulen a empresas y otros actores (universidades, entidades tecnológicas y gobiernos locales, entre otros) a vincularse y generar iniciativas colectivas en beneficio común. Muchas veces este esfuerzo ocurre en un escenario en que los actores tienen intereses diversos o incluso contrapuestos en su operación cotidiana (que es lo que finalmente explica por qué no se han generado iniciativas de mutuo beneficio de manera espontánea). En general estos mecanismos se basan en el trabajo de facilitadores (o *brokers*) que convocan a las empresas a trabajar en conjunto y utilizan múltiples mecanismos para generar los niveles mínimos de confianza necesarios para viabilizar un trabajo colectivo de largo plazo. Este trabajo demanda la elaboración de estrategias (y metas) comunes y después la materialización de esa estrategia. En todo este proceso debería tenerse especial cuidado en la preservación y el fortalecimiento del compromiso de los actores con los objetivos acordados. En el

proceso los vínculos se fortalecen, las redes se potencian y, en consecuencia, aumenta el capital social colectivo e individual. Este es un resultado buscado en todas las iniciativas de *cluster* e involucra, de paso, la superación del rasgo más característico de la heterogeneidad estructural, como se ha señalado.

La experiencia ha mostrado, sin embargo, que es poco probable convocar y sostener esfuerzos empresariales con sólo el propósito de estrechar vínculos con otros. Este esfuerzo debe asociarse a objetivos comunes y acciones colectivas, las cuales van desde las más sencillas, como la organización de misiones de aprendizaje a terceros países o la estructuración de esquemas de negociación colectivos con proveedores o clientes, hasta la conformación de consorcios tecnológicos o construcción de infraestructuras de servicio comunes, pasando por la organización de acciones de formación, entre otras tareas.

El trabajo colectivo de empresas y otros actores en un programa de *cluster* tiene externalidades extremadamente valiosas para el propio gobierno en múltiples campos de su acción. De ahí pueden emerger indicaciones muy concretas de necesidades en el campo de la formación de recursos humanos en todos los niveles, de infraestructura productiva y tecnológica, así como de ajustes regulatorios. También se pueden recibir señales para focalizar esfuerzos de atracción de inversiones y eliminar barreras a la competencia.<sup>84</sup>

#### **D. Evolución de la política de *cluster* en Chile**

---

<sup>84</sup> En trabajos posteriores a su libro original, Porter ha puesto énfasis en que el rol del gobierno debe ser el de mejorar *cluster* emergentes o existentes, sugiriendo muchas de las acciones detalladas en este párrafo (Porter, 2008).

## **1. La estrategia de cluster en Chile**

En Chile, los *cluster* constituyen una realidad económica y un elemento central en la estrategia nacional de innovación. Dentro de los avances declarados por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad destaca la política de selectividad de desarrollo de *cluster*, con una activa participación privada en aquellos sectores que han demostrado un alto potencial de crecimiento para los próximos 15 años. En una primera fase, la política de *cluster* estará apoyando a cinco sectores, propiciando un contenido cada vez mayor de conocimiento en la configuración de su oferta exportadora: minería, acuicultura, turismo de intereses especiales, alimentos y servicios globales (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2010). Aunque el proceso de configuración de una política de *cluster*, que formalmente partió en 2007, está en su etapa inicial, es posible reflexionar sobre los fundamentos de dicha política y las características de los sectores seleccionados.<sup>85</sup>

La economía chilena se ha caracterizado por un patrón de especialización en la explotación y procesamiento de recursos naturales, tanto los tradicionales de la minería, como de nuevos sectores provenientes de la industria forestal, acuicultura y agroindustria. Esta situación, que ha sido señalada como limitante para el cambio estructural y la promoción del progreso técnico en el país, constituye una oportunidad para crear nuevas actividades intensivas en conocimiento, sin que sea necesario transitar por un proceso de industrialización tradicional. La estrategia de innovación planteada ha sido precisamente utilizar parte de las rentas de la propia base de recursos naturales como una fuente para innovar y generar nuevos conocimientos. La aplicación del *royalty* a las grandes empresas mineras del cobre que financia el Fondo de Innovación para la Competitividad

---

<sup>85</sup> Las reflexiones que siguen están basadas en el trabajo de Muñoz, O. (2008), "Globalización y desarrollo exportador chileno: el rol de los *cluster* de recursos naturales", en Leiva, J. y Castillo, M. (Ed.), *Globalización Económica: Oportunidades y Desafíos para Chile*, Chile21-CORFO.

(FIC) es una de las iniciativas más emblemáticas para, a partir de la rentas de recursos naturales, generar rentas asociadas a nuevos conocimientos y aplicaciones.

La política de *cluster*, definida a partir de sus agendas estratégicas, ha sido reconocidas por los actores de la industria como una buena herramienta para abordar brechas de competitividad, pues se tratan deficiencias sistémicas, en torno a sectores relativamente acotados donde existe cierto capital social y hay ventajas comparativas que permiten avanzar sin gran dificultad en mejoramientos adicionales. Sin embargo, esto no significa que la actual estrategia de *cluster* sea suficiente para enfrentar los problemas de competitividad, sino que constituye un primer paso para avanzar en una alianza público-privada de desarrollo de los sectores. Más importante aún, es que esta política se inserta en una estrategia nacional de innovación de largo plazo, dentro de la cual se toman los grandes objetivos del desarrollo, entre ellos, la innovación tecnológica, el mejoramiento de la calidad del capital humano, la modernización de las pequeñas y medianas empresas y el desarrollo regional.

Sin embargo, la actual situación de desarrollo de *cluster* en Chile está todavía en una fase embrionaria y distante del modelo innovador. La situación de los *cluster* es bastante heterogénea, pues coexisten algunos tradicionales, que se han desarrollado históricamente en el país, como la industria del cobre, con otros de nueva generación, generados desde los años 80, como el del cultivo de salmones, vinos y frutas y, recientemente, actividades de servicios globales asociadas a la industria de tecnologías de información.

Es posible distinguir, al menos, tres categorías de *cluster* en Chile. En primer lugar, los más desarrollados y conocidos, formados a través de varias generaciones. En segundo término, aquellos en desarrollo, que son agrupaciones productivas que todavía no alcanzan las características propias de un *cluster* en

forma. Por último, el *cluster* potencial, en torno a nuevas actividades asociadas a tendencias emergentes de la economía internacional, donde existe un desarrollo incipiente en el país.

Entre los *cluster* tradicionales, formados en tres generaciones o más, destaca, el de la minería del cobre, que se desarrolló a lo largo de casi todo el siglo XX y, en seguida, una nueva generación de *cluster* maduros, constituidos durante el proceso de industrialización sustitutiva, destacando el caso de la industria del acero, que generó una importante cadena de actividades manufactureras.

En la categoría de *cluster* en desarrollo están aquellos que se generaron a partir de fines de los años ochenta, con la consolidación de la apertura al exterior y la superación de la crisis de la deuda externa. Sus principales exponentes fueron la acuicultura del salmón y el forestal-maderero. En esta misma categoría se encuentran aquellos que se generan a partir de los años noventa, en un contexto de alto crecimiento económico, entre los cuales están los del vino, la fruta fresca y elaborada, el lácteo y el hortofrutícola.

En la categoría de *cluster* potencial se clasifican actividades como la del turismo de intereses especiales (ecológico, científico, de montaña y de pesca), así como los servicios globales en sus áreas de procesos de negocios, tecnologías de información y procesos de conocimiento.

## **2. Evolución de la política de desarrollo productivo**

Chile ha sido pionero a nivel internacional en la implementación de programas asociativos. El recorrido comienza a inicios de la década de los noventa, coincidiendo con el proceso de transición democrática. En este período las nuevas autoridades debían definir los caminos a seguir en materia de políticas

económicas y, particularmente, respecto al fomento productivo. El gobierno había asumido el compromiso de impulsar una estrategia de desarrollo con equidad, pero sin afectar el modelo de economía de mercado.<sup>86</sup> Con este propósito, se eligió como objetivo de política a la pequeña y mediana empresa (PYME) como el segmento preferente hacia el cual se dirigirían los esfuerzos gubernamentales de fomento productivo.

El marco conceptual que avalaba esta decisión tenía relación con las denominadas “fallas de mercado”, que aparecen porque los mercados son imperfectos y a menudo están lejanos a un funcionamiento óptimo, afectando el bienestar de la sociedad, lo que justifica y exige la participación del Estado. En la definición del nuevo modelo de intervención, fue decisivo el análisis de otras experiencias internacionales y de sus mejores prácticas. En particular, se pueden señalar los casos de Dinamarca, España, Holanda, Irlanda, Italia y Singapur, entre otros, que entonces destacaban por haber establecido nuevos mecanismos de cooperación público-privado y de fomento a las PYME sobre bases territoriales (Muñoz, 2009).

En este contexto se inicia un extenso recorrido de dos décadas, en las que se observa una constante evolución y creciente sofisticación de los esfuerzos gubernamentales por incrementar la competitividad de las empresas (Gráfico II.1). Se pasa desde esfuerzos iniciales, que apuntaban a incentivar el trabajo asociativo entre un grupo determinado de empresas, a enfoques más sofisticados de tipo *cluster*, en que se pone en juego toda la cadena de valor, considerando como tales a productores, proveedores de bienes y de servicios, instituciones públicas, universidades y centros de investigación, entre otros.

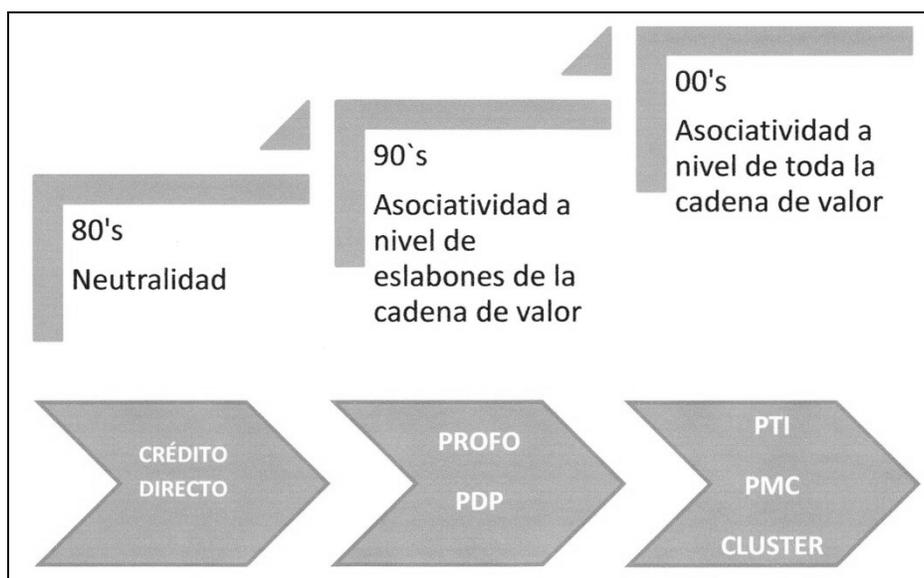
---

<sup>86</sup> Existía una decisión política de la Concertación, adoptada al más alto nivel, en cuanto a que el sistema de economía de mercado, abierta y competitiva, sería la base institucional del desarrollo de la economía (Muñoz, 2009).

Al examinar el tema de forma cronológica desde la década de los ochenta, es posible distinguir tres períodos bien definidos en cuanto al tipo y alcance de las políticas de desarrollo productivo: políticas neutrales de financiamiento, políticas asociativas a nivel de eslabones de la cadena de valor y políticas asociativas integrales.

En los años ochenta las políticas de fomento productivo se concentraron principalmente en el área de servicios financieros, para facilitar el acceso al crédito de las empresas, sin un foco determinado respecto al tamaño o sector productivo. Se trataba entonces de entregar créditos de forma directa (banca de primer piso) a las empresas que lo solicitaban. Aunque no existe evaluación acerca del impacto de este tipo de programas, la información disponible muestra que a fines de 1989 había una cartera de colocaciones de primer piso superior a US\$ 700 millones, de las cuales 54% estaba vencida (Muñoz, 2009). Esta cartera fue licitada a la banca privada, realizando el Fisco (en este caso la CORFO) la pérdida respectiva, equivalente a la diferencia entre el valor de venta y el valor nominal de la cartera.

**GRÁFICO II.1**  
**EVOLUCIÓN DEL ENFOQUE DE CLUSTER EN CHILE, 1980-2010**



*Fuente: Elaboración propia.*

En la década de los noventa, tomando como base la consolidación de la economía de mercado, pero con mayor presencia del Estado para brindar mayor equidad al proceso de desarrollo y resolver fallas de mercado, se inicia la formulación de nuevos programas, cuyo foco principal fue la pequeña y mediana empresa. Algunos de ellos, en forma pionera a nivel internacional (Dini, 2009), apuntaron a estimular la asociatividad y la generación de capital social entre unidades productivas de menor tamaño. De esta forma se inició un esfuerzo sistemático y amplio de cobertura para estimular la asociatividad a nivel de eslabones de la cadena de valor. Se diseñaron y pusieron en operación diferentes instrumentos, entre los que destacan: Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) y los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP).

#### ***a. Proyecto Asociativo de Fomento (PROFO)***

El primer instrumento de fomento que consideró la asociatividad como herramienta para estimular el desarrollo de la competitividad de la pequeña y mediana empresa fueron los Proyectos Asociativos de Fomento. Esta herramienta era parte de un paquete de medidas orientadas a estimular el desarrollo de las empresas de menor tamaño, que el Gobierno de Chile presentó públicamente en junio de 1991. Durante la década de los noventa los PROFO y, en menor medida, los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) se transformaron en los principales instrumentos de fomento de la PYME. A finales de este decenio, con la experiencia acumulada y los buenos resultados logrados, comenzó a ampliarse la cartera de instrumentos disponibles. Siempre sobre la base de estimular la asociatividad entre empresas se crearon otros instrumentos que se describen más adelante.

Desde sus orígenes y hasta 2004 el número de proyectos y empresas beneficiarias tuvo un ritmo sostenido de crecimiento (Gráfico II.2). Ese año se aprobaron 517 proyectos en los que participaron 4.200 empresas, movilizándose entre recursos públicos y privados más de US\$ 15 millones. La reducción que se registró a partir de 2005 está relacionada con un cambio de estrategia, al pasar desde una lógica de difusión a otra de focalización, y con la aparición de nuevos instrumentos, lo que permitió a las empresas elegir alternativas de apoyo más adecuadas a sus propósitos.

Los PROFO son un mecanismo de apoyo que subsidia los gastos en los que incurre un grupo de pequeñas y medianas empresas que se asocian para alcanzar un objetivo común. Este instrumento, en sus orígenes, consideraba tres etapas. Una primera de diseño, que se podía extender hasta por 12 meses; una segunda de ejecución del proyecto, de hasta 24 meses y una tercera, de desarrollo y ampliación, por hasta 36 meses. La etapa de diseño tenía un subsidio máximo de US\$ 17.000 y las siguientes etapas, subsidios anuales de hasta US\$ 77.000.

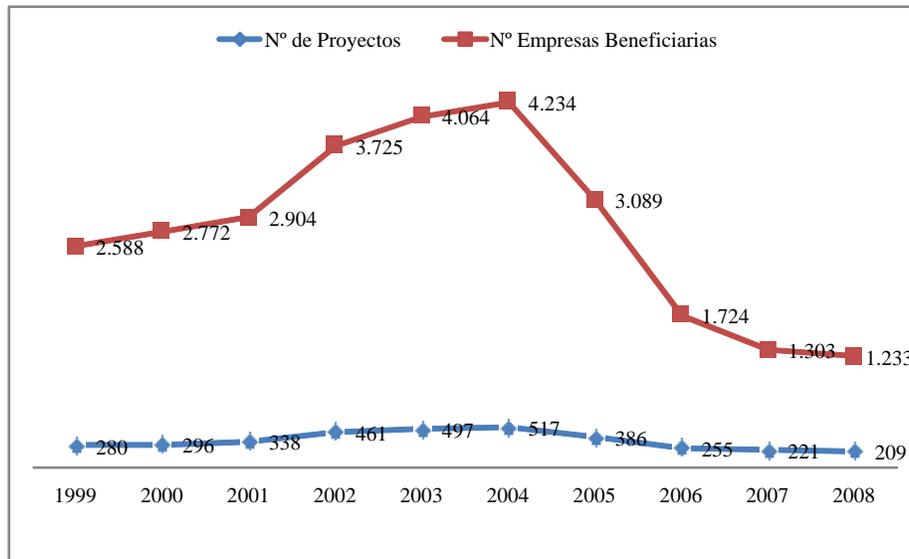
En la actualidad los PROFO cofinancian el desarrollo de un proyecto asociativo presentado por al menos cinco empresas (MIPYME), a alguno de los Agentes Operadores Intermediarios de CORFO,<sup>87</sup> por un período de tres a cinco años. La mayoría de los proyectos cofinanciados en los últimos años han buscado aumentar las exportaciones o resolver problemas de posicionamiento de destinos, de marca o de productos. A través de estos proyectos se han podido desarrollar también inversiones conjuntas que les han permitido a las empresas beneficiarias escalar en la cadena de valor hacia segmentos de mayor rentabilidad.

## GRÁFICO II.2

---

<sup>87</sup> Después de un período de marcha blanca en que los PROFO fueron desarrollados directamente por CORFO, se resolvió, en 1993, involucrar a un conjunto de instituciones privadas para que desarrollaran la difusión del instrumento. El propósito fue mejorar la eficiencia administrativa en la gestión de éste, pues se pretendía incrementar significativamente su cobertura.

## COBERTURA DE LOS PROFO, 1999-2008



Fuente: CORFO, Gerencia de Fomento.

### ***b. Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)***

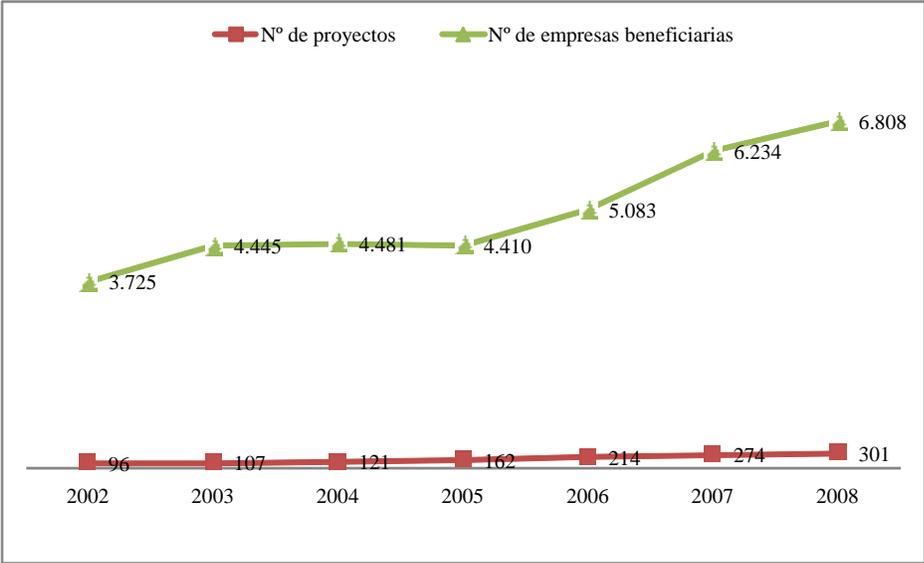
El objetivo del Programa de Desarrollo de Proveedores es apoyar la integración de pequeñas empresas proveedoras en las cadenas productivas de grandes empresas, clientes de las primeras. Al igual que en el caso de los PROFO, la experiencia comenzó a través de la búsqueda de buenas prácticas internacionales. La iniciativa inspiradora fue un exitoso programa de desarrollo de proveedores de Singapur.<sup>88</sup> Se buscaba que las grandes empresas estimularan activamente el desarrollo competitivo de sus empresas proveedoras y estas, a su vez, siendo más productivas, proveyeran de productos y/o servicios con un mayor nivel de eficiencia a las primeras. En este tipo de programas aparece implícito el concepto de Porter (1991) de competitividad sistémica. Después de dos o tres años de marcha blanca, no exentos de polémica,<sup>89</sup> el programa experimentó un

<sup>88</sup> En el caso de los PROFO la iniciativa inspiradora provino de la experiencia española.

<sup>89</sup> Hubo fuertes cuestionamientos a la legitimidad de un instrumento que subsidiaba, con fondos públicos, acciones impulsadas por grandes empresas, con el riesgo de que el programa terminara

fuerte crecimiento, duplicando en seis años el número de empresas beneficiarias y triplicando el número de programas en ejecución.

**GRÁFICO II.3  
COBERTURA DE LOS PDP, 2002-2008**



Fuente: CORFO, Gerencia de Fomento.

El PDP permite que la gran empresa identifique las debilidades de sus proveedores MIPYME y desarrolle un plan de trabajo que les permita modernizarse y adecuarse a los requerimientos de los mercados, principalmente de exportación. Estos proyectos pueden durar hasta tres años e incluyen actividades de asesoría, capacitación y transferencia tecnológica, entre otras. En promedio, liderados por la empresa cliente, se destinan cerca de 100 horas anuales de expertos por cada proveedor. Estos programas han sido muy importantes, en especial para proveedores del sector agrícola, a través de la

---

fortaleciendo la posición de supremacía de la gran empresa (cliente) en desmedro de las pequeñas (proveedoras).

aplicación de buenas prácticas productivas, riego tecnificado, incorporación de nuevas especies, mejoramiento de manejo animal y predial.

### ***c. Programas asociativos en cadenas de valor***

Hacia fines de la década de los noventa, el contexto y el escenario económico chileno había cambiado significativamente como consecuencia de la crisis asiática, la desaceleración del ritmo de crecimiento económico, la mantención de una estructura exportadora basada principalmente en recursos naturales y los mayores rezagos y desequilibrios territoriales. Ante estos nuevos desafíos, se dio un nuevo impulso a la política de fomento productivo, esta vez con un enfoque más integral y sistémico. Para tal efecto, se diseñaron e implementaron nuevos programas, con mayor presupuesto, en un marco de más interacción y complementariedad con el sector privado.

La nueva política de fomento productivo fue desarrollándose y cobrando vigor en forma paulatina, y se orientó a desarrollar las capacidades empresariales y sinergias asociativas, considerando los ámbitos territoriales y locales. Surge así en el año 2000 el Programa Territorial Integrado (PTI), donde el concepto de asociatividad se aplica a toda la cadena de valor. El objetivo de la intervención es facilitar la coordinación y aportar instrumentos selectivos donde aparezcan vacíos de mercados, brechas de competitividad y oportunidades de negocios. La maduración de esta línea de trabajo se alcanza con la creación de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y el diseño y puesta en marcha de Programas de Mejoramiento Competitivo (PMC). Desde entonces, las estrategias y los planes de desarrollo se deciden en los propios territorios, a través de un trabajo público-privado, con apoyo metodológico experto a cargo de consultoras internacionales.

De forma paralela, como se mencionó, se sientan las bases de un Sistema Nacional de Innovación, ampliando la visión estratégica vigente de modo de

focalizar esfuerzos en áreas de especial relevancia para el desarrollo competitivo del país. Muchos de los sectores con alto potencial de desarrollo e incluso algunos consolidados requerían que las políticas económicas fuesen más amplias abarcando materias tales como la educación, la modernización de las instituciones públicas, la gestión de la PYME y el desarrollo de nuevas plataformas de servicios digitales, comerciales y financieros. La experiencia internacional –en este caso Finlandia, Irlanda y Nueva Zelandia– sirvió de referencia para el desarrollo de políticas económicas en Chile.<sup>90</sup> Los recursos tienen su origen en las rentas excepcionales de la industria del cobre.<sup>91</sup> En el año 2006 se crean el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) y el Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad (CNIC), cuyas principales propuestas son las siguientes.

- Fortalecimiento de los *cluster* constituidos en torno a nuestras ventajas comparativas actuales, así como el desarrollo de nuevos *cluster*, de modo de generar ventajas competitivas dinámicas, sostenibles en el tiempo.
- Incremento de la productividad de las pequeñas y medianas empresas a través de un gran esfuerzo de difusión tecnológica.
- Impulso al surgimiento de nuevas empresas intensivas en innovación tecnológica, y consolidación de una industria financiera para las etapas iniciales de mayor riesgo o incertidumbre de los procesos innovadores, en particular capital semilla, pre-semilla y de riesgo;
- Establecimiento de unidades de investigación, desarrollo o provisión de servicios intensivos en tecnología.

---

<sup>90</sup> Los senadores Alejandro Foxley y Edgardo Boeninger desempeñaron entonces un papel fundamental para dotar a las nuevas políticas –basadas en estrategias innovadoras– de los recursos financieros necesarios para su puesta en práctica.

<sup>91</sup> La mayor industria de Chile, que ha generado enormes beneficios para el país, está condenada en el largo plazo a desaparecer, pues se basa en la explotación de un recurso no renovable. De esta forma, la producción de cobre, que provoca una descapitalización al disminuir las reservas de este metal en el país, se transforma en recursos financieros que permiten capitalizar otras actividades e industrias de alto rendimiento a largo plazo, las cuales deberían suplir a la industria del cuprífera cuando esta desaparezca.

#### **d. Programa Territorial Integrado (PTI)**

El objetivo de los Programas Territoriales Integrados (PTI) es apoyar la coordinación y articulación de proyectos vinculados al desarrollo empresarial, destinados a mejorar la competitividad de un territorio o zona geográfica determinada en torno a sus principales actividades económicas o las de mayor proyección. Las principales características de estos son las siguientes:

- Estar circunscrito a un territorio determinado y dirigirse a la acción de fomento productivo.
- Coordinar, articular e integrar el uso de los instrumentos de fomento productivo.
- Coordinar los sectores sector público y privado, con énfasis en las instituciones locales.
- Dirigir su actividad hacia una base empresarial interesada en mejorar su posición y competitividad.

Esta iniciativa se desarrolla en dos etapas. La primera corresponde a la formulación del programa, con una duración máxima de seis meses, mientras que la segunda, de ejecución, puede extenderse por un máximo de cinco años. El financiamiento anual para cada una de las etapas es de UF 5.000 (US\$ 170.000).

Al diseñar este instrumento se hizo referencia, por primera explícitamente, al enfoque y la teoría económica del *cluster*. La preocupación por los “factores de entorno”, que inciden en la competitividad de las empresas, tuvo en esta oportunidad tanta relevancia como la mejoría de los procesos productivos al interior de las empresas (Cuadro II.1).

#### **CUADRO II.1 FACTORES QUE INCIDEN EN LA COMPETITIVIDAD DE LOS PROGRAMAS TERRITORIALES INTEGRADOS (PTI)**

<b>Objetivos</b>	<b>Factores internos</b>	<b>Factores de entorno</b>
<b>Fortalecimiento de las empresas</b>	Apoyo para la mejora de los procesos productivos	Mejora del ambiente de negocios, generación de servicios productivos, entre otros
<b>Creación de empresas nuevas</b>	Desarrollo de la capacidad empresarial	Desarrollo de fondos de crédito para nuevos emprendimientos.

Fuente: Elaboración propia.

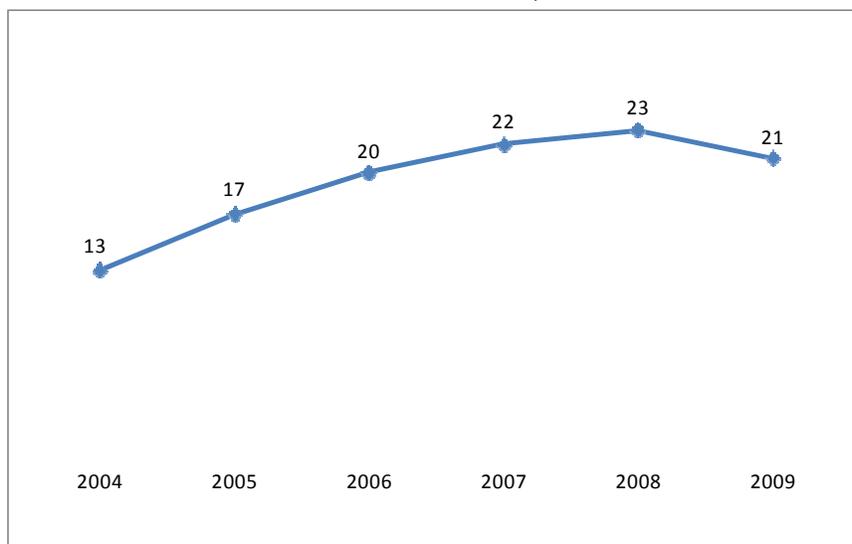
En términos de cobertura los PTI experimentaron un importante crecimiento desde 2004 en adelante. Así, en 2009, un total de 21 de estas iniciativas estaba en operación, alcanzando su máximo en 2008 con 23. Este último año comenzó la implementación de los primeros PMC, versión mejorada de los PTI, lo que explica el quiebre en la tendencia de crecimiento exhibida hasta ese año.<sup>92</sup>

El enfoque de trabajo “de abajo hacia arriba” y la mayor participación regional en comparación con instrumentos anteriores, motivaron a muchos gobiernos regionales a canalizar recursos hacia estas iniciativas.

---

<sup>92</sup> Los PTI fueron un referente importante para el diseño de los PMC. Algunos PTI se transformaron posteriormente en PMC.

**GRÁFICO II.4**  
**COBERTURA DE LOS PTI, 2004-2008**



Fuente: CORFO, Gerencia de Fomento.

**e. Programa de Mejoramiento Competitivo (PMC)**

Los Programas de Mejoramiento Competitivo se crearon al alero de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) y de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). La formación de las ARDP fue una de las 36 medidas comprometidas por la Presidenta Michelle Bachelet para los primeros 100 días de su Gobierno. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) prestó asistencia técnica y metodológica para su diseño, instalación y desarrollo, mediante un contrato de préstamo por US\$ 40 millones, aportados en partes iguales en un período de cuatro años (2007-2011).

En la actualidad las agencias se encuentran instaladas y funcionando en las 15 regiones del país, bajo un modelo de gestión pública y privada, con la misión de fortalecer las capacidades regionales de diseño, coordinación y articulación de acciones de desarrollo productivo e innovación y mejoramiento del entorno competitivo de *cluster*. Con este propósito se elaboraron Agendas de Desarrollo

Productivo e Innovación de acuerdo a las fortalezas y desafíos de cada región, priorizando ciertas aglomeraciones productivas o *cluster*, para impulsar en torno a ellos Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC). En las regiones, las Agencias y los PMC concitan alta valoración y legitimidad.

Con el apoyo de consultoras internacionales (Dalberg y Competitiveness), se diseñaron y pusieron en marcha 45 PMC relacionados con sectores económicos regionales que tienen más potencial de crecimiento y competitividad, promoviendo acciones e iniciativas concretas de carácter público y privada, que les permitan ganar posiciones competitivas. En torno a estos programas se han conformado comités gestores formados, al menos, en 75% por empresas privadas representativas de los eslabones de la cadena de valor del *cluster*. Estos comités otorgan la gobernanza y *accountability* necesario a cada programa.

Por Ley de Presupuestos, al menos ocho servicios deben canalizar recursos a través de estos programas. Sin embargo, el nivel de participación inicial superó las expectativas. En 2008 se logró el compromiso de 15 servicios públicos y dos gobiernos regionales por un total de \$ 38.833 millones (US\$ 75 millones); y en 2009, el compromiso de 18 servicios públicos y seis gobiernos regionales por \$ 60.542 millones (US\$ 115 millones).

Estos nuevos programas se fundamentan en la competitividad sistémica, concepto que sostiene que en el mundo global no compiten las empresas individuales, sino que las cadenas de valor y los territorios asociados a estas. Un Programa de Mejoramiento de la Competitividad constituye, en consecuencia, no sólo un modelo de generación de *cluster* construido con los actores reales de la cadena de valor, sino que un programa de cambio e innovación, que gestiona y forja su propia gobernabilidad. En la elaboración de los 45 PMC diseñados y puestos en marcha han participado más de 1.300 empresas de distintos tamaños. Después de conformados los comités gestores que dirigen estos programas, se han adherido

sobre 2.000 empresas, y se estima que el conjunto de iniciativas desplegadas beneficiarán a cerca de 37 mil empresas. En el Cuadro II.2 se describen los PMC en operación en las 15 regiones del país.

**CUADRO II.2  
PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD (PMC) EN OPERACIÓN  
EN CHILE, POR REGIONES**

<b>Región</b>	<b>PMC</b>	<b>Sector productivo</b>	<b>Mercado</b>	<b>Foco</b>
<b>Arica Parinacota</b>	AGROSOL	Agricultura tecnológica, tomate	Nacional	Tomate sabor (gourmet)
	ALTUR	Turismo de intereses especiales	Global	Turismo altiplánico
	LOGARIC	Plataforma logística y de servicios	Global	Logística y servicios
<b>Tarapacá</b>	TARAPACÁ ENTRETENIDA	Turismo de intereses especiales	Nacional y Sudamérica	Turismo cultural, histórico y arqueológico
	D-TEKTAR PRO	Servicios a la minería/Proveedor de soluciones integradas	Global	Soluciones tecnológicas de clase mundial
	HUB TARAPACA	Servicios logísticos y comercio internacional	Global	Logística marítimo - portuaria
<b>Antofagasta</b>	DESTINO DESIERTO ATACAMA	Turismo de intereses especiales	Global	Turismo vivencial en San Pedro de Atacama
	NOVAPESCAMAR	Pesca artesanal	Nacional	Pescado fresco elaborado
	ANTOFAGASTA	Servicios a la	Global	Soluciones tecnológicas

	SUPPLIERS	minería		integradas
<b>Atacama</b>	FRESHATACAMA	Fruticultura, uva de mesa	EE.UU., Europa y Asia	Nicho de <i>ready to eat</i>
	AQUATACAMA	Acuicultura, ostión	Global	Producto gourmet <i>ready to cook</i>
	AKIATACAMA	Turismo de intereses especiales	Global	Turismo de naturaleza. Altas cumbres y desierto de Atacama
<b>Coquimbo</b>	ASTRONÓMICA CHILE	Turismo de intereses especiales	Global	Turismo astronómico
	PISCO SPIRITS	Uva pisquera y pisco	Global	Pisco Premium
	MINSERVICE	Servicios tecnológicos para la minería	Global	Soluciones tecnológicas para la minería metálica
<b>Valparaíso</b>	PALTEC	Fruticultura/palta	Europa	Nicho de <i>ready to eat</i>
	KONOSUR	Industria del conocimiento, educación superior	Latinoamérica	Valparaíso como centro latinoamericano de educación superior
	REGIÓN VIVA	Turismo de intereses especiales	Global	Valparaíso Patrimonio de la Humanidad
<b>Región Metropolitana</b>	SANTIAGO GLOBAL	Servicios globales	Latinoamérica	Servicios analíticos
	SANTIAGO CAPITAL	Turismo de congresos y convenciones	Latinoamérica	Congresos especializados
	AGROCAPITAL	Agroindustria	Global	Alimentos procesados para

				consumo humano
<b>O'Higgins</b>	VITIVINÍCOLA DEL VALLE DE COLCHAGUA	Vitivinícola	Global	Producción sustentable de vinos de calidad y turismo enológico
	NORESTE VALLE DE CACHAPOAL	Turismo de intereses especiales	Global	Turismo cultural y patrimonial
	CIRUELA DESHIDRATADA	Fruticultura, ciruelas	Global	Ciruelas deshidratadas
<b>Maule</b>	TURISMO, VINO Y GASTRONOMÍA	Turismo	Global	Turismo enogastronómico
	VINOS DEL MAULE	Vitivinícola	Global	Desarrollo de tecnologías
	FRAMBUESA	Fruticultura	Global	Frambuesa fresca
<b>Bío Bío</b>	BÍO BÍO EDUCANDO E INNOVANDO	Educación superior, ciencia y tecnología	Global	Centro de generación de conocimiento
	ALIMENTARIO GANADERO	Ganadero	Global	Cortes <i>premium</i> de carne natural
	BÍO BÍO ENCANTA	Turismo de intereses especiales	Global	Turismo de negocios, congresos y convenciones
<b>Araucanía</b>	ARAUCANÍA FRUTÍCOLA	Fruticultura, <i>berries</i>	Global	Productos gourmet
	NUTRIGRANOS	Industria alimentaria, granos y cereales	Global	Alimentos inteligentes
	ARAUCANÍA TODO EL AÑO	Turismo de intereses	Global	Turismo étnico cultural

		especiales		
<b>Los Ríos</b>	INDUSTRIAS CREATIVAS LOS RÍOS	Servicios industrias creativas	Nacional	Diversificación y posicionamiento
	DESTINO SELVA VALDIVIANA	Turismo de intereses especiales	Nacional	Promoción como nuevo destino
	LECHE	Alimentos	Nacional	Mejorar productividad y diferenciación
<b>Los Lagos</b>	EXPLORA LAGOS y VOLCANES	Turismo	Global	Promoción turística
	CLUSTER DE LA CARNE	Carne bovina	Nacional	Mejorar productividad y diferenciación
	CLUSTER DE LA LECHE	Leche bovina	Global	Mejorar productividad y diferenciación
<b>Aysén</b>	PURO SALMÓN	Acuicultura, salmón	Global	Centro de engorda ambientalmente sustentable
	DE PAMPA A FIORDOS	Turismo de intereses especiales	Global	Ecoturismo y cruceros, eje Balmaceda - Chacabuco
	CLUSTER GANADERO DE AYSÉN	Ganadería, carnes rojas	Global	Carnes naturales
<b>Magallanes y Antártica Chilena</b>	CLUSTER DE TURISMO, NATURALEZA Y AVENTURA	Turismo de intereses especiales	Global	Patagonia chilena y Magallanes
	CLUSTER OVINO	Ganadería ovina	Europa, Israel,	Carnes de

	SERVICIOS ANTÁRTICOS	Servicios	Japón, México  Global	calidad para mercados objetivo  Prestaciones de servicios programas antárticos
--	----------------------	-----------	-----------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en información de CORFO.

#### ***f. Los programas de cluster***

El Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) realizó en 2006 y 2007 un estudio para identificar los principales *cluster* con potencial competitivo. El informe elaborado por Boston Consulting Group (BCG) priorizó 11 *cluster* y el Consejo resolvió comenzar con ocho. Para este propósito se empleó una metodología de tres pasos (Gráfico II.5).

- Paso 1: identificación de una lista inicial, extensa, de 100 sectores potenciales, a través de talleres, consultorías con expertos nacionales, investigación de la literatura relevante y métodos de *benchmarking*.
- Paso 2: reducir la lista a 33 sectores, sujeto a cuatro criterios básicos: (i) posibilidad de consolidar diversas oportunidades; (ii) tamaño actual y esperado de los sectores; (iii) compatibilidad con actuales o potenciales ventajas competitivas en la economía chilena; (iv) posibilidad de que el sector sea considerado una plataforma transversal para apoyar a otros sectores.
- Paso 3: reducir la lista a 11 sectores utilizando un análisis basado en cuatro variables: (i) importancia de cada sector en el PIB total; (ii) potencial de crecimiento de cada sector (aporte sectorial al PIB en los próximos 10 años); (iii) esfuerzos requeridos para apoyar el desarrollo del sector, sobre

la base de su ubicación geográfica, existencia de recursos naturales, capital humano, incentivos para la inversión, acceso a la tecnología, infraestructura y logística, asociatividad y/o conectividad, sustentabilidad medioambiental, mantenimiento de ventajas y marco regulatorio; y (iv) la intervención estatal requerida para capturar el potencial del sector.

Una vez concluidos estos tres pasos el CNIC decidió priorizar ocho de los 11 sectores seleccionados por el BCG: acuicultura, servicios globales, turismo de intereses especiales, porcino - cultura y avicultura, fruticultura, minería del cobre, alimentos procesados y servicios financieros.<sup>93</sup>

CORFO inició en 2008 el proceso de instalación del programa, constituyendo consejos estratégicos de carácter público-privado en cinco *cluster*: acuicultura, alimentario,<sup>94</sup> servicios globales, minería y turismo de intereses especiales. Estos consejos están integrados por representantes de ministerios y servicios públicos relacionados con la problemática de cada *cluster*, así como representantes de gremios, empresas y de la academia. Cada consejo está presidido por los actores públicos de mayor rango de cada sector (ministros) y la gestión está a cargo de un secretario ejecutivo. Los principales hitos del año 2008, dedicado esencialmente a la instalación y puesta en marcha de los consejos y a la validación de las agendas, fueron los siguientes:

- Constitución de los consejos estratégicos de los cinco *cluster*.
- Selección de secretarios ejecutivos a través de concurso público.

---

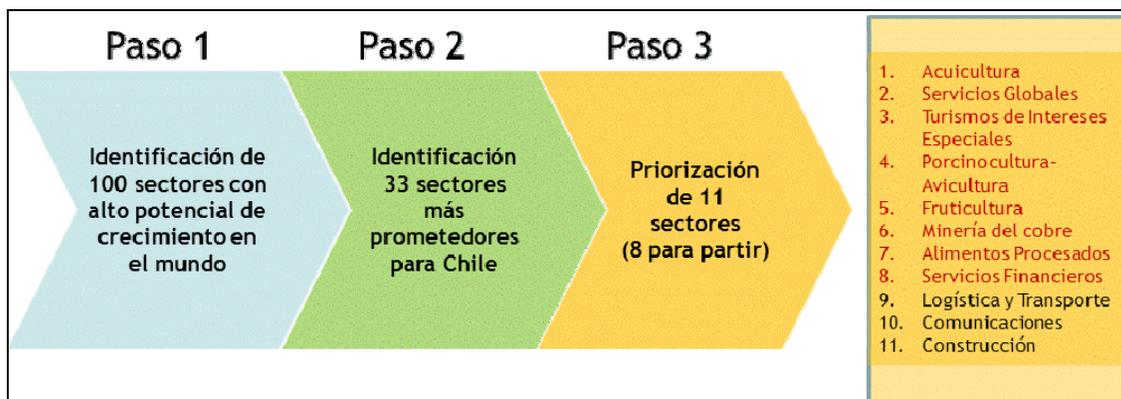
<sup>93</sup> La metodología aplicada ha sufrido diversos cuestionamientos. Los principales se relacionan con que los ocho *cluster* seleccionados no diversifican la base productiva, la mayoría de los sectores seleccionados son maduros, basados en recursos naturales, que no requieren ni incentivan el desarrollo de una fuerza de trabajo calificada ni actividad innovadora. También se cuestiona la escasa atención al enfoque de “abajo hacia arriba” para identificar posibles *cluster* competitivos.

<sup>94</sup> El consejo estratégico del *cluster* alimentario está constituido por representantes de las industrias de alimentos procesados, fruticultura, porcino-cultura-avicultura, carnes rojas y vitivinicultura.

- Generación de una agenda estratégica preliminar que recogía las principales brechas de competitividad y las acciones y planes de corto y largo plazo para cerrar dichas brechas. Para este efecto se utilizaron como insumo principal los estudios elaborados por el BCG y consultorías especializadas contratadas por el Ministerio de Economía.
- Constitución de comités técnicos o mesas de trabajo en cada consejo para la profundización de las agendas y analizar la pertinencia y priorización de ellas.
- Validación de una agenda de trabajo de mediano y largo plazo por parte del consejo estratégico en pleno.

Durante 2009, los esfuerzos se focalizaron en la puesta en marcha de las agendas estratégicas, de acuerdo a la priorización otorgada por los propios consejos estratégicos.

**GRÁFICO II.5  
PASOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE CLUSTER EN CHILE, 2002-2008**



Fuente: Elaboración propia.

## E. Ejemplos exitosos de aplicación de instrumentos asociativos

## **1. PROFO: caso PROFO Dulce Austral**

Al llegar a su sexto año de funcionamiento, el proyecto pretende ser puesto en marcha en sectores como gourmet, cosmética y envases, entre otros. El Proyecto Asociativo de Fomento (PROFO) de Confites “Dulce Austral” marcha a paso firme para consolidarse en el exterior y mantener sus clientes en los mercados externos.

Este PROFO ha alcanzado hitos importantes, como el desarrollo de una oferta exportable a más de 130 formatos de productos, ventas anuales por sobre US\$ 560 mil, y una asociación seria y fuerte de negociación entre las seis firmas que lo conforman: NutraBien, Eckart, Merello, Neuchatel, Entrelagos y De Mi Campo.

Las empresas participantes han registrado un incremento del empleo de 67%, y cada una ha crecido en términos de ventas 2,5 veces su tamaño inicial desde que integra dicha iniciativa.

Otro factor esencial ha sido la participación de la agrupación en ferias internacionales, con apoyo de ProChile, entre las mayores que se realizan en la industria del dulce a nivel mundial: “ISM” en Colonia (Alemania) y “Fancy Food” en Nueva York (Estados Unidos).

El PROFO ha permitido a las empresas integrantes mejorar su preparación a nivel productivo y estratégico para enfrentar nuevos nichos específicos de mercado. Las compañías han incrementado su capacidad tecnológica y generan un mayor número de productos innovadores al atender clientes más exigentes.

## **2. PDP: caso Proveedores de Gerdau Aza**

Gerdau Aza es una empresa siderúrgica cuya materia prima es la chatarra de acero y su principal mercado es la industria de la construcción y la metalmecánica. Anualmente recicla más de 400.000 toneladas de chatarra. En 2007, junto con sus empresas proveedoras, comenzaron a implementar un Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP).

Esta empresa tiene una red de proveedores integrada por los denominados “proveedores directos”, que son micro y pequeños empresarios, con diversos grados de formalidad, los cuales entregan el material directamente, y por los “recolectores primarios”, que entregan la chatarra a los proveedores directos.

El proyecto tiene como objetivo generar competencias y capacidades en las empresas proveedoras de chatarra, a fin de que desarrollen buenas prácticas de gestión, cumplan con los protocolos de la industria y se comprometan con la entrega del material, en el tiempo, la calidad y el volumen requerido

Durante el período inicial de desarrollo del proyecto se capacitaron 86 empresas, con un total de 172 personas. El segundo año, en 2008, la cifra llegó a 75 empresas y 150 capacitados. Las herramientas entregadas se orientaron al apoyo en administración de inventarios de chatarra, contabilidad básica, estado de resultados, buenas prácticas en seguridad industrial, salud educacional y producción limpia, además de la mejora continua de procesos

Resulta entre los resultados que, el PDP ha contribuido hasta el presente a la formalización y mejora medioambiental de 30% de las empresas proveedoras. En la zona sur, la cifra llega a 38% y en la zona costa a 50%.

Otro aspecto que ha experimentado mejoras es la conversión de estos proveedores en empresas formales. Además de cumplir con la legislación tributaria esto les permite certificar el origen de la chatarra.

En los últimos dos años del PDP, los proveedores han entregado aproximadamente 70.172 toneladas adicionales de chatarra.<sup>95</sup> Este material, que ha sido comprado por Gerdau AZA, les ha generado ingresos adicionales por más de US\$ 10 millones. A su vez, Gerdau AZA ha logrado que sus proveedores sean más competitivos, eficientes y comprometidos. Se atribuye como resultado directo del programa el incremento de 40% de la capacidad de compra de chatarra.

### **3. PMC: caso de AGROSOL**

El tomate es un producto que históricamente proviene del altiplano chileno y peruano, por lo que existe una larga tradición en la producción de esta hortaliza en la Región de Arica y Parinacota. Por su favorable clima, durante el invierno es la única región que tradicionalmente ha producido tomate, siendo esta la principal ventaja competitiva.

Dentro del consumo mundial de hortalizas, el tomate ocupa el tercer en lugar de importancia. China, Estados Unidos y Turquía son sus principales productores, en tanto España, Holanda y México son los principales exportadores.

Chile produce 1.270.000 toneladas de tomates, lo que lo convierte en el decimoquinto productor a nivel mundial, representando el 1% de la producción global. Las principales regiones productoras son: Valparaíso (19%), Metropolitana (17%), O'Higgins (17%), Maule (15%) y Arica Parinacota (13%). Los chilenos consumen 37 de tomate por persona al año, más del doble del promedio mundial.

En la Región de Arica y Parinacota, el tomate concentra 78% del ingreso regional (US\$ 42 millones) y aporta cerca de 11.000 empleos (11% del empleo regional). A

---

<sup>95</sup> Según los registros de compras metálicas de Gerdau AZA.

pesar de su importancia, se observan brechas por la baja diversificación de las variedades de tomate producidas a nivel regional; el escaso desarrollo de la logística de transporte y empaque (se transporta sin refrigeración y en envases de 10 a 20 kilos), y los procesos de producción no responden a estándares de calidad que permitan acceder a mercados más sofisticados.

La visión de *cluster* ha consistido en este caso en posicionarse como líderes a nivel nacional en tomates innovadores en sabor, textura y calidad. La estrategia ha consistido en proveer de las capacidades y recursos necesarios a los actores del sector, que les permitan innovar constantemente en la producción de nuevas variedades de tomates, según los requerimientos del mercado.

Se han impulsado cinco iniciativas o líneas estratégicas para aumentar la diversificación de las variedades producidas de tomate y mejorar el proceso productivo.

- Preselección de semillas, que en el corto plazo se basará en juicio experto y en la oferta nacional, y en el largo plazo en estudios y estándares internacionales;
- Pruebas de variedades en ambos valles.
- Manipulación, logística y empaque adecuado a un producto más sofisticado.
- Programas de capacitación continua y programas de producción limpia.
- Promoción y educación del consumidor mediante campañas y otras iniciativas.

**GRÁFICO II.6**  
**AGENTES DEL *CLUSTER* – CADENA DE VALOR: MAPA DEL *CLUSTER* E**  
**IDENTIFICACIÓN DE LA CADENA DE VALOR**



Fuente: Elaboración propia.

Se esperan los siguientes resultados al cabo de dos años de este programa:

- Venta en los mercados gourmet de Antofagasta, Santiago y Concepción de variedades de tomates “Sabor de Arica”.
- Aumento en el valor de las ventas de las empresas que participaron en el programa.
- 50% de las empresas atendidas en el programa con Acuerdo de Producción Limpia.
- Aumento en el número de empresas beneficiarias que desarrollan nuevos productos.

#### **4. CLUSTER: caso cluster de servicios globales**

La industria de servicios globales (*offshoring*) es uno de los *cluster* con mayor potencial de crecimiento en la economía chilena. Se trata de un mercado mundial que en 2008 tuvo un tamaño de US\$ 132.000 millones y está creciendo a tasas anuales por sobre 15%.

Chile está considerado entre las localizaciones más competitivas de acuerdo a los principales rankings internacionales (Cuadro II.3).

**CUADRO II.3  
RANKINGS INTERNACIONALES DE LOCALIZACIÓN**

<b>Publicación</b>	<b>Ranking de Chile</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Atkearney (2009)</b>	8º	Entre 50 países
<b>The Black Book of Outsourcing (2009)</b>	3º	Detrás de Singapur y Dublín
<b>Global Services (2009) (ciudades)</b>	18º (Santiago)	Otras: Rio de Janeiro (26º) San José de Costa Rica (27º) Ciudad de México (30) Monterrey (41º)

Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones mencionadas.

Al advertir un escenario favorable, se constituyó el Consejo del *Cluster* de Servicios Globales en las postrimerías de 2007, conformado por destacadas empresas del sector (Oracle, Teleperformance, Evalueserve y Synopsys), asociaciones empresariales (Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de la Información, ACTI; Foro Innovación; Cámara Chileno Norteamericana de Comercio, AMCHAM; y Asociación de Empresas Consultoras de Ingeniería de Chile, AIC); instituciones de educación superior (Instituto Nacional de Capacitación Profesional, INACAP y Pontificia Universidad Católica de Chile, PUC) y varias instituciones públicas (Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, PROCHILE y CORFO).

Una vez en operación este Consejo, se propuso inmediatamente una ambiciosa meta: desarrollar entre 2007 y 2010 un nuevo sector exportador no tradicional, asociado a los servicios tecnológicos internacionales y basado en recursos humanos altamente calificados, con exportaciones de al menos US\$ 1.000 millones y la generación de 35.000 puestos de trabajo calificados, al final de dicho período. Con este propósito, el Consejo creó cuatro comités o grupos de tarea:

- Comité de capital humano, que se concentra en cerrar las brechas asociadas con el dominio del inglés y competencias técnicas.
- Comité de promoción internacional, que puso su atención en la atracción de inversión extranjera.
- Comité de desarrollo de la industria local, orientado a la implementación de las estrategias de internacionalización.
- Comité de infraestructura y regulación, que se dedicó a la adecuación del marco regulatorio para poder transferir y operar de manera eficiente nuevas plataformas tecnológicas.

Las principales acciones e iniciativas impulsadas por estos comités han sido las siguientes.

Comité de capital humano:

- Ampliación del registro nacional de inglés, que administra CORFO, a más de 41.000 personas.
- Implementación del programa de formación de inglés para profesionales y técnicos de carreras del área de las tecnologías de información.
- Entrega de 3.000 becas entre 2008 y 2009 y cobertura en todas las capitales regionales.
- Plan de difusión de carreras tecnológicas y oportunidades laborales que ofrece el sector, focalizado en jóvenes de enseñanza media.
- Línea de crédito para carreras de tecnologías de la información con aval de CORFO. Colocación de más de 1.500 créditos para las carreras técnicas.
- Realización de dos ferias de trabajo para profesionales del área de tecnologías de la información.

#### Comité de promoción internacional:

- Presencia público-privada en los principales eventos de servicios globales en Estados Unidos, Europa e India.
- Búsqueda de proyectos y consultorías expertas para mercados en Estados Unidos y Asia.
- Visitas a las 70 principales compañías de servicios globales en Estados Unidos, Europa e India, durante los últimos dos años.
- Presencia en los mercados internacionales a través de oficinas de InvestChile en Nueva York, Los Ángeles, Madrid y Delhi.

#### Comité de desarrollo de la industria local:

- Internacionalización de las empresas chilenas.
- Plataforma de servicios globales ACTI en Estados Unidos.
- Implementación de tres proyectos de imagen país en las siguientes áreas: tecnologías de información (EE.UU.), arquitectura chilena contemporánea (China), y audiovisual.

#### Comité de infraestructura y regulación:

- Organización de una visita protocolar a las agencias de España y Reino Unido encargadas de temas de protección de datos personales, en conjunto con el Consejo para la Transparencia de Chile y parlamentarios.
- Participación en el seminario Euro-Iberoamericano en Colombia organizado por AEPD, para exponer los avances en temas de protección de datos personales.

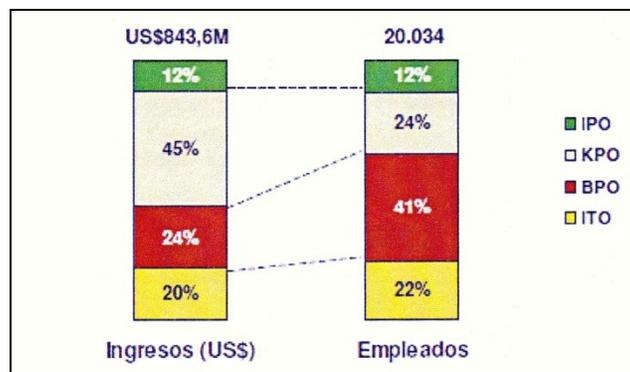
Se puede concluir que los objetivos planteados por el consejo del *cluster* están bien encaminados. En el presente están en operación en Chile más de 60 centros internacionales de empresas líderes. En el Cuadro II.4 se presentan los principales. Se estima que las exportaciones de este *cluster* durante 2008 llegaron a US\$ 844 millones, generándose 20.000 puestos de trabajo (Gráfico II.7).

**CUADRO II.4  
PRINCIPALES CENTROS DE SERVICIOS GLOBALES FUNCIONANDO EN CHILE**

<b>BPO</b>	<b>ITO</b>	<b>KPO</b>	<b>IPO</b>
<b>Atención a clientes, mesa de ayuda, soporte técnico, administración de datos, procesos transaccionales</b>	<b>Servicios tecnológicos de administración, programación y soporte</b>	<b>Servicios profesionales, investigación y análisis, ingeniería y diseño, ensayos clínicos</b>	<b>Desarrollo de nuevos productos o nuevas tecnologías, R&amp;D, laboratorios, patentes</b>
<b>Atención a clientes</b>	<b>Helpdesk, mantención &amp; soporte redes</b>	<b>Servicios de análisis e investigación</b>	<b>R &amp; D</b>
Delta Airlines Airfrance Shell Unisono Transcom Emergía Teleperformance	Altec Intersystems Orion Oracle Merx Synapsys Zurich BBVA	Evalueeserve	Yahoo I Research Synopsys
<b>Procesos transaccionales</b>	<b>Desarrollo / Software Factory</b>	<b>Servicios de Ingeniería &amp; Diseño</b>	<b>NPD: New product development</b>
Capgemini (Unilever) Oracle Experian Konecta TCS	Everis JP Morgan Citibank Equifax Readsoft Experian	ABB Ara-worleyparsons SKM-Minmetal Bechtel SNC-Lavalin Fluor GE	Wise Ocean Systems
		<b>Ensayos clínicos</b>	<b>Biotech (semillas)</b>
		Merck Roche Pfizer Amgen	Syngenta Monsanto Pioneer

Fuente: Gerencia de Inversión y Desarrollo, CORFO.

**GRÁFICO II.7  
EXPORTACIONES DE SERVICIOS GLOBALES AÑO 2008**



Fuente: Gerencia de Inversión y Desarrollo, CORFO

## F. Lecciones y recomendaciones

La brecha de productividad en la industria manufacturera entre América Latina y los países desarrollados ha seguido aumentando en las últimas décadas, tanto debido a la heterogeneidad estructural que se observa entre sectores y empresas, como por la excesiva especialización de los países de la región en la producción intensiva en recursos naturales. Esto provoca que exista escasa capacidad de difusión del progreso técnico hacia el conjunto de la estructura económica, lo que afecta principalmente a países que cuentan con una clara estrategia de industrialización, como Brasil y México y, en menor medida, Argentina.

Al Estado le cabe un rol ineludible en la reducción de esta brecha, a través de un sistema nacional de innovación, que aborde la transformación de la estructura productiva con políticas de fomento productivo integrales y sistémicas, a fin de acercarse a la frontera productiva internacional y contar con una estructura más

dinámica, que opere como un motor del crecimiento y aprendizaje, y de esa forma cerrar las diferencias internas de productividad. La efectividad de un sistema nacional de innovación está condicionado por la intensidad y calidad de la red de interacciones entre empresas e instituciones para generar, distribuir y utilizar el conocimiento. Estas se pueden presentar en tres modalidades principales de distinto nivel de complejidad: redes de colaboración entre empresas, relación universidad e industria y *cluster*.

La experiencia internacional muestra casos ejemplares de países y regiones que han sido capaces de generar un alto dinamismo económico, sustentado en procesos de permanente crecimiento de la productividad de sus empresas, con dinámicas virtuosas de competitividad sistémica asociadas a la existencia de *cluster*. Estos últimos contribuyen a reducir e inhibir la heterogeneidad estructural, siempre y cuando haya “condiciones habilitantes” para que surjan y emerjan encadenamientos productivos virtuosos. Entre estas condiciones destacan:

- Concentración geográfica de las empresas para aprovechar las economías de escala externas y factores “blandos” como el capital social y los procesos de aprendizaje.
- Especialización del *cluster* en torno a una actividad central a la que se vinculan todos los actores.
- Múltiples actores dispuestos a participar en forma activa en el *cluster*, como autoridades públicas, universidades, centros tecnológicos y organizaciones empresariales, y que haya cooperación y competencia entre las empresas,
- Masa crítica que se requiere para alcanzar una dinámica interna relevante.
- Ciclos de vida de las empresas del *cluster*, en general de largo plazo.
- Innovación como proceso característico de las empresas que participan del *cluster* en los campos tecnológico, comercial y organizacional.

Es muy atractiva la posibilidad de reproducir el éxito de aglomeraciones de empresas dinámicas con su potencial de generación de empleo de alta calidad, de conductas innovadoras e involucramiento masivo de pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, diseñar políticas eficaces para este propósito no es sencillo.

A partir del trabajo de Porter (1991) se ha observado una explosión en muchos países y regiones del mundo de iniciativas de política que buscan la creación o fortalecimiento de *cluster* dinámicos. En varios casos estas iniciativas no han logrado los resultados esperados,<sup>96</sup> en otros se han quedado en esfuerzos asociativos a nivel de eslabones de la cadena de valor, llamando *cluster* a programas de menor envergadura, que se parecen más a los PROFO o PDP descritos en la sección anterior.

Las políticas exitosas en esta línea son aquellas que han puesto su atención en generar vínculos permanentes entre un conjunto de actores, de modo que se viabilicen iniciativas de valor que no ocurrirían si ellos trabajaran aislados. Se deben generar entonces mecanismos que estimulen a empresas y otros actores (universidades, entidades tecnológicas y gobiernos locales) a vincularse y desarrollar iniciativas colectivas en beneficio común. No es una tarea trivial, puesto que a menudo los actores tienen intereses diversos o incluso contrapuestos en su operación cotidiana, lo que explica finalmente por qué no se han generado previamente, de manera espontánea, iniciativas de mutuo beneficio.

La experiencia muestra que es poco probable convocar y sostener esfuerzos empresariales bajo el único propósito de estrechar vínculos con otros. Este esfuerzo debe irse asociando a objetivos comunes y acciones colectivas concretas. Estas van desde las más sencillas, como la organización de misiones

---

<sup>96</sup> En muchos casos se cometen errores de selección del *cluster* a apoyar o se ha actuado con la creencia de que es posible crear uno desde la nada.

de aprendizaje a terceros países o la estructuración de esquemas de negociación colectivos con proveedores o clientes, hasta la conformación de consorcios tecnológicos, construcción de infraestructura habilitante, modificación de normativas legales, pasando por la organización de acciones de formación, entre otras actividades.

Tal esfuerzo implica la participación de diversos actores en múltiples dimensiones. Requiere que existiendo competencia y diversidad de intereses, predomine el beneficio de actuar en forma conjunta, y por tanto, se necesita del esfuerzo de empresas, instituciones generadoras de conocimiento y entidades públicas que cooperan en el desarrollo y utilización de bienes y servicios específicos para el sector. Precisa, en definitiva, de las virtudes que caracterizan a un “*cluster* innovador”.

El caso de Chile constituye una experiencia pionera en América Latina en que, a pesar de que no se ha definido una estrategia de industrialización, se ha avanzado de manera consistente en una estrategia nacional de innovación a la que convergen y se desarrollan diversos programas de colaboración asociativos, en distintos sectores productivos y de servicios del país.

En las últimas dos décadas se observa una constante evolución y sofisticación de este tipo de programas. Han pasado desde esfuerzos iniciales que apuntaban a incentivar el trabajo asociativo de un grupo determinado de empresas, en la década de los noventa, hasta llegar, en los últimos años, a programas con enfoque de *cluster*, donde se considera toda la cadena de valor, involucrando para este efecto a productores, proveedores de bienes y de servicios, instituciones públicas, universidades y centros de investigación, entre otros.

Después de una fase de puesta en marcha y evaluación, los programas se han masificado en forma exitosa, logrando niveles significativos de cobertura a nivel

nacional y regional. Un total de 4.234 empresas participaron en Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) en el punto máximo de dicho programa, en 2004, y 6.808 empresas conformaron 301 Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) en 2008. Unas 3.300 empresas participan, en calidad de beneficiario o adherente, en los 45 Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) distribuidos en todas las regiones del país (tres por cada región).

Para proyectar hacia el futuro este recorrido pleno de aprendizaje y alcanzar, por fin, la anhelada condición de país desarrollado, los actores deben ser capaces de construir alianzas público-privadas sólidas y permanentes. También se requiere contar con organismos especializados que garanticen continuidad en la materialización de las estrategias de desarrollo. Un modelo similar al del Banco Central, en cuanto a su autonomía y procesos de nombramiento de altos ejecutivos, para una Agencia Nacional de Desarrollo parece ser el camino más adecuado.

Las condiciones de entorno deben ser permanentemente mejoradas, pues son claves para la competitividad de las empresas y de los *cluster*. Aquí el país debe avanzar en los siguientes aspectos:

- Crear un sistema financiero más extenso y profundo, que cuente con productos adecuados para atender las necesidades financieras de largo plazo, con mecanismos de apoyo a las exportaciones de empresas que comienzan a introducir sus productos y servicios en los mercados internacionales, y con una batería de instrumentos para financiar las diferentes etapas de un emprendimiento innovador (capital semilla, capital de riesgo y otros).
- Crear un sistema de formación que entregue verdaderas competencias técnicas y profesionales. Para este efecto, se debe estimular y realizar

un seguimiento de la participación de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica en los *cluster*. Esto permitirá lograr un proceso de retroalimentación continua entre las necesidades productivas y competitivas de las empresas que lo conforman y los procesos de enseñanza impartidos. La participación de la Universidad Católica del Norte en el *cluster* minero y de INACAP en el *cluster* de servicios globales constituyen buenos ejemplos en esta dirección.

## Referencias bibliográficas

- Anderson, T., Serger, S., Sörvig, J. y Hansson, E. (2004), "The Cluster Policies Whitebook", IKED y The Competitiveness Institute.
- Becattini, G. (1979), "Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale". *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1: 7-21.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, disponible en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
- \_\_\_\_\_ (2005), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*. Libros de la CEPAL N° 88, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago.
- Cimoli, M., Porcile, G., Primi, A. y Vergara, S. (2005), "Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnológica en América Latina", en Cimoli, M. (editor), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago.
- Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2010), *Agenda de Innovación y Competitividad. 2010-2020*, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, marzo de 2010, Santiago.
- CORFO (2010), "Balance de la gestión de CORFO 2006-2010, Principales resultados", Gerencia Corporativa de CORFO, Santiago.
- Dini, M. (2009), "Capital social y programas asociativos: Reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento de CORFO", en Muñoz, O. (editor), *Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), editorial Catalonia, Santiago.
- Muñoz, O. (2009), "El desarrollo institucional de CORFO y sus estrategias desde 1990", en Muñoz, O. (editor), *Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), editorial Catalonia, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Globalización y desarrollo exportador chileno: el rol de los *cluster* de recursos naturales", en Leiva, J. y Castillo, M. (editores), *Globalización económica: oportunidades y desafíos para Chile*, Chile21-CORFO, Santiago.
- Nelson, R. (ed.) (1993), *National systems of innovation. A comparative analysis*, Oxford University Press, New York.
- OCDE (2007a), *OECD Review of Chile's Innovation Policy*, March, OECD, París.

- \_\_\_\_\_ (2007b), "Competitive Regional Clusters", Colección OECD Reviews of Regional Innovation, OECD, París.
- Perroux, F. (1955): Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée*, 7, pp 307-320.
- Piore, M. J. y Sabel, C. F. (1984), *The second industrial divide: Possibilities and prosperities*. Basic Books, New York.
- Porter, M. (2008), "*Clusters and Competitiveness*" en "On Competition", Harvard Business Review Book Series.
- \_\_\_\_\_ (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*. Plaza & Janés Editores, Barcelona.

## **CAPÍTULO III**

### **DILEMAS INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN CHILE: REFLEXIONES EN TORNO AL FRACASO DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE FOMENTO PYME**

**Enrique Román**

## **A. Introducción**

Parece existir cierto consenso en torno a la importancia que tiene la dimensión estructural para explicar el atraso competitivo de las pequeñas empresas. Este se expresa en las dificultades de estas unidades productivas para incorporar en su interior el progreso técnico que se genera en las empresas y sectores más avanzados de la economía, debido a la presencia de fenómenos más bien permanentes y no sólo influidos por circunstancias coyunturales. Sin embargo, de este diagnóstico no puede inferirse que todo declive competitivo de la pequeña empresa deba asociarse directamente a la presencia de fenómenos estructurales, puesto que con frecuencia es atribuible al diseño o la implementación de políticas públicas, o a medidas macroeconómicas que, siendo coyunturales, proyectan su efecto en el tiempo.

Sin tener en cuenta esta realidad es muy fácil terminar asociando la pérdida de competitividad de las empresas de menor tamaño relativo como un resultado natural e inevitable que no amerita mayor discusión, en tanto se estima que, dada la existencia de una situación inalterable de heterogeneidad productiva, las estructuras que la generan determinarían el escaso potencial productivo de estas, el cual habría quedado al desnudo tras la liberalización y apertura. En una perspectiva de esta índole, frecuente en el discurso oficial de los últimos años, la heterogeneidad del tejido productivo parece relacionarse con una condición propia de la existencia –pasada y futura– de las economías nacionales y del predominio en ellas de las grandes empresas, que se estima indisolublemente asociado a la modernización y globalización económica, más que a la particular forma como se desarrollan estos procesos.

Este capítulo se aleja claramente de dicho enfoque. Su hipótesis es que en las últimas dos décadas, sin perjuicio de factores estructurales, el proceso de

declinación de la PYME se ha presentado con mayor crudeza cuando han existido decisiones de política que, buscando promover la expansión de los negocios de las grandes empresas, han agravado los históricos problemas de las unidades de menor tamaño relativo, mientras que las políticas de promoción y apoyo a estas últimas, dirigidas a compensar estos problemas, se caracterizaban por sus diseños inconducentes y la insuficiencia de recursos.

En este capítulo se plantea que las orientaciones de las políticas públicas de apoyo a la PYME constituyen una variable de gran importancia para favorecer la superación de la heterogeneidad de las estructuras productivas. Se sostiene que los problemas de la PYME no debieran ser asociados a la sola presencia de apertura comercial en las economías, sino más bien a las modalidades que ésta ha adoptado, especialmente en lo relativo a la compensación efectiva para las empresas de menor tamaño, que debieran ejercer las políticas de fomento ante el impacto de la apertura.

Como cerca del 97% de la base empresarial en los países latinoamericanos tiene una escala muy reducida y enfrenta severas limitaciones de productividad y acceso a los factores, el papel de la función pública no puede limitarse únicamente a la ampliación general de los mercados. Debería focalizarse en crear condiciones para que el enorme potencial de demanda generado por la apertura comercial se traduzca en oportunidades concretas de negocios y en empleos de calidad distribuidos equitativamente en el tejido productivo, y no sólo se concentre en las grandes empresas y los grupos económicos que dominan los mercados. Para lograrlo, se requieren políticas públicas que asuman la urgencia y la complejidad del desafío, puesto que el éxito no está en absoluto asegurado por las políticas macroeconómicas proclives al mercado.

Para las empresas de menor tamaño el desarrollo de su competitividad representa un reto complejo de abordar, a pesar del “optimismo” de muchos discursos

oficiales, donde el énfasis macro sólo logra desplegar un césped artificial que encubre, con palabras, la realidad económica de las pequeñas empresas, intentando generar así una cierta apariencia nivelada al desigual y pedregoso lado del camino por el cual deben transitar cotidianamente.<sup>97</sup>

Los enfoques de ese tipo, en general, han presentado fuertes sesgos macroeconómicos, asumiendo que el éxito o fracaso de las políticas públicas en materia de productividad depende en gran medida de los presupuestos públicos superavitarios, la baja inflación y la reducida volatilidad de los principales indicadores. Según perspectivas de esta índole (Caballero y Hammour, 2000; Desormeaux, 2003; Engel y Velasco, 2005), si se sumaran a estos elementos algunas reformas institucionales que refuercen sus efectos, se generaría en la economía un proceso de “destrucción creativa” que, eliminando empresas ineficientes, las reemplazaría por otras de mayor productividad, elevando así la productividad total de factores del conjunto de la economía.

Este capítulo discrepa de tal perspectiva y, por el contrario, se sostiene que para lograr la inclusividad de las empresas de menor tamaño en los beneficios de la apertura se precisan políticas públicas con un enfoque fuertemente

---

<sup>97</sup> Dada la conocida deficiencia de las estadísticas latinoamericanas no es fácil realizar un análisis comparativo regional de la evolución de la heterogeneidad estructural de las economías, pero a modo indicativo es posible aproximarse utilizando un indicador bastante simple: la participación de las ventas de cada tamaño de empresas (que se diferencia del valor bruto de la producción, VBP, sólo por la variación de *stocks*) en las ventas globales de la economía. Dado que el PIB o valor agregado (VA) de la economía se calcula multiplicando el coeficiente VA/VBP de la matriz insumo producto, por el VBP estimado a partir de una encuesta muestral, en tanto se sabe que el VA de las empresas incorporado dentro de su VBP aumenta junto con su tamaño, en la medida que las grandes empresas aumenten su participación en las ventas, tenderán a incrementar más que proporcionalmente su participación en el PIB. Esto significa que si crece la diferencia entre los cocientes Ventas/VBP según tamaño de empresa, la heterogeneidad está aumentando y lo contrario ocurriría si dichos indicadores convergen. Según cifras del Servicio de Impuestos Internos (SII), la participación de las grandes empresas en las ventas totales de la economía se ha movido en Chile desde 70% en 1990 a 75% en 1998 y a 86% en 2008, lo cual muestra una senda de concentración económica mayor a la observable en cualquier otro país de la región. Sin duda, la radicalidad del avance de las grandes empresas chilenas en los mercados internos amerita un análisis serio de las condiciones de mercado y de las políticas públicas que permiten la generación de dicho fenómeno.

microeconómico, que incorpore acciones de apoyo estatal en el marco de lo que ha dado en llamarse “desarrollo productivo”.<sup>98</sup>

En este documento se aborda preferentemente el análisis de la experiencia chilena, la cual se estima que proporciona un adecuado marco de referencia para el análisis de los problemas anteriormente enunciados.

Chile ha sido uno de los países pioneros en los procesos de apertura económica y posee una importante reputación en la región dado su éxito en materia exportadora y la mayor inversión relativa del Estado en desarrollo de la PYME respecto de otros países de América Latina. A pesar de lo anterior, las pequeñas empresas chilenas son las que han enfrentado un proceso de declinación más intenso, mientras se amplía su brecha productiva con las grandes empresas, que han ido elevando su participación en el PIB, en las exportaciones e incluso en la generación de empleos. Esta paradoja de la experiencia chilena es la que se intenta reflejar en su carácter contradictorio, dando así cuenta del porqué del escaso éxito de las políticas públicas chilenas en materia de desarrollo productivo y de superación de la heterogeneidad productiva entre tamaños de empresas que caracteriza su economía.

## **B. Estrategias de desarrollo productivo: ¿por qué y desde dónde?**

---

<sup>98</sup> En América Latina se entiende por “desarrollo productivo” al conjunto de actividades desarrolladas por el Estado y también por el sector privado, que se orientan crear condiciones para que una economía genere un crecimiento sostenido de su productividad, involucrando al efecto la gestión macroeconómica, la formación de capital humano, la organización de los mercados laborales y el desarrollo de las instituciones. De la experiencia europea se ha desprendido un uso más focalizado del concepto, denominando “convergencia productiva” al movimiento de empresas y economías nacionales y regionales hacia un punto común, medido mediante el uso de variables tales como la productividad empresarial de diversos sectores y tamaños de empresas, así como del PIB per cápita.

En Chile, al igual que en muchos países de América Latina donde el Estado debe desempeñar un rol proactivo en materia de generación de políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la productividad de las empresas de menor tamaño, se han generado fuertes tensiones entre los dos enfoques que coexisten al respecto. Compiten, de una parte, políticas que privilegian la implementación de acciones e instrumentos desde el “lado de la oferta” y, de otra, políticas que operan desde el “lado de la demanda”.

De igual modo, compiten iniciativas para las que el Estado debe ser siempre el ejecutor directo de las políticas públicas, con otras que, constatando la presencia de severas fallas en la operación del aparato público consideran que, solo descentralizando en entes no públicos la ejecución de las políticas es posible que el Estado sortee dichas falencias.

En materia de desarrollo productivo, la referencia al “lado de la oferta” remite a programas, instrumentos y políticas que canalizan sus recursos hacia entidades intermedias, las cuales a su vez ofertan a los usuarios finales aquellos bienes y servicios requeridos por ellos y que las políticas públicas han estimado adecuado proporcionarles. Por el contrario, la referencia al “lado de la demanda”, remite a aquellos programas, instrumentos y políticas que privilegian la canalización de recursos directamente hacia los usuarios finales de los bienes y servicios cuyo consumo se desea potenciar, de modo que permitan a estos definir cuáles y cuántos de esos bienes o servicios desean consumir y qué proveedores se los facilitarán.

Un balance preliminar refleja que las políticas implementadas desde la oferta han contribuido muy poco a la concreción de las ambiciosas estrategias de desarrollo diseñadas por los gobiernos, básicamente porque no se sincronizan con la más crucial de las tareas a la que podrían contribuir, que consiste en favorecer la

operación competitiva de los mercados.<sup>99</sup> Quizás por este motivo, la realidad que se pretende alterar ha tendido a permanecer sólida como una roca, independientemente del tamaño de las intervenciones desde la oferta que, como olas, se abaten sobre ella.

Desde luego, no todas las intervenciones desde o sobre la oferta deben ser excluidas de las políticas públicas. A partir del caso chileno se puede sostener que la única forma para que las políticas de apertura no terminen en procesos de concentración económica y profundización de la heterogeneidad es que se apliquen junto con un radical esfuerzo por aumentar la competitividad y productividad de las empresas de menor tamaño, sin el cual estas políticas serán disfuncionales a los procesos de desconcentración económica y de difusión del progreso técnico que se desea obtener.

Si bien es posible plantear que un abordaje al desarrollo de la productividad de las pequeñas empresas mediante intervenciones desde el lado de la oferta podría constituirse en un complemento necesario de las intervenciones desde la demanda, en la mayoría de los países de América Latina estos enfoques han operado más bien en sustitución de estas últimas.

Se observa en la práctica regional que las intervenciones desde la oferta terminan potenciando políticas claramente asociadas a malos resultados en materia de equidad y eficiencia económica. A pesar de lo anterior, dichas intervenciones han demostrado poseer en la región suficiente fuerza como para oponerse a la emergencia y consolidación de programas operados desde la demanda, que tienen un impacto muy superior, pero no generan simpatías entre los oferentes de

---

<sup>99</sup> Esto se refiere a la competencia en los mercados de productos en que participan las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), y en los mercados de capitales que les proveen financiamiento. En particular, remite a la competitividad al interior de los mercados de servicios de desarrollo empresarial necesarios para potenciar el desarrollo de la productividad de las empresas más pequeñas y la incorporación a estas del progreso tecnológico existente en las unidades de mayor tamaño relativo o incluso en empresas pequeñas de otros países.

servicios ni en las organizaciones públicas o de cooperación más proclives a la captura y el clientelismo.<sup>100</sup>

La implementación de políticas públicas en el área del desarrollo productivo de la PYME frecuentemente se relaciona con dos mercados esenciales para estas unidades, el mercado de capitales y el de servicios de desarrollo empresarial (SDE).<sup>101</sup>

Es frecuente que las pequeñas y medianas empresas identifiquen entre sus problemas más acuciantes aquellos ligados al financiamiento de sus actividades. Aunque no carecen de razones valederas para ello, con frecuencia subyacen tras sus dificultades competitivas problemas relacionados con aspectos no financieros que condicionan su acceso al financiamiento requerido para operar eficientemente. Incluso en países como Estados Unidos o Singapur, donde los estudiantes antes de completar la secundaria reciben a menudo una sólida formación empresarial (que incluye capacidades para interpretar balances, confeccionar presupuestos y diseñar planes de negocio), las autoridades despliegan programas de capacitación y asistencia técnica como componente central del apoyo a las pequeñas empresas. En América Latina, donde tales contenidos están ausentes del currículo escolar, pareciera indiscutible que la necesidad de intervención en estas áreas es mayor. Sin embargo, lo que realmente se ha transformado en controversial, después de definida la necesidad de promover desde el Estado la creación de mercados de

---

<sup>100</sup> A estas entidades les resultan incómoda la presencia de programas de demanda orientados a la PYME, donde los recursos se dirigen a los empresarios con el objetivo que estos puedan definir cómo, cuándo y en qué proporción los financiarán los servicios que, de un modo competitivo, les están ofertando diversos organismos proveedores, restando así discrecionalidad a las burocracias a cargo de definir los “intereses de los beneficiarios”.

<sup>101</sup> Con el nombre de servicios de desarrollo empresarial (SDE) tradicionalmente se ha denominado a los servicios no financieros para la PYME. Estos consisten en una amplia gama de servicios vitales para la creación, supervivencia, productividad, competitividad y crecimiento de la PYME. Incluyen capacitación, transferencia de tecnología, apoyo en mercadeo, asesoramiento empresarial, tutorías e información destinados a ayudar a los empresarios PYME a mejorar el desempeño de sus negocios y a desarrollar vínculos productivos entre empresas. (Goldmark, 1996, 2000; Hong Tang, 2004; OIT, 2009).

SDE, es determinar si las intervenciones estatales deben hacerse desde el lado de la oferta o desde el de la demanda.<sup>102</sup>

El acceso de la PYME a los sistemas de cofinanciamiento (*matching grants*) de SDE no es un tema que pueda resolverse simplemente promoviendo la oferta o la demanda de dichos servicios. El mercado de SDE, especialmente en sus orígenes, presenta una serie de fallas y distorsiones que hacen de su creación y maduración un asunto de alta complejidad.

La primera de las fallas que atenta contra el desarrollo del mercado de SDE es la presencia de severas asimetrías de información. Estas no se basan exclusivamente en el hecho de que las dos partes que intervienen en este negocio de compra y venta de servicios posean información distinta con relación a un aspecto específico, pues eso ocurre así en toda transacción. Más bien, se refieren a la existencia de enormes y estructurales diferencias de información sobre los recursos y servicios que los micro y pequeños empresarios demandan en el mercado y los que poseen los consultores, capacitadores u otros oferentes de servicios.

Al ser estas diferencias de información tan enormes, se posibilita un control de mercado por parte de los oferentes de SDE, sin que exista la posibilidad de una real retroalimentación que mejore la calidad de estos servicios, adaptándolos a los requerimientos de los empresarios de menor tamaño. Por tanto, para que este mercado comience a operar con mayor regularidad, se requiere que se vayan

---

<sup>102</sup> En el área de desarrollo productivo de la PYME, intervenciones desde el lado de la demanda son, por ejemplo, los programas que aportan información para mostrar a las pequeñas empresas los potenciales beneficios de los SDE e incentivarlas así a usar bonos, *vouchers* o *matching grants*, que les faciliten adquirirlos en el mercado. Las opciones de intervención desde el lado de la oferta incluyen la introducción de nuevos modelos de hacer negocios y fomentar el emprendimiento, o el desarrollo de nuevos productos y servicios en el ámbito de los SDE, como por ejemplo nuevas metodologías de asistencia técnica, capacitación y otras modalidades de construcción de capacidades en proveedores de SDE. Algunas intervenciones pueden operar incluso desde ambos lados del mercado, como sucede en los programas de fortalecimiento del clima de negocios.

limando estas asimetrías de información existentes entre quienes demandan los servicios y quienes los ofrecen. No es realista suponer que esta tarea se efectuará de un modo automático, sino que se requerirá de agentes que desarrollen funciones específicas en ese sentido. Esto es particularmente cierto en los mercados que operan con intervención de subsidios, puesto que las asimetrías conducen en muchas ocasiones a que los SDE entregados sean aquellos en que los consultores tienen muchos más conocimientos, o vocación, pero no necesariamente aquellos que los empresarios más requieren en función del desarrollo de la competitividad de sus empresas.

De no mediar una intermediación adecuada que vincule el otorgamiento de los *grants* a la cautela de la calidad y pertinencia del servicio que estos financian, estas asimetrías pueden constituirse en la antesala de la captura de estos recursos y de la imposibilidad fáctica que la aplicación de fondos públicos conduzca a la consolidación de un mercado de SDE orientado a la superación de los altos diferenciales de productividad presentes entre tamaños de empresas.

Naturalmente, en la medida en que los recursos de los gobiernos u otros organismos contribuyan a resolver este desafío, más posibilidades habrá de desarrollo para un mercado de servicios de esta naturaleza, orientado a cerrar las brechas de productividad en las que descansan tanto las desigualdades económicas fundamentales como el escaso desarrollo de las economías, tornando innecesaria la continuidad del apoyo estatal.

Tales son los factores centrales que explican por qué el Estado debe intervenir en el desarrollo del mercado de SDE. Sin que se produzca esta intervención de un modo adecuado, es muy poco probable que estos mercados se desarrollen.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> La experiencia de América Latina refleja que, sin intervención estatal, la única demanda por servicios que logra estabilizarse por sí misma en la PYME, son los servicios contables, requeridos

En la medida en que esto no suceda y exista la tendencia a esperar que los mercados se ajusten automáticamente, muy pocos avances serán esperables en materia de superación del rezago productivo de las empresas de menor tamaño. Pero esto no hace que toda intervención sea por si misma adecuada. Cuando los SDE son provistos desde el Estado como si se tratara de bienes públicos, esto es, que no pueden tarificarse y por tanto deben ser regalados, es frecuente que el empresario de la PYME valore dichos servicios en lo que cuestan (en valores cercanos a cero) y los consideren más bien como un “negocio” propio de los proveedores de estos y no como un insumo real para el desarrollo de la productividad y la competitividad de sus empresas.

Se trata, al parecer, de un conflicto entre opciones de política que no puede ser resuelto con enfoques simplistas ni recetas eclécticas que plantean hacer un poco de todo.

Sin embargo, en América Latina en general y en Chile en particular, en las últimas décadas el aspecto principal se ha planteado como una controversia en torno a cuáles actores deben asumir el control de los recursos asignados al fomento productivo: de una parte se desea asignar este rol a la tecnocracia estatal, y de otra, se desea asignar a los empresarios cuyo desarrollo se pretende promover y cuyas inversiones se intenta inducir.

Dependiendo del esquema de intervención a partir del cual se haya decidido operar, se observa que los recursos son transferidos por las entidades estatales mandantes a diversas entidades, sean del sector privado o de la sociedad civil.

---

por lo demás a objeto de ceñirse a las normas nada simples que, con frecuencia, las autoridades tributarias exigen a las empresas pequeñas.

Si se opera desde el lado de la oferta, las transferencias irán directamente desde el Estado a los oferentes de servicios, que pueden ser organizaciones no gubernamentales, fundaciones, consultoras, universidades u otro tipo de entidades que tengan como finalidad la entrega de SDE a los pequeños y medianos empresarios. En este modelo, lo fundamental para los donantes o financistas de origen público es el impacto generado por sus recursos en pro de los objetivos perseguidos, de modo que ellos son quienes en definitiva se convierten en “clientes” de los sistemas de fomento o de promoción de la innovación. Esto es, quienes establecen las condiciones de satisfacción en relación a la entrega de los servicios pasan a ser las entidades que proveen los recursos financieros y no los pequeños y medianos empresarios que reciben de forma total o parcialmente gratuita dichos servicios.

En el modelo de oferta, lo fundamental para los donantes o financistas de origen público es el impacto directo que eventualmente puede generarse con sus recursos, sobre la competitividad de la economía y de las empresas a las cuales estos se aplican. Sin embargo, este enfoque se basa en supuestos bastante alejados de la realidad, especialmente cuando se intenta, de forma acrítica, homologar en América Latina la experiencia de otras latitudes.

Si se analiza, por ejemplo, la experiencia de la mayoría de los países de la Unión Europea, de Japón, o de Estados Unidos, es posible observar que los programas de desarrollo productivo se estructuran a partir de la creación de grandes agencias gubernamentales que definen una cierta gama de servicios deseables de ofertar en el mercado. Esto genera importantes líneas de financiamiento, que operan frecuentemente a través de una red de instituciones que, según el país que se analice, tienen diversos niveles de participación pública o privada en la administración de dichos recursos. (Solimano et al., 2007).

Los oferentes de los SDE en estos países son frecuentemente consultoras privadas seleccionadas por el Estado o sus agentes, a las cuales se asignan determinados montos de recursos para poner en marcha programas cuidadosamente diseñados y focalizados, existiendo en la mayoría de los casos una detallada *accountability* del sistema, que incluye mediciones de impacto y rentabilidad social de los recursos utilizados.<sup>104</sup>

Si bien existen muchos casos donde este esquema se ha distorsionado – predominando la captura de los recursos, la proliferación de estructuras burocráticas de baja rentabilidad social y la entrega de productos de escasa calidad–, en los países desarrollados estos programas se mantienen básicamente debido a que las distorsiones que traen aparejadas son marginales y, en general, no lesionan seriamente la presencia y desempeño de los mercados privados de SDE para la PYME, que existen y operan con bastante independencia de los programas oficiales.

De alguna manera, en estos países los mercados de SDE para la PYME se han segmentado: existen mercados de SDE estándar, que operan sin mayores subsidios ni participación de la institucionalidad pública, y mercados de SDE específicos, con orientación focalizada, que no se plantean crear mercados de SDE o reforzar los ya existentes, sino, más bien, inducir impactos y desarrollos económicos o tecnológicos, en áreas o estratos económicos seleccionados por la autoridad y priorizados por ella en función de sus decisiones estratégicas.

Cuando se ha intentado trasplantar estos programas en forma acrítica al medio latinoamericano, no siempre se ha considerado en su diseño que operarán en países en los cuales los mercados de SDE son inexistentes en casi todas las

---

<sup>104</sup> Se entiende aquí por *accountability* el registro, evaluación y puesta a disposición de los interesados y de la sociedad civil, de un modo transparente, de aquella información que da cuenta de los beneficios y costos sociales vinculados a la ejecución de una política pública.

áreas, al menos de la PYME, y que los estados presentan con frecuencia fuertes distorsiones burocráticas, ineficiencias técnicas, prácticas clientelísticas y marcadas tendencias a favorecer la captura de fondos públicos en connivencia con privados. Por estas razones, la mayoría de los programas de oferta tienen en América Latina altos niveles de fracaso en relación a sus objetivos y, en general, les es muy difícil exhibir evaluaciones serias donde demuestren una rentabilidad social superior al costo de los recursos invertidos en sus actividades.<sup>105</sup>

Sin embargo, muchos gobiernos de la región mantienen operando diversos programas de oferta, especialmente en el área de capacitación, financiados principalmente con impuestos específicos a las empresas y en algunas ocasiones con donaciones o préstamos de instituciones multilaterales.

Un buen ejemplo a nivel latinoamericano de los problemas de las intervenciones desde la oferta es la subsistencia de los antiguos e ineficientes sistemas nacionales de capacitación. Salvo en el caso de Chile, ningún otro país de la región ha desmontado masivamente sus ineficientes institucionalidades de capacitación que operan desde la oferta (es decir, cobrando un impuesto específico a la nómina salarial de las empresas, administrado por un ente público que provee, de modo directo o semidirecto, servicios de capacitación a las empresas), a pesar que este modelo ha demostrado escaso impacto sobre la calidad de la fuerza de trabajo, muy altos costos de operación y que recibe frecuentes críticas de los empresarios como ineficiente y burocrático.

---

<sup>105</sup> La “evaluación independiente” es una función de escaso uso en la región (López, 2009). Incluso en los países con sistemas de evaluación más formalizados como Chile, la presencia de sucesivas evaluaciones negativas de programas gubernamentales rara vez ha conducido a cambios significativos en su implementación, siendo mucho más frecuente que las instituciones a cargo realicen programas de factura similar con nombres distintos. Esta realidad no es patrimonio de Chile. Roth Deubel (2009) concluye, por ejemplo, tras un análisis crítico de las evaluaciones efectuadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia a los principales programas sociales de este país, que estas han tendido a devenir en instrumentos políticos para la legitimación de los programas del gobierno, antes que en un insumo para la toma de decisiones y el debate democrático.

La entidad de capacitación más antigua que se fundó sobre este modelo institucional fue el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), de Brasil (1942), modelo sobre el cual se fundaron las restantes entidades nacionales que administran la capacitación: el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), también en Brasil (1944); el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de Colombia (1957); el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), de Venezuela (1959); el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), de Perú (1961); el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), de Costa Rica (1965); el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), de Ecuador; y el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), en Chile (1966). En este grupo de entidades se cuenta también el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), de Paraguay (1971); el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), de Guatemala (1972); el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), de Honduras (1972); el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), de República Dominicana (1980); el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), de Panamá (1983); el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), de Nicaragua (1991); y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), de El Salvador (1993).

El común denominador de todos estos países es la existencia de una institución pública rectora del sistema, con las excepciones de INACAP (Chile), SENATI (Perú) y SENAI y SENAC (Brasil), ambos gestionados en la actualidad por el sector privado, e igualmente sujetos a un modelo de oferta que coloca bajo su administración un porcentaje de los salarios pagados, variable según el país entre 0,5% y 2%.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> El INACAP (Chile) es una excepción pues tras ser convertido en 1989 en una entidad privada, transferida a título de donación a la Confederación de la Producción y el Comercio, coordinadora gremial de las grandes empresas chilenas, ha devenido en poco menos de dos décadas en una

Es una opinión bastante extendida que, con este esquema, más que lograrse la conformación de mercados, se tiende a fortalecer pequeños oligopolios a partir de aquellos proveedores de SDE que han logrado acceder a alguna fuente de recursos, aplicándolos después a empresarios que no tienen más remedio que aceptarlos, tanto por su gratuidad como por la inexistencia de un mercado donde encontrar servicios alternativos.

A poco andar, e independientemente del éxito obtenido, los programas públicos se focalizan una vez más en el desarrollo de diversas formas de fortalecimiento de las capacidades de los proveedores de estos servicios así como de la calidad de sus ofertas.

En Chile, no obstante ser el país de la región donde más ha avanzado en el despliegue de instrumentos de demanda, la regresión a esquemas de oferta ha sido de gran envergadura. Esto ratifica la presencia de un tema no resuelto en las políticas públicas de la región, cual es la insistencia unilateral de las autoridades en el uso sólo de instrumentos de oferta en los programas de desarrollo productivo de la PYME.

A diferencia de los programas de oferta, cuando la implementación de las políticas públicas se basa en la demanda, los recursos financieros se destinan a los empresarios que los demandan con el objetivo de que ellos mismos financien, total o parcialmente, los servicios que ofrecen los proveedores de SDE y los empresarios puedan elegir libremente en un contexto de competencia entre oferentes. La finalidad de estos mecanismos es muy nítida: generar dinámicas de mercado donde los clientes del sistema sean los empresarios, para que con

---

gran universidad tecnológica privada que no recibe subsidios públicos ni administra programas de oferta, pero que ejerce escasa influencia sobre la calidad de la mano de obra chilena, especialmente la de menor calificación.

procesos de negociación potencien esquemas competitivos que empujen a los oferentes a adaptar sus ofertas, productos y servicios de desarrollo empresarial, a los requerimientos de las empresas.

Muchos de los problemas que enfrentan este tipo de intervenciones radican en la poca simpatía hacia ellos expresada por numerosos diseñadores de políticas públicas que, amparándose en la presencia de “fallas de Estado”, frecuentemente plantean dudas en relación a si debieran los gobiernos intervenir en los mercados de SDE.<sup>107</sup> Sin embargo, la existencia de “fallas de Estado” es un asunto que puede ser abordado a partir de soluciones no demasiado complejas, sin que por ello pierda relevancia la necesidad de inyectar recursos públicos al sistema en presencia de problemas en la operación de los mercados. En consecuencia, los estados deben intervenir desde la demanda si efectivamente se desea desarrollar estos mercados; sin esta intervención es muy poco probable que estos se consoliden.

Los instrumentos a utilizarse al efecto debieran operar, básicamente, como incentivos al desarrollo de la demanda por SDE, mediante bonos, *matching grants* u otros aportes no reembolsables. La provisión de *grants* tendría como objetivo facilitar el acceso de la PYME a SDE, genéricos y especializados, a través de mecanismos que permitan al Estado potenciar el desarrollo de estos mercados de SDE en un contexto de sostenibilidad.

La provisión de bienes públicos a las empresas, particularmente las de menor tamaño relativo, puede ser una herramienta que se integre en estos programas de demanda sin demasiado conflicto. Sin embargo, la intervención del sector público

---

<sup>107</sup> La teoría de las “fallas de Estado” sostiene que cuando las fallas del mercado hacen imprescindible la intervención estatal, es posible que fenómenos endógenos del funcionamiento de los estados y que separan su accionar y la voluntad de los electores, se traduzcan en fenómenos tales como burocracia, corrupción, politización de las decisiones económicas, incompetencia y otros problemas análogos que, al tornarse en defectos inherentes a la acción estatal, pueden hacer al remedio “peor que la enfermedad”.

en el área de SDE debiera buscar aportar a los mercados sólo aquellos bienes públicos necesarios para consolidar actividades empresariales, como sucede por ejemplo con la difusión de cierta información que evite la mantención de asimetrías de información entre oferentes y demandantes.

La capacidad del Estado para proporcionar a las empresas bienes públicos o semipúblicos, ofertados tanto por proveedores nacionales como internacionales, es crucial para el despliegue del mejoramiento tecnológico y de las capacidades exportadoras de las empresas.

### **C. Agenciamiento de la ejecución de programas públicos de desarrollo productivo: un marco conceptual**

El diagnóstico de la situación de los mercados de SDE ha generado una literatura abundante, por lo que, en general, se trata de una realidad conocida (Muñoz, 1996; BID, 1997; Villavicencio, 1999; World Bank Group, 2001; OIT, 2009). El dilema de si intervenir desde la oferta o la demanda en realidad parece expresar, más que falta de diagnóstico, una menor o mayor voluntad de intervención estatal sobre aspectos esenciales de esos mercados.

La opción en pro de entidades no estatales que operen como articuladores de programas de desarrollo productivo es en muchas ocasiones desestimada por los partidarios de los modelos de oferta, argumentando las dificultades que estas tendrían para ser autosustentables sin apoyo público. Sin embargo, el problema no estriba en que los países de la región carezcan de capacidades técnicas para enfrentar estas dificultades, sino, más bien, en que las instituciones políticas tienden a ser capturadas por poderes fácticos que las orientan en torno a sus propios intereses y suelen no ser capaces de adoptar y aplicar decisiones en función del interés común.

La carencia de entidades que tomen en sus manos la conformación de mercados como una función que constituye en sí un bien público requerido para el desarrollo de la PYME, termina generando, como ilustra el caso chileno, políticas diseñadas de modos que facilitan la captura de sus recursos por poderosos grupos de interés, lo que se traduce en altos costos de transacción para las empresas de menor tamaño en los mercados de bienes y servicios. En un ambiente con estas características, las externalidades positivas de la interacción económica no se emplean en bien de todos, sino en beneficio de un pequeño pero poderoso grupo de grandes empresas y entidades, ahondando la heterogeneidad estructural de las economías así como los fenómenos de concentración de la riqueza y los ingresos.

Este reconocimiento de la debilidad de los estados en materia de provisión de bienes públicos y de regulación efectiva de la operación de los mercados, garantizando su operación competitiva, fue uno de los elementos que a inicios de los años noventa en Chile puso en cuestión la mantención de programas de desarrollo productivo operados directamente por la institucionalidad pública y posicionó, en los siguientes 15 años, a diversas entidades del sector privado y la sociedad civil como elementos centrales de una nueva institucionalidad.

Desde ésta se implementaron a partir de mediados de la década de los noventa muchos programas cuyo objetivo era la disminución de las brechas productivas entre tamaños de empresas y que utilizaron diversas modalidades de agenciamiento de instrumentos públicos en entidades privadas o de la sociedad civil y cuyo éxito o fracaso relativo merece ser analizado con detenimiento, en especial en lo referido al modelo institucional utilizado para su ejecución.

## **1. El modelo agente-principal**

Los modelos de intervención desde la demanda gestionados por agencias o agentes no estatales han sido profusamente utilizados por diferentes gobiernos latinoamericanos, en materia de desarrollo productivo PYME, pero también para el desarrollo exportador y agropecuario, o en programas de salud, educación y vivienda. A pesar de la diversidad de áreas de aplicación, el modelo de agente-principal es la base conceptual sobre la cual, en todos estos casos, se explica la intervención pública y su modo de desarrollarse.<sup>108</sup>

Esta conceptualización aporta un marco de justificación de la intervención estatal en áreas en que los mercados presentan fallas severas, a menudo relacionadas a la presencia de información asimétrica entre oferentes y demandantes. La acción del Estado, que opera como principal, consiste en estos casos en enfrentar dichos problemas mediante la contratación de un agente. Las razones de esta decisión pueden ser múltiples, pero en general se refieren a los menores costos y mayor eficiencia relativa del uso de agentes en comparación a lo que sucede cuando el Estado como principal, decide actuar de un modo directo, con su propio personal y sometido a las reglas clásicas de operación del sector público (Coram, 2003).

La operación directa del Estado debe habitualmente ocurrir dentro de los marcos que permite la ley, con personal sometido a estatutos administrativos arcaicos, fuertes problemas de inconsistencia dinámica y procesos lentos y engorrosos para los pagos y desembolsos. La utilización de agencias busca solucionar tales problemas, pero se requiere definir cuidadosamente qué mecanismos se pueden utilizar para alinear los intereses del agente con los del principal. Abordar esto equivale a asumir, como preocupación central, las consecuencias de las asimetrías de información al interior de programas públicos de desarrollo productivo.

---

<sup>108</sup> El análisis de la relación principal-agente es la esencia de la teoría de la agencia, básica en la economía industrial. Ésta designa a un conjunto de problemas presentes cuando un actor económico (el principal), depende de la acción o de la naturaleza del otro actor (el agente), sobre el cual no tiene perfecta información.

La divergencia de intereses de los agentes y el principal en estos programas da lugar a problemas específicos de agencia. Así, por ejemplo, en el caso de los programas públicos de apoyo a la PYME, administrados utilizando mecanismos de agenciamiento, uno de los principales problemas es asegurar que la agencia seleccionada no actúe sólo en su propio interés, en lugar de hacerlo en el de la entidad pública (principal) que lo contrató. Esto implica diseñar un sistema adecuado de incentivos, restricciones y penalizaciones para asegurar que los agentes actúen en sintonía con los intereses del sector público (principal). Obviamente, este sistema debe considerar la presencia de costos de agencia, algo de suma importancia para la definición de una política pública como las que se analizan en este estudio.

Si el principal conociese exactamente todas las acciones e información del agente, este último no podría actuar a favor propio y en divergencia de los intereses de quien le paga. Por tanto, no habría problemas de agencia si fuese posible realizar un seguimiento exhaustivo de las acciones del agente a un costo razonable. Pero obviamente esto es imposible, debido a que el agente tiene acceso a una información que no está al alcance del principal y que le induce a actuar en un sentido que estima pasará inadvertido a este. Por esta razón, en las relaciones contractuales entre los componentes de programas públicos tercerizados siempre estará presente el problema de agencia.

Por tanto, la definición del abordaje de este problema debiera ser parte esencial del diseño de las políticas públicas ejecutadas bajo esta modalidad. Pero en la región esto ha recibido escasa atención en la literatura y se observa que con frecuencia las entidades estatales, sin mucha claridad conceptual acerca de su propio quehacer, buscan enfrentar estos problemas maniatando a sus agencias, obligándolas a asumir un *modus operandi* casi público, que termina condenando este mecanismo a la inoperancia y a su sustitución por las viejas modalidades de operación directa del Estado, que resurgen como el ave fénix.

## **2. Problemas teóricos y prácticos del agenciamiento de programas públicos**

Los problemas teóricos y prácticos en materia de agenciamiento de programas públicos se agrupan en tres áreas esenciales: selección adversa, riesgo moral y costos de seguimiento

En el caso de los programas de desarrollo productivo de la PYME, la selección adversa surge cuando el principal (sector público), en el instante de asignar (o validar) la asignación de recursos públicos a aquellos proyectos específicos de entrega de SDE que se desea subsidiar, no es capaz de distinguir adecuadamente los diferentes niveles de riesgo asociados a estos. En tal escenario, una eventual colusión entre empresas y consultores o una manipulación de las empresas por los proveedores de SDE, puede posibilitar que ambos recurran a los agentes de segundo piso a objeto de obtener financiamiento, pero intentando ocultar el escaso impacto de sus proyectos a objeto de aprovecharse de la relativa desinformación del agente y el principal, obteniendo así subsidios que, al ser destinados a acciones inconducentes, pasan a ser de fácil captura.

El resultado será que, en ausencia de un mecanismo eficiente de supervisión del rol de los agentes o agencias, estas pueden verse tentadas a incumplir su papel de filtros, procesando solicitudes de modo tan feble que terminen otorgando recursos a proyectos de escaso impacto, para cobrar, a todo evento, la remuneración que, por su labor de filtración, debiera entregarle el sector público. Así se seleccionan como beneficiarios de los programas de desarrollo productivo proyectos de bajo costo de administración, pero a la vez de mucho menor potencial económico que el deseable.

De otro lado, puede suceder que el Estado, al constatar que no dispone de información fiable sobre cada proyecto que se le pide financiar, exija a sus agentes someterse a engorrosos controles de naturaleza formal crecientemente complejos. Esta modalidad de control rara vez logra mejorar la calidad de la información asociada a las decisiones de financiamiento de los proyectos, pero sí genera un fuerte incremento de los costos de transacción del sistema. Así, muchos beneficiarios potenciales desisten de acceder a los sistemas públicos de fomento productivo, cuyo costo total les resultaría demasiado oneroso por razones de índole burocrática. Se generan por ende incentivos a permanecer en el sistema sólo para aquellos proyectos de menor rentabilidad y más funcionales a la captura de recursos públicos.

El llamado riesgo moral (*moral hazard*) es otra línea de problemas que se refiere al exceso de riesgo que puede ser asumido por los deudores cuando saben que existe un prestamista de última instancia para rescatarlos en caso de caer en falencia. Los programas de desarrollo productivo con presencia del Estado como financista de última instancia, desde lo que frecuentemente se denomina como un “tercer piso”, tienen justificación en la medida que los beneficios sociales excedan los beneficios privados.

Sin embargo, la decisión pública de invertir en estos programas sólo tendrá resultados positivos si el principal está en condiciones de asegurar la consolidación de adecuados niveles de habilidad del agente para evitar el empleo de los recursos públicos en proyectos con características distintas a las acordadas con el principal. En consecuencia, debiera priorizarse desde el Estado el diseño de mecanismos que compensen el hecho de que los agentes privados también poseen información incompleta y que sus sistemas de control pueden ser tanto o más imperfectos que los del sector público.

Si los estados no incurren en los inevitables “costos de seguimiento” (*monitoring costs*) de programas como los que se requieren en SDE, no estarán en condiciones de abordar la presencia efectiva, o incluso eventual, de algún tipo de acción oculta por parte de aquellos agentes que intenten aprovecharse de su superioridad informativa para realizar declaraciones erróneas referidas a su desempeño en el proceso de agenciamiento, a sabiendas que esto les permitiría maximizar los ingresos derivados del precio cobrado al Estado por el agenciamiento, independientemente de sus logros en materia de efectividad.

Como la experiencia chilena muestra, es frecuente que el Estado enfatice sólo en el control financiero y contable de la labor de sus agencias. Si bien esto salva las responsabilidades jurídicas y administrativas de los empleados públicos que supervisan, no alinea a las agencias con los objetivos de impacto sobre la heterogeneidad productiva que debiera buscar el Estado.

Con el fin de mantener alineadas a sus agencias, los estados, como “principal”, debieran realizar un sofisticado seguimiento cualitativo de las acciones del agente y/o beneficiarios de los programas en relación a su orientación hacia la convergencia productiva, que debería partir por comprobar la veracidad de los antecedentes aportados por las empresas al solicitar subsidios y proyectarse mucho más allá. Este seguimiento cualitativo implica un costo adicional que debe ser incorporado en el presupuesto de los programas.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> En el caso chileno, la función de auditoría a las agencias CORFO ha sido agenciada en entidades privadas, a costos significativamente mayores que si dicha función se mantuviese internalizada (*ceteris paribus* la consolidación de buenas prácticas de gestión pública, un bien escaso en el Estado de Chile) y sin que medie una explicación válida acerca de quién podría evitar la presencia de problemas de agencia con las entidades supervisoras de agencias. Esta incongruencia lógica posee sólidas bases explicativas. Cuando en Chile el “principal”-Estado delega sus funciones de supervisión en otros privados que gozan de sólida reputación (merecida o no) entre sus opositores políticos, los directivos públicos en realidad están comprando una póliza de seguros antidenuncias de corrupción. Esto es, independiente de la baja eficiencia de dicha modalidad para cautelar los intereses públicos, por lo general se protege de modo muy eficiente las carreras de los funcionarios a cargo de la supervisión de agencias.

El traspaso desde el agente al principal de parte o la totalidad de su supuesta ventaja informativa, en especial cuando existe una remuneración por sus servicios, debiera ser establecida teniendo como piso los costos de seguimiento administrativo y financiero pero proyectarse más lejos en la medida que los objetivos de aumento de productividad se tornen más ambiciosos.<sup>110</sup>

Cuando el principal considera ventajosa la realización de actividades de seguimiento cualitativo, debiera dotarse de un sistema que asegure el impacto real de éstas. En presencia de tales mecanismos, los agentes deberían propender a la honestidad y al impacto de sus acciones, asegurando que las modalidades de seguimiento tiendan a alinear los incentivos de ambas partes. Sin embargo, es evidente que esto rara vez sucede en los programas públicos de los países de la región. Lo habitual es la presencia de controles públicos formales, con escasas y poco profesionales metodologías de seguimiento, marcados por un clima enrarecido en la relación entre el principal estatal y las agencias privadas.

Este énfasis en la medición de impacto resulta de difícil implementación cuando desde el Estado se piensa que el agenciamiento privado de programas obedece sólo a la rigidez y frecuente inoperancia de los mecanismos operativos y de pagos del sector público. Es por ello que los estados tienden a conformarse con una rápida implementación de sus programas, pero ponen poco esfuerzo comparativo en la medición de su impacto y aún menos en evaluar de la eficiencia de su institucionalidad.

Lo más frecuente es que, dada su mayor eficiencia operativa, el grueso de los instrumentos de desarrollo productivo se estructure institucionalmente dentro de

---

<sup>110</sup> A nivel global este modelo de operación agenciada ha venido operando durante décadas, particularmente en los países anglosajones, donde se han delegado programas de desarrollo productivo y diversas y antiguas funciones de los estados en un conjunto de agentes privados, que crecientemente efectúan acciones de intermediación de instrumentos públicos, sometidos a reglas para evitar conflictos de intereses con los servicios que deben gestionar.

modelos agenciados privadamente, los que en el caso de los SDE están dotados de tres pisos institucionales, en tanto que en el área de los servicios financieros lo han hecho dentro de un modelo de tan sólo dos pisos.<sup>111</sup>

Poco se ha avanzado, sin embargo, en términos de conceptualizar el porqué de estos modelos institucionales, dificultando la instalación de prácticas de *accountability* de los procesos de agenciamiento y de un rescate y difusión de las mejores prácticas desarrolladas en dicha área.

Las entidades que proveen SDE entregan a las pequeñas y medianas empresas servicios que no poseen la certidumbre y especificidad de un crédito bancario; y su modalidad de entrega puede alterar esencialmente su impacto y pertinencia.<sup>112</sup> Por esto emerge la figura del agente que intermedia la entrega de servicios, cuya labor es evaluar las condiciones de elegibilidad de cada solicitud de *matching grants* que surge de las empresas. Después entregan al solicitante una lista de proveedores del servicio, entre los cuales éstos seleccionan a quien desean encomendarle la prestación.

El seguimiento al desarrollo de las consultorías, asegurando una adecuada difusión en las empresas PYME del progreso técnico asociado a éstas, se convierte en un aspecto crucial que determina el buen o mal uso de los recursos público y el éxito o fracaso de sus programas. Sin embargo, este logro no sólo está asociado a la calidad de la gestión de las agencias sino, esencialmente, al modelo institucional que enmarca su operación.

---

<sup>111</sup> La naturaleza de los servicios intermediados y el hecho de que la cadena con sus clientes finales sea mucho más breve, ha llevado a que los estados entreguen servicios financieros utilizando un modelo de dos pisos institucionales. La entidad de segundo piso provee los fondos y la entidad financiera de primer piso los entrega a los beneficiarios o clientes finales. En este modelo los prestadores de servicios de financiamiento no son consultores, sino bancos e intermediadoras financieras relacionadas con un ente estatal, que opera como banco de segundo piso.

<sup>112</sup> El ejemplo más frecuente es el fracaso de las grandes consultoras que se aventuran en la consultoría a la PYME y que, operando con idéntica metodología a la usada con sus clientes (grandes empresas), entregan magníficos informes que éstas o no leen o no entienden.

#### **D. La génesis de una nueva institucionalidad para los programas de fomento productivo en Chile: 1992-1998**

En la primera administración tras el fin del gobierno militar (Patricio Aylwin, 1990-1994), parecía existir el diagnóstico de que, durante casi medio siglo, las políticas públicas en el área del desarrollo productivo de la PYME se habían caracterizado por una poco afortunada intervención del Estado, tanto como proveedor directo de servicios como en su rol de ventanilla única de atención a las empresas. Esa convicción, al parecer, generó en las autoridades económicas de ese período, un cierto cuadro de desconfianza en relación al marco conceptual que postulaba que, en el área de desarrollo productivo, la acción directa del Estado constituía no sólo el instrumento más adecuado de asignación de recursos sino también la mejor opción de implementación de las políticas públicas.

La magnitud y dinámica de crecimiento de los recursos para el desarrollo productivo, que promovían algunos sectores en el nuevo gobierno, era evaluada como muy difícil de financiar sin comprometer los equilibrios macroeconómicos básicos.

Las nuevas autoridades se habían formado la íntima convicción que eran los equilibrios macroeconómicos la variable de la cual dependía en ese momento la competitividad de las empresas, particularmente de las más grandes y en cuyos hombros descansaba el grueso del PIB. Por ende, no se visualizaban los instrumentos de desarrollo productivo que el gobierno debía aplicar sobre las empresas de menor tamaño relativo como un área que ameritara mayor interés estratégico. Más aún, hacia fines de 1991 el primer gobierno de la Concertación parecía haberse formado la convicción de que la ampliación de los recursos para la referida oferta de servicios públicos de desarrollo productivo, más que ejercer

algún impacto significativo sobre el desarrollo del país, sólo ayudaría a consolidar dentro del sector público estructuras corporativas cuyo peso e intereses institucionales tenderían a hacer perder pertinencia y eficiencia a otras acciones y programas de apoyo a la PYME que el nuevo gobierno parecía desear pero no había aún diseñado.

Dentro de este contexto comenzaron a abrirse paso distintos procesos de reforma y rediseño institucional, orientados a la consolidación de un sistema descentralizado de promoción y/o desarrollo productivo empresarial.

Entre 1990 y 1992, la CORFO operó el ciento por ciento de sus programas de SDE para las PYME bajo esquemas de oferta y a través de su filial Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). Sin embargo, la base de sustentación de estos programas cambió drásticamente a partir de 1993, generándose una batería de subsidios a la demanda, los que comenzaron a operar bajo la forma de *matching grants*, o subsidios de financiamiento compartido.<sup>113</sup> Todo esto al interior de una institucionalidad de tres pisos que, si bien poseía antecedentes en la reestructuración del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en la segunda mitad de los años setenta, agregó los servicios de asistencia técnica cofinanciados por CORFO.

De esta forma CORFO pasó a operar como un tercer piso institucional en materia de entrega de SDE, de un modo análogo a como SENCE ya lo hacía en capacitación. A la vez, a partir de ese año, CORFO crea una amplia red de agencias ejecutoras privadas, desplazando a SERCOTEC de su rol y enfoque histórico, posicionando a estas nuevas instituciones como líderes del segundo piso

---

<sup>113</sup> Mientras en otros modelos de administración de sistemas de *grants*, como el de la Small Business Administration (SBA) de EE.UU., éstos son aplicados desde el sector público, en Chile a partir de 1993 comenzó a aplicarse en múltiples sectores un modelo en que las funciones de intermediación (o de segundo piso) fueron transferidas a entidades del sector privado o la sociedad civil.

del nuevo sistema.<sup>114</sup> Desde entonces, los nuevos instrumentos de desarrollo productivo se han estructurado institucionalmente dentro de un modelo de tres niveles.<sup>115</sup> El Estado ha asumido un rol de tercer piso, es decir, de evaluador, regulador y normativo, y además de financista, en tanto que se ha otorgado a instituciones privadas las funciones de segundo piso, vale decir, de administración, operación y atención de público, así como de caja pagadora de los servicios. Por último, en el primer piso, se ha concentrado la relación directa entre empresas PYME y entidades privadas proveedoras de servicios.

Dentro de este nuevo esquema operativo el Estado chileno tomó la decisión de delegar las referidas funciones de segundo piso a agentes privados. Estos, designados discrecionalmente a inicios de los años noventa (seleccionados mediante licitación pública desde fines de esa década) comenzaron a ser remunerados por el Estado, estimándose que su presencia se mantendrá relacionada con la mantención de los costos de transacción vinculados a la inmadurez del mercado de SDE.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Esto fue posible debido a dos modificaciones legales impulsadas desde la Gerencia de Fomento de CORFO; la primera incorporó a la Ley de Presupuestos de 1993 una glosa, vigente hasta hoy, que autoriza a la CORFO a transferir a privados recursos para programas de desarrollo productivo. Con anterioridad sólo era legamente posible transferir fondos a SERCOTEC. La segunda gran reforma de ese año fue la transferencia de atribuciones en materia de otorgamiento de subsidios desde el Gerente de Fomento de CORFO a los Directores Regionales de la Corporación. Hasta esa fecha cada una de las operaciones de subsidio a la PYME debía ser autorizada por el Gerente de Fomento. Sin esta descentralización de funciones habría sido impensable el amplio despliegue de los programas de demanda, como lo demuestran las experiencias de FONTEC-FDI e Innova Chile, que, a quince años de la primera descentralización, con la honrosa excepción de Innova Bío Bío, mantienen su operación férreamente centralizada en sus autoridades centrales.

<sup>115</sup> Se ha planteado en algunos documentos (Rivas, 1999) que, a partir de la experiencia chilena debieran distinguirse en los sistemas de desarrollo productivo cuatro pisos, propuesta que en definitiva consiste en dividir las funciones tradicionalmente asociadas al tercer nivel institucional en dos partes, denominándose tercer piso “a los que diseñan los programas e instrumentos y asignan los recursos y cuarto piso a los que definen políticas y establecen estándares para la evaluación de impacto de la acción”. Esta propuesta ha tenido escaso eco en Chile y América Latina, donde la función de “cuarto piso” es casi inexistente. Es discutible que cada función estatal de distinta naturaleza deba ser considerada un nuevo piso institucional.

<sup>116</sup> Se asumía que una vez que el problema que les dio origen hubiese desaparecido o, si se reducían significativamente los costos de transacción impuestos a los empresarios por su accionar, estos agentes deberían dejar de percibir remuneración, transitando hacia mecanismos más simples de administración de los subsidios. El monto de los subsidios se definió como decreciente, a objeto

En esta institucionalidad se apoyaron los primeros instrumentos de desarrollo productivo que operaron desde la demanda. El segundo paso de las políticas públicas de desarrollo productivo consistió en poner en marcha, también en 1993, un sistema de subsidios a la demanda de SDE, en que el Estado aportaba en promedio cerca de 85% del monto de los recursos a ser utilizados por las PYME para financiar el costo de mercado de las consultorías contratadas, en tanto que las empresas aportaban en promedio el 15% restante. Adicionalmente, el Estado cubría los costos operativos de las instituciones intermediarias. Esto se logró en virtud de un acuerdo entre la Gerencia de Fomento de CORFO y la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA), mediante el cual se traspasó US\$ 500.000 a los privados para que estos autoadministraran un sistema de subsidios a la demanda.

El mecanismo incorporó dos modalidades de operación, una sobre bases asociativas (PROFOS) y otra sobre bases individuales (FAT). En lo central este nuevo mecanismo concibió a CORFO como un tercer piso del sistema, que estableció estándares y objetivos y definió mecanismos para cautelar el buen uso de los recursos fiscales (garantías financieras) y evaluar y medir el impacto de los programas.

ASEXMA se convirtió así en el primer gremio empresarial (mayoritariamente PYME) que pasó a administrar una típica institucionalidad de segundo piso. Su rol consistió en administrar la relación entre los empresarios que demandaban servicios no financieros y los proveedores de los mismos. Eran contratados con financiamiento compartido y aporte privado creciente. En el primer piso se situó la gran masa de proveedores de servicios interesados en desarrollar plataformas de

---

de que la apuesta real de los proveedores de mayor calidad fuese trabar una relación con las empresas demandantes que, con el correr del tiempo, permitiese que sus servicios fuesen solicitados a precios de mercado.

atención a la PYME, en tanto los subsidios tornaban efectiva una demanda hasta entonces potencial.

Los empresarios PYME recibían los subsidios en propiedad, los depositaban junto con su aporte de contrapartida en el operador intermediario creado por ASEXMA. Este operador era controlado por un directorio donde los empresarios eran mayoría, y tras autodefinir sus modalidades de gestión de los recursos, exigían al personal que las rebajas en los costos de transacción del sistema fuesen muy superiores al costo operativo del programa.

En su primer año de operaciones, el programa mostró un claro éxito. Los *matching grants* operaron con un costo de administración bastante inferior al valor del aporte privado de contraparte.<sup>117</sup> No sin una dura oposición emergente al interior del sector público, estos programas lograron paulatinamente caminar, implementados a través de operadores privados regulados por CORFO.<sup>118</sup> Se diferenciaron claramente de aquellos que continuaron siendo implementados a través de la institucionalidad pública que opera como segundo piso.<sup>119</sup>

La provisión de servicios comenzó desde el mercado y no del Estado en la nueva institucionalidad. Se intentaba asegurar que fueran empresas PYME las que se apropiaran de la mayoría de los recursos aportados por el fisco, sin las altas

---

<sup>117</sup> Estos cálculos están realizados sobre la base de un programa en el cual los SDE poseen un costo de \$ 100 y la administración del sistema \$ 25, en cuyo caso los empresarios financian la administración del sistema o bien el 25% de los servicios recibidos. Actualmente (2010) el costo de la administración se ha reducido a 15% y el aporte de contrapartida ha aumentado a 50%.

<sup>118</sup> En sus inicios CORFO contó con ocho agentes intermediarios (AOI), aumentando luego hasta veintiuno. Paralelo a ello Innova Chile opera sus instrumentos de capital semilla mediante otras 18 agencias (denominadas patrocinadores), seis de las cuales cumplen también un rol como AOI. Adicionalmente, en materia de incubación de empresas, a fines de 2008 Innova Chile operaba 20 incubadoras mediante agencias privadas, en tanto el área de extensión de CORFO opera con más de 100 nodos tecnológicos, cada uno de ellos administrado por agencias privadas que, de modo incomprensible, en su gran mayoría sólo operan dichos instrumentos de difusión pero ningún otro.

<sup>119</sup> Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), Empresa Nacional de Minería (ENAMI), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).

filtraciones burocráticas ni los elevados costos de administración asociados a la administración directa de los programas por entidades públicas.<sup>120</sup> El sistema, además, tenía la ventaja de no ser contradictorio con los objetivos de las políticas públicas.

En el Cuadro III.1, que presenta el gasto agregado en desarrollo productivo según institución, se desprende que a diferencia de lo ocurrido durante la administración Aylwin, en que se privilegiaron los programas de demanda, durante los gobiernos de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2006) los aumentos más importantes en la inversión pública en desarrollo productivo se concentraron en programas de oferta focalizados en las empresas de menor potencial productivo. Como estos programas aportaban muy poco a la superación de la heterogeneidad productiva y estaban mucho más cercanos a la lucha contra la pobreza y otras vertientes de la política social, bien pudo haberse escogido otros instrumentos e instituciones.

**CUADRO III.1**  
**GASTO TOTAL EN DESARROLLO PRODUCTIVO, 1990-2004 a/**  
(Valores en miles de UF) b/

<b>Año</b>	<b>SENCE c/</b>	<b>CORFO d/</b>	<b>INDAP e/</b>	<b>Reintegro simplificado a las exportaciones</b>	<b>RESTO f/</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1990</b>	36.590	0	4.835	55.751	14.668	111.844
<b>1991</b>	32.415	0	7.622	64.745	15.198	119.980
<b>1992</b>	33.138	5.195	11.406	73.509	23.292	146.540
<b>1993</b>	34.027	5059	16.165	100.596	23.718	179.565
<b>1994</b>	31.740	12.893	15.481	104.700	29.590	194.404
<b>1995</b>	35.034	15.400	15.075	109.643	35.650	210.802
<b>1996</b>	30.804	22.473	20.556	105.115	45.081	224.029
<b>1997</b>	38.368	23.921	23.822	110.615	53.556	250.282

<sup>120</sup> Ya desde su primer año de operaciones los agentes privados de CORFO exhibían costos que no superaban el 15% del valor total de los SDE colocados, en tanto que SERCOTEC para idénticos programas tenía en 1993 costos superiores al 300% de dicho monto.

<b>1998</b>	48.565	28.668	23.848	106.798	67.724	275.603
<b>1999</b>	55.296	34.497	31.933	93.714	82.136	297.576
<b>2000</b>	53.541	34.735	37.716	73.992	77.637	277.621
<b>2001</b>	62.463	40.608	40.590	69.806	87.406	300.873
<b>2002</b>	83.567	42.379	40.787	60.931	94.565	322.229
<b>2003</b>	95.984	39.211	42.036	39.608	101.369	318.208
<b>2004</b>	93.495	41.543	38.645	19.223	89.502	282.408

Fuente: DIPRES y anuarios de las instituciones mencionadas.

a/ Excluye gastos de administración de ministerios y entidades involucradas. Las cifras se refieren a gasto anual ejecutado e incluyen franquicia tributaria y otros programas del SENCE.

b/ Cifras en UF al 31 de diciembre de cada año. UF 1,0 era equivalente a cerca de US\$ 42 al 31 de diciembre de 2009.

c/ Incluye el uso de franquicia tributaria, independiente del tamaño de las empresas en que se desempeñan los trabajadores beneficiados.

d/ Incluye gastos realizados a través de los instrumentos de la Gerencia de Desarrollo productivo de CORFO y sus comités FDI, FONTEC e Innova Chile, focalizados en la PYME.

e/ Incluye los programas de Apoyo a Organizaciones Campesinas, Riego Campesino, Suelos Degradados, Desarrollo Productivo a la Ganadería y Programa de Secano Costero.

f/ Incluye los programas de ENAMI (Pamma-ENAMI), FAP, FOSIS (Microempresas, Desarrollo Rural, IFIS), ProChile, SAG y SERCOTEC (incorpora el programa IFIS desde que se transfirió del FOSIS) y otros de menor monto como el Fondo de Desarrollo Productivo a la Pesca Artesanal y el Programa de Simplificación de Trámites.

Se observa en el Cuadro III.1 que si bien entre 1990 y 1993 el grueso del aumento en desarrollo productivo se explica por el crecimiento de los gastos de INDAP y del Servicio Agrícola Ganadero (SAG), después de 1994 este proviene de múltiples programas menores administrados por otras diversas instituciones de desarrollo productivo.<sup>121</sup>

A inicios de la administración Aylwin, INDAP concentraba poco más de 4% del gasto total en desarrollo productivo, proporción que a fines del gobierno Frei había aumentado hasta 14%, nivel en que se mantuvo durante el período de Lagos. Todo esto sin perjuicio de las deficientes evaluaciones realizadas al desempeño de esa entidad en el período. De otro lado, mientras los nacientes programas CORFO, que

<sup>121</sup> El gasto del SAG es básicamente en el programa de Fertilización de Praderas para Agricultores no Campesinos, pues estos últimos acceden a estos recursos a través de INDAP.

comenzaron a operar en 1992 y con cifras muy inferiores al gasto de INDAP, explicaban a fines de ese año 4% del gasto total en desarrollo productivo, hacia fines de la administración Frei este monto había subido a 13% y durante el gobierno de Lagos a 15%. A fines de 1994 el gasto en programas de desarrollo productivo CORFO superaba holgadamente al gasto en programas de INDAP.

El mayor crecimiento en el gasto de desarrollo productivo en las cuatro administraciones de la Concertación se observa a través de múltiples programas dispersos, pequeños y poco relevantes, al interior de una compleja maraña de entidades públicas descoordinadas entre sí, de escaso impacto y generalmente ejecutoras de acciones de corta duración. Esos programas, mayoritariamente de oferta, rápidamente canalizaron casi 50% de los recursos del declinante “reintegro simplificado”, que desapareció a fines de la administración Lagos.

Es posible deducir, como tendencia general de ese período, que los fondos globales se dividen en cinco grandes grupos de desigual tamaño.

Los fondos SENCE oscilan entre 20% y 25% del total de los recursos; CORFO e INDAP utilizan cada uno cerca de 10% del total, en tanto el otro 25%, que en los primeros años del período de la Concertación fue utilizado mayoritariamente en el financiamiento del reintegro simplificado a las exportaciones, en la medida que se extingue esta franquicia fueron siendo licuados en una gran variedad de programas dispersos, que registran el mayor crecimiento dentro del total de recursos, y en la actualidad representan casi 32% del presupuesto total para desarrollo productivo. La incidencia de CORFO e INDAP se ha estancado en 15% y 14% del gasto total, respectivamente.

## **E. La regresión hacia modelos de oferta en Chile (1999-2009)**

El cambio de orientación del gasto desde nacientes y exitosos programas de demanda<sup>122</sup> hacia los antiguos y a menudo fracasados programas de oferta, constituye uno de los aspectos menos estudiados y más desconocidos del desarrollo productivo chileno posterior a la crisis asiática de 1997-1998. Sin duda, en la base de los cambios estuvieron las medidas tomadas para enfrentar esta crisis, que se basaron en una dramática alza de la tasa de interés de corto plazo, desencadenando un ajuste del gasto de la economía con un fuerte impacto contractivo que recayó sobre las empresas endeudadas a tasa variable, fundamentalmente, las unidades de menor tamaño.

Tras adoptar esta modalidad de ajuste, la argumentación de las autoridades económicas de la época responsabilizó a la “crisis estructural” de la PYME por su supuesta debilidad para resistir la apertura económica. En realidad, estas empresas no estaban en condiciones de soportar un alza de más del 100% en la tasa de interés real, con sus créditos amarrados a tasas variables y bancos que imponían nuevas condiciones de pago y no permitían cambiar de acreedor.

Paralelamente se definió en Chile una nueva estrategia de desarrollo productivo que, tras constatar que las intervenciones macro por sí solas aportan muy poco al desarrollo de la productividad, terminó promoviendo la “innovación” como eje central de la intervención pública, entendiendo ésta asociada esencialmente a los nuevos emprendimientos. Es por ello que el esfuerzo de Innova Chile, entidad en la que se ha delegado esta tarea, en la práctica excluye a la mayor parte de las pequeñas empresas de su foco de acción.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Esta afirmación se basa fundamentalmente en los estudios realizados o contratados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) para evaluar el desempeño de diversos programas de oferta de ENAMI, INDAP, ProChile y SERCOTEC, que en la mayoría de los casos tuvieron resultados muy decepcionantes, en contraste con la positiva evaluación de los programas de demanda de CORFO, SAG y del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR).

<sup>123</sup> Las políticas chilenas pro innovación no otorgan un papel relevante a las micro y pequeñas empresas, es decir, al 99% de la base empresarial. Si se analizan los reglamentos operativos de la casi totalidad de los instrumentos utilizados por ellas puede observarse que estas empresas no son elegibles como beneficiarias, salvo muy contadas excepciones, entre ellas las que califican como

Esta estrategia, esbozada académicamente en un primer momento (Eyzaguirre et al., 2005), fue formalizada por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, a inicios de la administración de Michelle Bachelet (2006-2010) de un modo tal que terminó por otorgar, en términos fácticos, un rol de liderazgo a las grandes empresas, que pasaron a predominar en los *clusters* seleccionados por el gobierno y a los cuales se asignó el grueso de los nuevos recursos. Las dos principales víctimas de esta cadena de decisiones de política que se inicia en 1999, tal cual se analizará a continuación, fueron el sistema de capacitación administrado por SENCE y el sistema de fomento PYME administrado por CORFO.

## **1. Los cambios en el sistema de capacitación de SENCE**

Si bien distintas instituciones públicas como FOSIS, INDAP, SERCOTEC y SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer), durante un largo período habían implementado pequeños programas de oferta en el área de capacitación a las empresas de menor tamaño, hacia inicios de los años noventa el grueso del esfuerzo del Estado chileno en esta área correspondía a las acciones del SENCE. La reforma institucional del SENCE había tenido lugar en 1976, en que la operación del nuevo sistema de capacitación se inauguró con menos de 23.000 capacitados anuales (la mayoría de grandes empresas), situación que no varió esencialmente hasta 1990, año que el número de capacitados ascendió a casi 200.000 personas anuales.

La cobertura del SENCE, que hoy supera el millón de personas capacitadas anualmente (Cuadros III.2 y III.3), sólo es excedida en América Latina por los dos millones de personas que capacita al año Brasil, lo que constituye un desempeño notable. Tras las reformas a la institucionalidad de capacitación implementadas

---

PYME sólo por tener menos de 18 meses de antigüedad, o en líneas como la de “innovación empresarial individual”, que es accesible principalmente a grandes empresas.

durante la administración Aylwin, la tasa de crecimiento de las personas capacitadas aumentó muy por sobre el PIB. Sin embargo, el desempeño del SENCE es muy inferior medido por su impacto sobre la fuerza de trabajo de las pequeñas, medianas y microempresas, donde está la mayor parte de la fuerza laboral chilena.

**CUADRO III.2  
NÚMERO DE EMPRESAS NACIONALES QUE CAPACITAN Y NUMERO DE  
CAPACITADOS SEGÚN INSTRUMENTO SENCE, 1990-2007**

<b>Año</b>	<b>Nº personas capacitadas franquicia</b>	<b>Costo capacitación franquicia (mm UF)</b>	<b>Nº personas capacitadas FONCAP-MYPE</b>	<b>Costo capacitación FONCAP-MYPE (mm UF)</b>	<b>Nº empresas que usa franquicia</b>
<b>1990</b>	199.604	773,46	-	-	
<b>1991</b>	265.403	831,26	-	-	5.916
<b>1992</b>	297.261	1.005,06	-	-	7.277
<b>1993</b>	328.864	1.168,67	-	-	7.452
<b>1994</b>	397.158	1.652,96	-	-	8.569
<b>1995</b>	417.255	1.953,23	-	-	9.367
<b>1996</b>	451.934	2.322,54	-	-	12.618
<b>1997</b>	482.914	2.360,66	-	-	14.825
<b>1998</b>	476.436	2.262,75	11.461	908,96	14.169
<b>1999</b>	504.436	2.487,33		-	17.686
<b>2000</b>	620.235	3.994,86		-	36.683
<b>2001</b>	756.080	5.541,90	3.861	669,71	81.790
<b>2002</b>	846.870	6.375,77	3.357	538,48	110.703
<b>2003</b>	866.204	5.679,67	3.050	544,62	79.239
<b>2004</b>	856.751	3.524,45	n.d.	n.d.	26.713
<b>2005</b>	893.964	2.870,05	n.d.	n.d.	23.809
<b>2006</b>	931.452	2.995,62	n.d.	n.d.	22.098
<b>2007</b>	1.042.532	3.108,50	n.d.	n.d.	20.633

Fuente: Anuarios SENCE.

Indagar sobre este tema es complejo, dada la dificultad para construir series extensas que muestren como se ha comportado desde 1990 la capacitación de empleadores y empleados de las micro, pequeñas y medianas empresas.<sup>124</sup>

**CUADRO III.3**  
**NÚMERO DE EMPRESAS NACIONALES QUE CAPACITAN Y SU DISTRIBUCIÓN**  
**SEGÚN TAMAÑO, 1994-2000**  
 (En número y porcentajes)

Año		Tramo 0 a/	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
1994	Nº	385	951	2.502	2.177	2.554	8.569
	%	4,50%	11,10%	29,20%	25,40%	29,80%	100,00%
1995	Nº	1.503	767	2.389	2.132	2.576	9.367
	%	16,05%	8,19%	25,50%	22,76%	27,50%	100,00%
1996	Nº	2.309	1.489	3.306	2.486	3.028	12.618
	%	18,30%	11,80%	26,20%	19,70%	24,00%	100,00%
1997	Nº	718	1.370	4.345	3.668	4.724	14.825
	%	4,84%	9,24%	29,31%	24,74%	31,87%	100,00%
1998	Nº	446	4.376	4.020	2.450	2.877	14.169
	%	3,16%	30,88%	28,38%	17,28%	20,30%	100,00%
1999	Nº	958	6.672	4.627	2.587	2.842	17.686
	%	5,43%	37,72%	26,17%	14,62%	16,06%	100,00%
2000	Nº	1.834	18.470	8.019	4.109	4.251	36.683
	%	4,99%	50,35%	21,85%	11,22%	11,59%	100,00%

<sup>124</sup> A partir de los primeros años de la década de dos mil, las cifras que debieran dar cuenta de dicha realidad ya no son públicas, aunque SENCE recopila información que le permitiría holgadamente construir estas series y ponerla a disposición de quienes la soliciten. Afortunadamente, se poseen cifras para los períodos 1990-1994 y 1994-2000, que permiten conocer como se distribuyeron en este período las acciones de capacitación, de acuerdo al tamaño de las empresas que capacitaban a su personal (Leiva et al, 2002). Estas cifras permitieron construir el Cuadro III.3.

Fuente: SENCE.

a/ Las empresas que clasifican en tramo cero son aquellas que solicitaron uso de franquicia sin registrar actividad económica. Estas cifras muestran que entre 4,5% y 5,5% de las empresas que anualmente capacitaban utilizando recursos SENCE seguramente no eran más que vehículos legales utilizadas por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) para captar clientes.

En el Cuadro III.3 se puede observar que durante 1994 un total de 5.630 empresas, o sea, 65,70% de quienes hicieron uso de la franquicia tributaria SENCE eran micro, pequeñas y medianas empresas; en 1995 y 1996 era sólo 56,65% y 57,80% respectivamente. En 1997 nuevamente aumenta la participación numérica de la MIPYME, llegando a 63,29%, en 1998 a 75,54% y en 1999 a 78,51%. Por último, en 2000, tras modificarse la operatoria que regulaba la franquicia, se registró un nuevo incremento en la capacitación realizada por la MIPYME: 30.598 empresas de dicho estrato utilizaron la franquicia (83,42%).<sup>125</sup>

A lo largo del período 1994-2000 el total de empresas que capacitaron aumentó en 28.114 unidades; de ellas, 25.068 son MIPYMES y 3.146 grandes empresas. Vale decir, más de 89% del incremento total en el número de empresas que utilizaron la franquicia de capacitación se explica por las unidades de menor tamaño relativo, fenómeno que al parecer fue inducido por las flexibilizaciones operativas realizadas por SENCE. Dado que antes de 1999 no hubo flexibilización, es razonable asumir que su presencia posibilitó un fenómeno de desplazamiento del “umbral” desde el cual se genera este dinamismo de las MIPYMES.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Las cifras fueron calculadas cruzando la totalidad de los RUT de las empresas que solicitaron a SENCE el uso de franquicia con la base de datos del Servicio de Impuestos Internos (SII), que clasifica a cada RUT de empresa según su nivel de ventas. Como SENCE clasifica a las empresas según tamaño utilizando el número de contratados, tardó más de tres años en detectar el fuerte crecimiento de las empresas del tramo cero, que condujo en 2002 a que existieran 45.000 empresas sin venta alguna operando en el sistema. Dado que SENCE no comparaba estos RUT con los del SII, resultaba imposible determinar cuántas empresas se habían creado sólo para solicitarle recursos a través de esta franquicia y cuántas eran PYMES reales, aunque unipersonales, que querían aprovechar la nueva normativa para acceder a capacitación financiada por el Estado.

<sup>126</sup> Este fenómeno es descrito por Jara (2002). Los Cuadros III.3 y III.4, contruidos para el autor de este artículo por el departamento de estudios del SENCE, en el marco del estudio de Leiva et al.

A pesar de este incremento, los fondos de la franquicia no fueron captados en similar proporción por MIPYMES. Como se observa en el Cuadro III.4, la utilización de recursos de la franquicia de capacitación por MIPYMES siguió una senda algo más irregular. En 1994 las MIPYMES utilizaron 14,17% de esos recursos; en 1995 dicho porcentaje cayó a 13,98% y en 1996 subió a 14,46%. En 1997 las MIPYMES utilizaron 21,40% del monto de la franquicia empleado ese año, en tanto que en 1998 esa participación cae a 15,80%, para volver después a crecer ininterrumpidamente hasta alcanzar una participación de 20,50% en 1999 y 22,80% en el año 2000. En resumen, entre 1994 y 2000 el incremento de 9% en el monto de la franquicia utilizada por MIPYMES se tradujo en un aumento de 17% en el número total de las empresas que la demandaron.

---

(2002), muestran que la propensión a la capacitación de la PYME se había alterado positiva y significativamente.

**CUADRO III.4**  
**GASTO PÚBLICO EN CAPACITACIÓN VIA FRANQUICIA TRIBUTARIA SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESAS, 1994-2000**  
(Millones de \$ de diciembre de 2000)

Tamaño	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
<b>Tramo 0</b>	1.074,45	4	1.521,82	4	2.686,04	7	1.713,99	4	240,01	1	528,98	1	946,02	2
<b>Micro</b>	517,69	2	400,86	1	621,01	2	713,68	2	1.923,08	5	3.391,90	8	5.565,12	10
<b>Pequeña</b>	1.317,67	5	1.719,64	5	2.077,03	5	5.871,77	14	1.923,08	5	2.378,93	5	3.005,07	5
<b>Mediana</b>	2.312,02	8	2.715,00	8	3.249,04	8	1.904,74	5	2.484,10	6	3.259,90	7	4.118,09	7
<b>Grande</b>	24.050,13	82	28.232,20	82	32.496,43	79	29.557,18	71	33.500,40	84	34.487,95	78	42.018,91	76
<b>Total con tramo 0</b>	29.271,97	100	34.589,52	100	41.129,55	100	41.804,66	100	40.070,68	100	44.047,66	100	55.653,21	100
<b>Total sin tramo 0</b>	28.197,52	96	33.067,70	96	38.443,51	93	40.090,67	96	39.830,67	99	43.518,68	99	54.707,19	98

Fuente: Anuarios SENCE 1994-2000 y Leiva et al. (2002).

Las cifras no incluyen contratos de aprendices, becas regionales ni capacitación de jóvenes financiados con franquicia, sino sólo su utilización para capacitación en empresas.

El Cuadro III.4 refleja un fuerte aumento de la participación de la MIPYME, desde 15% a 20% en el gasto público total del sistema de capacitación.<sup>127</sup>

No obstante el contexto desfavorable, el uso de la franquicia comenzó a expandirse entre las empresas de menor tamaño. Durante los últimos años de la administración Frei y a inicios de la de Lagos se produjo el salto más importante en la utilización de la franquicia por empresas de pequeño tamaño. Sin embargo, en muchos casos las nuevas empresas que capacitaban eran microempresas unipersonales, con sólo un trabajador contratado (su propietario), que cotizaban tan sólo un mes cada año, al parecer con el fin de utilizar la referida franquicia (Ljubetic et al., 2006). De ese modo, en 2002 se registraba la presencia en el uso de la franquicia de casi 45.000 nuevas empresas con estas características. Probablemente muchas de ellas eran utilizadas por oferentes (Organismos Técnicos de Capacitación, OTEC), a los cuales el piso de 13 UTM les permitía transferir parte de sus utilidades a microempresas semiformales, para financiarles un mes de las cotizaciones del propietario o de algún trabajador. Esto les permitía inscribir cursos para estas empresas que eran rara vez fiscalizados por SENCE.

La clave del fenómeno de captura no estaba en los mecanismos utilizados por las OTEC para posibilitar el acceso al sistema de capacitación de microempresas formales o semiformales, sino en que, tras producirse dicho acceso, los cursos comprometidos aparentemente no se entregaban. Para todos los actores del sistema era transparente que las capacidades de

---

<sup>127</sup> La Ley 19.518 de 1998, que fijó el Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, promulgado hacia fines de la administración Frei posibilitó deducir del impuesto a la renta hasta un máximo de 13 UTM (Unidad Tributaria Mensual), aún si el 1% de la planilla era inferior a ese valor, normativa que claramente pretendía favorecer a la PYME, cuya exigua planilla no le permitía hasta ese momento financiar acciones de capacitación de mínima envergadura. De esa manera, todas las empresas MIPYME que tributaban en primera categoría y cuyo 1% era inferior a 13 UTM, pudieron comenzar a invertir en capacitación con un piso total de 13 UTM al año, sin costo para ellas. A pesar del fuerte impacto que comenzó a exhibir la modificación de las modalidades de uso de la franquicia, la dirección del SENCE de esa época privilegió comunicacionalmente las supuestas mejoras en el uso de los subsidios directos a la oferta, vía FONCAP. Estos también financiaban hasta un máximo de 13 UTM, pero no ejercieron mayor impacto ni consolidaron su prestigio entre los *stakeholders* del sistema.

fiscalización del SENCE eran muy débiles y difícilmente captaban posibles fraudes.

Los fenómenos de captura asociados a dicho período debieran entonces explicarse por la debilidad institucional del ente de tercer piso del sistema (SENCE) que, carente de infraestructura, personal y presupuesto, no estaba preparado para hacer frente a tamaña explosión de demanda ni al agravamiento de los problemas de agencia y captura asociados a la incorporación masiva de MIPYMES al sistema de capacitación.<sup>128</sup>

El balance de los partidarios del modelo de oferta fue mucho más drástico. Para ellos éste fue un período marcado por la corrupción, el desgobierno y un mal uso de los recursos públicos. Sin embargo, este discurso radical parece jugar un rol más bien funcional a los cambios que se quería inducir que a una descripción objetiva de los hechos. Por esta razón, aunque los fenómenos de agencia y captura descritos involucraban esencialmente a OTEC, los actores más severamente sancionados por la autoridad fueron las empresas PYME, a las cuales se expulsó masivamente del sistema de franquicia. Después, la solución implementada fue derivar aun más recursos públicos hacia las OTEC y el saldo del proceso, según corrobora la Directora del SENCE de esos años, fue que, con posterioridad a 2003 “el uso de la franquicia se ha ido concentrando en empresas medianas y grandes” (Escárte, 2006).

Aunque se sostenía que el aumento en la participación de las MIPYMES tenía sus raíces en la dictación del nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, la clave estaba en el enfoque de demanda impulsado por la dirección del SENCE a inicios de la administración Lagos, que abandonando el énfasis en el FONCAP y el financiamiento de oferentes, había retomado el histórico impulso institucional a los programas de demanda. Esto permitió mejorar de manera significativa el impacto del uso de de la franquicia, más aun cuando al

---

<sup>128</sup> Cabe hacer notar que análogos problemas de agencia y captura que involucran mayores niveles de recursos, pero asociados a la utilización de la franquicia por las grandes empresas, continúan existiendo y se han incrementado sin que medie intervención de las autoridades.

potenciarse fuertemente los programas del SENCE conducidos por la demanda mediante dos instrumentos de uso masivo, un sistema de “mandatos” que generaba documentación susceptible de ser descontada por el sistema bancario y reducía a cero el costo de la capacitación para las empresas, y un sistema de “precontratos” que permitía a las empresas capacitar a personas a las cuales se tenía la intención de contratar pero que todavía no eran parte de su planta. Sin embargo, la aparición de los nuevos programas y mecanismos de potenciamiento de la demanda generaron importantes problemas de captura al no estar asociados a acciones de fortalecimiento institucional del SENCE.<sup>129</sup>

Hasta entonces el sistema descansaba en dos pilares: la eficiencia y fluidez de la institucionalidad tributaria (SII) y una masiva red de organismos privados que daban vida al sistema en el área de la capacitación de primer piso (OTEC) y de la intermediación (OTIC). Sin embargo, esta estructura demostró ser insuficiente para regular la explosión de la demanda. Por una parte, las OTIC se encontraban (y se encuentran aún) mayoritariamente capturadas por incentivos mal estructurados, de modo que, lejos de ser un auxiliar del Estado para la buena marcha del sistema, se han ido convirtiendo en elementos claramente distorsionadores<sup>130</sup>

En ese contexto el SENCE no podía contar con las OTIC para generar una adecuada gobernanza del sistema, ni tampoco con el apoyo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda para obtener recursos que

---

<sup>129</sup> El costo administrativo de esta entidad y el número de funcionarios era el menor de todas las instituciones públicas de desarrollo productivo (en este caso de desarrollo del capital humano), con relación al volumen de recursos que administraba, lo que generaba abundantes problemas de agencia y de captura dado que, como ente regulador, SENCE se veía desbordado por la explosión de demanda de capacitación de parte de la PYME. El presupuesto 2001 sólo asignó al SENCE \$ 3.000 millones para gastos de administración. Ese año, su personal era de 123 profesionales y administrativos (pocos de ellos fiscalizadores) que, distribuidos en todo el país, en los momentos de auge del sistema debían administrar más de 200.000 acciones de capacitación realizadas por casi 111.000 empresas.

<sup>130</sup> Según reportan los anuarios del SENCE, de las 23 OTIC existentes en 2004, tres captaban el 67% de los fondos intermediados. La Corporación de Capacitación y Empleo de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) concentraba 37% de la ejecución de los fondos públicos intermediados por estas instituciones, la Corporación de Capacitación de la Construcción 21% y el Centro Intermedio de Capacitación de ASEXMA (CORCIN) 9%. El 33% de la franquicia era captado por otras 20 instituciones.

le permitieran mejorar sus capacidades de fiscalización. Por las irregularidades señaladas, la crisis se fue incubando lentamente hasta emerger públicamente en el momento de mayor demanda de las empresas más pequeñas, el período 2002-2003, cuando se llegó a un máximo de 110.703 empresas utilizando la franquicia.

**CUADRO III.5  
UTILIZACIÓN DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA SENCE 2001-2005**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005 b/</b>
<b>Total participantes</b>	756.080	846.870	866.204	856.751	892.985
<b>Total de empresas</b>	81.790	110.703	79.239	26.713	25.426
<b>Inversión pública a/</b>	88.005.712	101.247.322	89.255.265	62.294.699	53.630.959
<b>Participantes por empresa</b>	9,2	7,6	10,9	32,1	35,1
<b>Horas cap. por particip.</b>	31,9	32,9	29	23,6	23,8

Fuente: SENCE y Castillo (2008).

a/ Cifras en millones de \$ al 31 de diciembre de 2005.

b/ Cifras provisorias.

Las cifras muestran como una hipótesis plausible para explicar parte del aumento desde 36.683 empresas beneficiarias en el año 2000 a 81.790 en 2001 y 110.703 en 2002, el planteamiento de SENCE de que se trataba de empresas pequeñas o micro, constituidas (o formalizadas) sólo para cobrar la franquicia. Lo que se olvida es que el propio SENCE llamó a las empresas a utilizar estos nuevos procedimientos creados para facilitar el acceso a la capacitación: los precontratos, el mes de cotizaciones y el poder endosable para cobrar la franquicia fueron instrumentos ampliamente promocionados por SENCE, pero a poco andar se utilizaron como prueba de la existencia de intenciones dolosas de parte de las MIPYMES que los utilizaron.

A pesar que la existencia de esta modalidad de captura de los fondos SENCE se había identificado con bastante anticipación,<sup>131</sup> el Comité Interministerial de Apoyo a la MYPE no arbitró en su momento medidas correctivas. En cambio, cuando a inicios de 2002 comenzaron a conocerse por la prensa múltiples casos de mala utilización de la franquicia SENCE, rápidamente el modelo de incorporación de la PYME a la capacitación fue clausurado y el Estado, liderado por el Ministerio de Hacienda, dio inicio a una drástica involución desde el sistema de demanda hacia un modelo de oferta, cuyo primer resultado fue la expulsión de las MIPYMES del sistema de franquicias y su concentración sólo en las grandes empresas.

En otros términos, mientras la franquicia era bien o mal usada por las grandes empresas, si estaba dentro de las cotas globales de gasto fijadas por Hacienda, la situación se consideraba (y se sigue considerando) normal. Sin embargo, sólo cuando de un modo intempestivo aumentó el gasto en capacitación de la MIPYME, emergió un cuestionamiento al conjunto del sistema.

La actual drástica reducción del número de empresas que capacitan y del monto que utilizan al operar de un modo conjunto y el aumento del número de capacitados, llevaría a concluir que el sistema se ha concentrado nuevamente en las grandes empresas y que éstas se encuentran utilizando intensivamente el sistema de franquicia tributaria para sustituir aquella parte de su gasto corriente destinado a capacitación, orientando estos recursos a objetivos cada

---

<sup>131</sup> El SENCE había sido advertido en 2001, mediante un estudio detallado (Leiva et al., 2002), de que hacia fines del 2000 al menos 5% de las empresas que habían solicitado franquicia no registraban ventas o movimiento comercial alguno (Cuadro III.3). Leiva et al. (2002) documentan extensamente esa situación, sugiriendo que el SENCE estaba siendo utilizado por pseudo empresas sin actividad real y señala que unas 2.000 empresas habían solicitado franquicia de capacitación sin exhibir actividad comercial o productiva alguna y que ese tipo de situaciones podría fácilmente eliminarse si SENCE les exigiera demostrar actividad a través de las declaraciones de IVA y no mediante declaraciones juradas acerca del número de trabajadores de las empresas. Si se hubiese sumado una mayor asignación presupuestaria para mejorar las capacidades de fiscalización del SENCE, sin mediar cambio alguno en sus atribuciones legales, la situación hubiese sido de fácil control. Sin embargo, se la dejó escalar hasta que las revisiones masivas del SII en las empresas, sumada a la virtual intervención de SENCE por el Ministerio de Hacienda, llevó al mayor derrumbe en la historia del sistema chileno de capacitación. Entre 2003 y 2007 el número de empresas que capacitan al año cayó de 110.000 a poco más de 20.000.

vez menos pertinentes, y usándolos de un modo altamente concentrado. Por ejemplo, en acciones de capacitación para trabajadores de la industria del *retail* (cerca de 25% del total), las que se efectuarían de igual modo si no existiese la franquicia y, por tanto, constituyen un subsidio indirecto a la gran empresa.

Con posterioridad a 2003 se introdujeron algunas restricciones estructurales al acceso de la PYME a la franquicia tributaria.<sup>132</sup> A partir de los años 2000 y 2005 se pasó de 19,1 participantes promedio por empresa a 35,1, lo que demuestra que son las grandes empresas (con más trabajadores) quienes realmente han aumentado el nivel de utilización de esta franquicia tributaria. La misma tendencia se observa en la disminución de las horas promedio de capacitación por participante, que pasaron de 28,2 a 23,8 en igual período. Esto confirma que, a partir de la intervención DIPRES-SII, se ha reforzado la tendencia de la franquicia a concentrarse en las empresas de mayor tamaño, que han pasado a dominar el uso de esta.

El 1% del total de empresas que utilizan este beneficio en la actualidad captura cerca del 40% del total de los recursos y representa cerca del 45% del total de personas que participan en cursos de capacitación laboral. Más aún, sólo 100 empresas capturaron sobre 25% de los recursos públicos, capacitando con ellos a cerca de 30% de los participantes (Castillo, 2008). Eso no corresponde a ninguna tendencia autónoma del sistema de capacitación, sino a una acción directa e intencionada que desde 2002 en adelante fue inducida por la dirección del SENCE bajo la supervisión de DIPRES.

---

<sup>132</sup> En el caso de las empresas pequeñas, que tienen planillas de remuneraciones cuyo 1% anual es menor a 13 UTM, el Estado les aseguraba esta última cifra como mínimo para imputar a capacitación laboral. Sin embargo, desde septiembre de 2004, producto de una modificación legal, ese monto mínimo disminuyó a 9 UTM. Esta restricción obedeció a una razón muy simple: en 2002 el *peak* de utilización de la franquicia tributaria fue motivado principalmente por un fuerte aumento de las empresas que utilizaban el mínimo de 13 UTM, por ende el SENCE estimó que si se reducía el monto de la franquicia a sólo 9 UTM, agregando el requisito de que la empresa debería exhibir una planilla de remuneraciones de cuando menos 45 UTM (es decir, las de una empresa con un trabajador que gane el mínimo), ese monto equivaldría a una masa salarial de \$ 1.350.000 y cotizaciones previsionales de \$ 270.000 anuales. Luego, ante la perspectiva de un beneficio de 9 UTM (\$ 266.000) se convertiría en muy mal negocio pagar cotizaciones de \$ 270 mil a objeto de simular una relación contractual que permitiera ingresos brutos de \$ 260 mil.

Como puede observarse, la intervención de estas entidades sobre el sistema de capacitación tuvo como resultado la expulsión de la PYME del sistema nacional de capacitación, lo que en el discurso oficial se identificó con una acción inevitable e inocua.<sup>133</sup> Inevitable pues se planteó que era necesario frenar la importante captura de recursos de parte de oferentes que daban mal uso a la franquicia establecida para este segmento, e inocua, pues el acceso de la PYME a la capacitación ahora correría por cuenta del FONCAP, el cual sustituiría los subsidios a la demanda por otros a la oferta, sin generar grandes impactos en las pequeñas y medianas empresas.

El SENCE a partir de entonces transita por el callejón sin salida de la regresión hacia sistemas orientados a la oferta. Su preocupación se ha centrado en cómo sustituir el sistema de demanda capturado por los intermediadores por un sistema de oferta bajo administración pública (FONCAP), el que, se declara, se orienta en exclusividad a la PYME, pero que muestra escasa cobertura, bajo impacto, creciente ineficiencia operacional y poca transparencia. De ese modo, a la presencia de altos niveles de riesgo moral e intentos de captura realizados por un grupo de oferentes utilizando a las PYMES, el SENCE ha respondido concentrando recursos en los oferentes y expulsando del sistema a más de tres cuartos de las PYMES que lo utilizaban.

Los partidarios del sistema de demanda han concentrado sus esfuerzos en argumentar en pro de una transición desde un sistema de capacitación en el cual el subsidio es orientado a las empresas, a otro destinado a las personas (Jara, 2002; Castillo, 2008; Boeninger, 2009). Sin embargo, no debe olvidarse que los problemas de 2003 surgieron en las microempresas unipersonales, las

---

<sup>133</sup> Ya en 2006 el 1% del total de empresas que utilizaron este beneficio capturaba el 39,4% del total de los recursos y derivaban al 45% del total de personas que participaban en cursos de capacitación laboral. Entonces 100 empresas capturaban una cuarta parte de los recursos públicos destinados a la franquicia, a pesar que sólo capacitaban a cerca de 30% de los participantes, lo cual sugiere que poseían una no despreciable proporción de trabajadores o ejecutivos de altos ingresos en su interior. Según Castillo (2008), 179.134 personas con remuneraciones mensuales por sobre las 25 UTM (alrededor de \$ 750.000 mensuales) fueron en 2005 beneficiadas con recursos públicos para financiar su capacitación laboral.

que en la nueva modalidad propuesta podrían solicitar fondos para capacitarse, ya no como empresas sino como personas. En ese evento nuevamente podría producirse una explosión de demanda y un aumento acelerado del gasto en esta área, ante el que probablemente Hacienda reaccionaría con similares argumentos a los de 2003.

## **2. Los cambios en el sistema de asistencia técnica de CORFO**

Como se reseñaba con anterioridad, desde fines de 1993 CORFO había construido una red de agencias privadas de fomento productivo, la que alcanzó rápidamente a 21 entidades, entre gremios empresariales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones regionales de desarrollo y universidades. A pesar de lo anterior, desde 1999 empezó a observarse un lento cambio de prioridades de CORFO, de modo que los programas y acciones orientados a los estratos de empresas de mayor tamaño comenzaron a tener mayor incidencia presupuestaria, y el discurso focalizado en la PYME y en los programas que operaban desde el lado de la demanda perdió vigor.

Desde entonces CORFO recuperó funciones de segundo piso y definió discrecionalmente qué agentes debían crecer y cuáles no. En forma simultánea aumentaron los fondos disponibles para aquellos instrumentos que posibilitaban la mayor injerencia posible de funcionarios públicos en el destino de los mismos, se comenzó a hacer exigible la presencia de funcionarios de CORFO en las reuniones de trabajo de las agencias privadas, se recortó el *overhead* de los agentes privados y se aumentó su carga administrativa. Los manuales de operación que en 1994 tenían a lo sumo un par de decenas de páginas, llegaron en pocos años a tener varios miles, de modo que CORFO, aunque tiene facultades para realizar todo aquello que la ley no le prohíbe, explícitamente se convirtió en una entidad que en menos de cinco años pasó a realizar sólo aquello que sus propios manuales le permitían, lo cual, comenzó a limitar crecientemente sus acciones.

Hacia inicios de 2000 era claro que los énfasis de CORFO habían cambiado y los recursos comenzaron a trasladarse desde los instrumentos que operan en la demanda, hacia aquellos que privilegian distintos modelos de fortalecimiento de la oferta. CORFO comenzó denominando este proceso como “transición desde un enfoque de instrumentos a uno de proyectos”, y los costos de transacción que el agenciamiento pretendía reducir aumentaron rápidamente.

Ninguno de estos nuevos enfoques encontraba fundamento en alguna evaluación seria que hubiese sugerido cambios al modelo de demanda vigente hasta ese momento. Por el contrario, fue tras concluir una primera y ampliamente positiva evaluación del sistema de fomento conducido por la demanda, realizada en 1997 a solicitud del Ministerio de Hacienda, que CORFO inició tendencialmente la modificación de su estrategia y restringió su ámbito de acción en la PYME, pasando a implementar acciones que algunos autores (Dini, 2009) denominan “tránsito de una lógica de difusión a otra de focalización”. Sin embargo, esta nueva “lógica” no estaba ni siquiera insinuada como recomendación de la evaluación encargada por Hacienda.

Este proceso inicial de retroceso hacia la oferta no se expresó en toda su crudeza sino hacia fines de 1999. La nueva orientación que CORFO denominó como “focalización”, consistió en concentrar los aportes a cada programa de acuerdo a las preferencias de la corporación, las que entonces parecían orientarse hacia los proyectos basados en estrategias asociativas. Dini (2009) explicita la nueva tendencia al afirmar que ese nuevo modelo de intervención comenzó a operar de modo distinto al período 1993-1998, “reorientando la demanda de apoyo (...) hacia otros instrumentos”. Vale decir, se había comenzado a transitar hacia un nuevo modelo operativo, en el cual se consideraba ampliamente inconveniente dejar que se expresase sin interferencias la demanda empresarial, sino que era necesario reorientar los instrumentos hacia aquella demanda que el Estado considerara “útil y necesaria”.

Previendo una caída de la demanda por sus instrumentos, CORFO tomó algunas provisiones, generando incentivos como ampliar el valor de los *grants* y extender el horizonte temporal de los proyectos hasta alcanzar seis años de actividad subsidiable. A pesar de este importante incentivo material, las empresas no se movieron en la dirección esperada. Se redujo sensiblemente el número de proyectos aprobados y de empresas beneficiarias, que en los años siguientes se estabilizaron en alrededor de 700 y 1.200, respectivamente, a pesar de que las empresas usuarias de los instrumentos FAT-PROFO ascendían en el año 2000 a 3.572 y 6.739, respectivamente.

Como puede observarse en el Cuadro III.6, entre 1999 y 2008 las empresas participantes en Proyectos de Fomento (PROFOS) disminuyeron 66%, cayendo desde 3.628 a 1.233. Los Fondos de Asistencia Técnica (FAT), que en 2000 llegan a un máximo de empresas usuarias (6.739), en 2002 se habían reducido un 59% (3.293 empresas), en tanto en 2007 se registraron sólo 57 proyectos FAT-PREMEX, que involucraban a 995 empresas, número que cayó a 682 en 2008 y 352 en septiembre de 2009, en tanto la evolución del uso del instrumento FOCAL, con el cual se intentó reemplazar al FAT, compensó de algún modo esta caída, aumentando su uso desde 164 empresas en 2004 a 1.721 en 2008 y 1.703 los primeros nueve meses de 2009.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Desafortunadamente las cifras oficiales de la Gerencia de Fomento de CORFO presentan ciertas contradicciones con otros informes oficiales de la misma corporación. Aragonese y Carramiñana (2009) reportan para el período 2005-2008 sólo 5.538 empresas beneficiarias de FOCAL, en tanto las cifras reseñadas anteriormente como definitivas, dan cuenta de 9.538 empresas beneficiarias. Ambos informes pueden ser consultados en [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl).

**CUADRO III.6**

**CORFO: NÚMERO DE EMPRESAS BENEFICIARIAS DE CADA INSTRUMENTO DE FOMENTO PRODUCTIVO, 1994-2009 (SEPTIEMBRE) a/**

CORFO 1994-2009	NUMERO DE BENEFICIARIOS POR INSTRUMENTO															
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>INSTRUMENTOS</b>																
PROFO	389	2.091	4.272	3.404	2.912	3.628	3.572	3.637	3.725	4.064	4.234	3.089	1.724	1.303	1.233	1.005
FAT-PREMEX-PAG	998	1.651	2.015	4.315	4.502	5.343	6.739	2.809	3.293	2.722	2.263	1.982	1.448	995	682	352
PDP	0	0	0	0	1.683	2.065	1.944	3.036	3.879	4.445	4.481	4.410	5.083	6.234	6.808	5.683
FOCAL	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	164	2.537	2.292	2.808	1.721	1.703
<b>subTOTAL</b>	<b>1.387</b>	<b>3.742</b>	<b>6.287</b>	<b>7.719</b>	<b>9.097</b>	<b>11.036</b>	<b>12.255</b>	<b>9.522</b>	<b>10.897</b>	<b>11.231</b>	<b>11.142</b>	<b>12.018</b>	<b>10.547</b>	<b>11.340</b>	<b>10.444</b>	<b>8.743</b>
<b>PREINVERSION</b>																
PDM-PEL	0	0	0	0	0	21	30	361	559	207	322	445	616	604	431	261
<b>subTOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>30</b>	<b>361</b>	<b>559</b>	<b>367</b>	<b>782</b>	<b>1.395</b>	<b>1.341</b>	<b>2.417</b>	<b>1.921</b>	<b>1.450</b>
<b>FAT AM</b>																
Piloto comercio	0	0	0	0	0	1.200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PTI	0	0	0	0	0	0	2	7	10	11	11	17	20	22	23	15
<b>subTOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2.820</b>	<b>3.814</b>	<b>1.639</b>	<b>3.375</b>	<b>7.153</b>	<b>8.074</b>	<b>5.212</b>	<b>4.361</b>	<b>6.246</b>	<b>4.811</b>	<b>4.006</b>	<b>190</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.387</b>	<b>3.742</b>	<b>6.287</b>	<b>7.719</b>	<b>11.917</b>	<b>14.871</b>	<b>13.924</b>	<b>13.258</b>	<b>18.609</b>	<b>19.672</b>	<b>17.136</b>	<b>17.774</b>	<b>18.134</b>	<b>18.568</b>	<b>16.371</b>	<b>10.383</b>

Fuente: Gerencia de Fomento CORFO 2010.

a/ Se separan los instrumentos en tres grupos según su naturaleza. El primer grupo son instrumentos con algún componente de demanda en su diseño donde se puede diferenciar a usuarios individuales. El segundo grupo son instrumentos de preinversión y microempresas, todos de oferta, donde la identificación del número de beneficiarios es sólo referencial. En el tercer grupo, el Programa Piloto para el Comercio Detallista fue ejecutado sólo en 1999, no fue evaluado públicamente y se discontinuó al año siguiente. El programa originalmente llamado FAT Áreas de Manejo Pesquero, que posteriormente se denominó Preinversión en Áreas de Manejo Pesqueras y Bentónicas, es también de oferta y CORFO considera como beneficiarios de este a todos los socios de los sindicatos o federaciones de sindicatos de pescadores que hayan recibido recursos al efecto. Los Programas Territoriales Integrados, según CORFO, “no poseen registros de beneficiarios dado que su servicio es transversal y su impacto sectorial y territorial”. Se corrigen las cifras de 1994 de CORFO para el uso del FAT, utilizando antiguas estadísticas de la Gerencia de Fomento de CORFO usadas en estudios anteriores.

Puede concluirse, en consecuencia, que a lo largo de esa década, CORFO indujo la **declinación de aquellos instrumentos que poseían una mayor orientación a la** demanda, optando por modelos de oferta que crecientemente han derivado los recursos hacia proveedores de servicios seleccionados no mediante mecanismos de mercado, sino que directamente por la Corporación.

En el Cuadro III.7 se puede observar el costo fiscal de los aportes realizados por CORFO a los distintos instrumentos de desarrollo productivo que administra, cifras que refuerzan las conclusiones antes reseñadas. El crecimiento de los recursos CORFO para fomento sólo se mantuvo hasta el año 2000, coincidiendo su declinación con la crisis asiática. A partir de entonces el financiamiento público a instrumentos orientados a la demanda se estanca, mientras se observa un fuerte incremento de los programas de oferta, especialmente en los Programas Territoriales Integrados (PTI)<sup>135</sup>, de modo que, sumados, los grupos dos y tres de los programas de oferta superan ampliamente los recursos públicos destinados a los ya debilitados programas de demanda, a la vez que el presupuesto total de fomento se mantiene constante.

---

<sup>135</sup> Los PTI son un instrumento creado por CORFO a la medida de su nueva orientación a la oferta. Las entidades no estatales de segundo piso sólo jugaban el rol de otorgar legalidad a instrumentos que, por norma, no podían sino ser administrados desde fuera del Estado, pero en la nueva etapa, pasaron a ser directamente administrados por CORFO, que asumió un rol informal de segundo piso, controlando las solicitudes de gasto, la contratación del personal y la orientación de sus acciones. No se conoce a la fecha ninguna evaluación de los PTI, pero al parecer la mayor parte de ellos no ha conseguido mayor impacto.

**CUADRO III.7**  
**CORFO: GASTO FISCAL EN DESARROLLO PRODUCTIVO PYME POR INSTRUMENTO, 1994-2008**

CORFO 1994-2009	CORFO POR INSTRUMENTO ENERO DICIEMBRE		(cifras 2009 a septiembre)													
CIFRAS EN UF AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO																
INSTRUMENTOS	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
PROFO	36.248	114.441	277.654	253.062	287.183	362.866	387.280	460.694	467.192	479.414	483.324	355.714	201.782	187.156	181.910	133.047
FAT-PREMEX-PAG	11.880	84.086	204.506	288.029	455.389	436.235	465.338	336.169	373.404	238.948	202.405	170.612	129.748	105.682	73.911	39.639
PDP	0	0	0	0	10.169	39.336	59.698	90.171	107.894	132.502	140.301	150.786	217.735	280.062	319.040	227.066
FOCAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29.854	225.537	314.215	335.659	290.537	204.867
subTOTAL	48.128	198.527	482.160	541.092	752.741	838.436	912.316	887.034	948.489	850.864	855.883	902.650	863.480	908.559	865.397	604.619
PREINVERSION	0	0	0	0	0	5.714	11.445	43.412	74.504	34.715	39.762	65.131	106.771	127.776	75.980	60.986
PDM-PEL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27.252	37.065	83.393	88.422	89.880	97.697	42.769
Sub TOTAL	0	0	0	0	0	5.714	11.445	43.412	74.504	61.968	76.827	148.524	195.194	217.656	173.677	103.756
FAT AM	0	0	0	0	8.382	13.306	12.420	16.590	23.846	31.820	17.383	13.015	17.478	21.883	13.828	1.298
Piloto comercio	0	0	0	0	0	19.911	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PTI	0	0	0	0	0	0	6.898	15.729	31.520	35.591	56.469	69.297	85.210	74.776	76.638	53.520
Sub TOTAL	0	0	0	0	8.382	33.217	19.318	32.319	55.366	67.411	73.853	82.312	102.688	96.659	90.467	54.819
<b>TOTAL</b>	<b>48.128</b>	<b>198.527</b>	<b>482.160</b>	<b>541.092</b>	<b>761.123</b>	<b>877.368</b>	<b>943.079</b>	<b>962.765</b>	<b>1.078.359</b>	<b>980.243</b>	<b>1.006.563</b>	<b>1.133.486</b>	<b>1.161.361</b>	<b>1.222.874</b>	<b>1.129.541</b>	<b>763.193</b>

Fuente: Gerencia de Fomento CORFO 2010.

Cabe hacer notar que con posterioridad al año 2000, la mayor declinación en el presupuesto de fomento corresponde a los FAT, instrumento de demanda focalizado en empresas pequeñas, mientras se observa también un decrecimiento de los PROFOS, a los que se les introducen sesgos hacia a la oferta, e importantes formas de “des-agenciamiento” con una fuerte participación de CORFO en la asignación y gestión de los recursos, concentrándolos en empresas de mayor tamaño, especialmente del sector agrícola.

Una hipótesis que explica la declinación de los PROFOS, otrora instrumento símbolo de CORFO, relaciona este hecho con la inclusión, en 2004, de una cláusula que obligaba a las empresas asociadas a asumir en un cierto plazo una relación societaria formal, producto de lo cual la demanda por los mismos cayó fuertemente. Hacia fines de 2008 el número de empresas usando el instrumento equivalía sólo al 29% de las que lo usaban en 2004, a la vez que los recursos vinculados al instrumento eran cercanos a 30% de los usados en 2004 y 10% de los utilizados en 2000.<sup>136</sup>

Los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) fueron uno de los nuevos instrumentos que aumentaron de un modo muy rápido los recursos destinados a su financiamiento, tanto en el sector agrícola como en el no agrícola. Iniciado en 1998, este programa no incorporaba en su diseño grandes opciones de elegibilidad en la adquisición de servicios. El grueso de las decisiones recaía en los consultores y las empresas ancla del proyecto, de modo que los agentes de CORFO sólo jugaban un papel administrativo y de supervisión. Los PDP representaban en 2001 casi 10% de los fondos destinados por CORFO a programas de desarrollo productivo, y el número de empresas beneficiadas, como puede observarse en el Cuadro III.6, llegó a 2.065 en 1999.

---

<sup>136</sup> A septiembre de 2009 los PROFOS en operación agrupan sólo a 352 empresas, por lo que difícilmente la cifra anual llegará a 400. La pregunta de por qué un instrumento que aparece bien evaluado en todos los ejercicios realizados presenta una caída en su uso amerita una explicación por parte de CORFO.

Es a partir de ese año que CORFO introduce las más significativas modificaciones en sus mecanismos de agenciamiento, Sin embargo, no es nítido el sentido estratégico de las políticas aplicadas, en tanto que los cambios de orientación nunca han implicado una regresión absoluta, ni existe una valoración negativa explícita del esquema inicial.

En lo fundamental, CORFO ha ido desplazando de un modo drástico su acción desde el área de fomento a la de innovación, dejando a la PYME fuera de su foco prioritario. Los nuevos mecanismos institucionales de operación de sus programas distan mucho de ser innovadores y se asemejan en alto grado a las formas operativas de la corporación previas a 1990. Esto es entendible en tanto que los proyectos financiados aspiran sólo a generar impactos económicos en sus intervenciones del tipo *one shot* y no a sostener mecanismos institucionales de largo aliento basados en criterios de sostenibilidad, de un modo análogo a como hace 15 años atrás CORFO había postulado.<sup>137</sup>

## F. CONCLUSIONES

Del análisis realizado para el caso de Chile se desprende que una explicación para las trabas observadas en el sistema nacional de desarrollo productivo y sus insuficientes resultados radica en la existencia de un importante y no resuelto conflicto en materia de diseño institucional.

Enfoques contrapuestos que privilegian la oferta y la demanda se han enfrentado en el escenario de las políticas públicas. Esto ha ocurrido sin que medien en los debates la transparencia necesaria, ni demasiada explicitación de los supuestos que condicionan las decisiones adoptadas en cada momento.

---

<sup>137</sup> El grueso de las operaciones de Innova Chile financia la adquisición de bienes o servicios a empresas o contrata proveedores para ejecutar proyectos que se suponen de un cierto impacto, pero la generación de mercados de SDE es un tema ajeno a su operación y la competencia entre oferentes no es exigible mucho más allá de la exhibición de mecanismos formales de ternas de proveedores o de cuatro cotizaciones.

Peor aún, sin que exista pleno acceso de la opinión pública a la información que haría posible un debate informado y con plena participación de los actores interesados.

Sin embargo, no es seguro que el diagnóstico de “raíz institucional” para los problemas del desarrollo productivo esté siendo comprendido por todos los actores relevantes como asociado a las reglas del juego existentes en una sociedad dada, tal como postula por ejemplo la nueva economía institucional.

Subyace en el análisis de este capítulo una comprensión de las instituciones entendidas de este último modo, esto es, como reglas del juego que dan forma a la interacción humana mediante la estructuración de incentivos a formas específicas de intercambio de bienes y servicios (North, 1993). Si se asume que la construcción de una institucionalidad de desarrollo productivo no es función de la mera creación de organizaciones con un fin específico, sino que más bien depende de cómo se instalan, a partir de la acción de dichas organizaciones, reglas del juego que reducen la incertidumbre de los actores de un sistema de fomento, resultará mucho más claro que la clave de los asuntos institucionales no resueltos, en el caso chileno estriba en el éxito o el fracaso de los intentos de instalación de estructuras de incentivos al interior de las rutinas de la estructura económica y la sociedad. Esto se ha mostrado al analizar dos grandes áreas de las políticas de desarrollo productivo: capacitación y asistencia técnica. En ambas se ha fracasado en la definición de reglas estables del juego, careciéndose hasta el presente de una institucionalidad que proporcione una estructura estable a las formas de intercambio propias de los actores del desarrollo y fomento productivo.

Los fracasos en materia de capacitación y asistencia técnica que exhibe Chile son, como se ha señalado en este documento, derrotas autoinducidas desde el Estado. Se trata de procesos de desarticulación de experiencias en algún momento exitosamente evaluadas, pero severamente dañadas antes de haber podido desplegar todo su potencial, por ausencia de liderazgo presidencial o

ministerial sobre el área o bien por carencia de una adecuada orientación estratégica por parte de los directivos del Estado a quienes se encomendó dicha tarea.

No se observa cómo abordar nuevas políticas de desarrollo productivo que superen los problemas analizados para el caso chileno sin antes despejar los obstáculos institucionales que han impedido consolidar un vigoroso sistema de provisión de SDE de excelencia. Menos aún cuando muchos de esos obstáculos se relacionan con un enfoque de las políticas públicas, en el cual las intervenciones sobre la oferta aparecen como el único espacio de intervención viable.

Desde esta perspectiva, al observar los sucesivos virajes en materia institucional que refleja el sistema de desarrollo productivo chileno, parece claro que la causa del fracaso radica en la indefinición de reglas estables del juego susceptibles de encuadrar las acciones estatales en esta materia.

Sin esta definición no puede haber claridad sobre el rol de los actores que participan en los procesos de asignación de recursos, ni sobre las rutinas en materia de acceso empresarial a los beneficios asociados. Por ende, era esperable el resultado obtenido, es decir, un escaso impacto del instrumental de fomento y capacitación sobre la productividad y competitividad de las empresas, y sobre la posibilidad de otorgarles perspectivas de mediano y largo plazo, potenciando desde el Estado acciones para instalar reglas estables que orienten a los actores relacionados al desarrollo de la productividad y competitividad de las empresas de pequeño tamaño.

En vez de esto han proliferado en el Estado chileno acciones que, durante períodos de tres a cuatro años a lo sumo, identifican los programas de desarrollo productivo con los enfoques de los directivos de turno a quienes se han asignado objetivos específicos.

Esa dinámica es la que se ha descrito al analizar las marchas y contramarchas realizadas en CORFO y SENCE en estas materias. Esto ha impedido modelar en la región reglas del juego de largo plazo que hagan posible el desarrollo y la combinación de estrategias, aptitudes y formas de coordinación necesarias para difundir el progreso técnico, a fin de que la PYME mejore su productividad y para reducir la heterogeneidad productiva de las economías.

Sin definiciones institucionales básicas, el diseño de procesos de modelación de las estrategias y aptitudes de los actores institucionales involucrados en el sistema de desarrollo productivo se transforma en una tarea casi imposible.

Buena parte de los fracasos observables en la región deben ser asociados a la falta de una adecuada modelación de la institucionalidad con que los Estados han intentado intervenir en esta área.

En el caso del sistema chileno de capacitación a cargo del SENCE, los fracasos se asocian a problemas de agencia y captura de tal dimensión, que los agentes privados han terminado por dominar al principal. Esa realidad ha potenciado importantes problemas de inconsistencia dinámica de las políticas públicas de capacitación.

En el sistema CORFO, la inconsistencia dinámica de sus políticas le ha restado vigor y ha terminado por diluir los mejores esfuerzos intentados desde ella en pro de un mejor modelamiento del sistema de fomento. En ausencia de un liderazgo superior interesado en cautelar la nueva institucionalidad, diversas entidades del Estado han procedido a reabsorber el sistema hacia enfoques de oferta, sin mayor oposición ni ruido.

Todo cambio institucional en un área multifacética como el desarrollo productivo es un proceso de elevada complejidad que pocos líderes se atreven a enfrentar. Desde inicios de los años noventa la experiencia chilena en materia de políticas públicas de desarrollo productivo asumió un cierto liderazgo orientador a nivel

latinoamericano. Sin embargo, este no logró sostenerse y proyectarse debido a la ausencia de una definición en torno a la institucionalidad deseable para el sistema, generándose sobre dicha base un contexto tan desfavorable a las políticas de desarrollo productivo que el retorno de los modelos de oferta se convirtió en una especie de “crónica de una muerte anunciada”.

Pareciera que las políticas públicas chilenas, tras aquilatar las complejidades de las tareas que tenían por delante en materia de desarrollo productivo, hubiesen decidido limitarse sólo a intentar la “obtención de resultados”, asumiendo que la institucionalidad no es un factor determinante. Después, dada la dinámica de premura que caracteriza la acción del sector público, esta prescindencia del aspecto institucional generó decisiones estratégicas no fundadas en diseños estratégicos explícitos, sino que en la concatenación de pequeñas decisiones administrativas, carentes de la visión o la energía necesaria para abordar objetivos de corte institucional relacionados con el largo plazo de las políticas públicas.

Dada esta lamentable regresión, la situación se ha tornado más compleja y el aporte que hacen las emergentes institucionalidades, arrasadas por los enfoques de oferta, se ha visto minimizado. Las instituciones cambian de modo incremental más que discontinuo y, por ende, no sería sensato esperar la presencia de algún líder que asegure modificaciones drásticas al rumbo institucional. Sin duda, acciones y personas de este tipo son bienvenidas en ciertos momentos históricos, pero la clave de los cambios incrementales, tanto en Chile como en el resto de la región, continuará estando en la evolución incremental de los nuevos enfoques y ésta será una función de nuevos espacios que permitan nuevas negociaciones y compromisos entre los diferentes actores del sistema.

Sería conveniente entonces analizar la creación de nuevos sistemas institucionales de desarrollo productivo, incorporando un relanzamiento de los enfoques de demanda y de los modelos que hacen descansar en entidades

privadas y de la sociedad civil la ejecución de muchos de los instrumentos de política pública.

Las tareas de una política pública que tenga por norte el desarrollo inclusivo de las economías y sociedades de la región debieran aunar entonces diversos elementos.

- En primer lugar, sería conveniente el desarrollo de amplios programas de demanda, orientados tanto al fortalecimiento de la oferta exportable como a la promoción de las exportaciones de las pequeñas empresas, entregando a éstas aquellos bienes públicos necesarios para el fortalecimiento de esta tarea.
- En segundo término, a la espera de una reforma educacional que, a diferencia de los actuales esfuerzos, coloque al emprendimiento y la innovación como pilares de la educación de las nuevas generaciones, debieran desplegarse amplios y masivos programas de capacitación y asistencia técnica a las empresas de menor tamaño, que operen desde el lado de la demanda y se implementen mediante agencias no estatales. Esto requiere de una profunda reestructuración de las instituciones de capacitación y asistencia técnica, alejándolas de la senda por la que han transitado en los últimos diez años.
- El tercer aspecto se desprende de la experiencia chilena: la asistencia técnica y la capacitación otorgada a la PYME no puede separarse de la temática de la innovación. Por ende, no debiera considerarse esta temática como un área alejada de las políticas de apoyo a la PYME, sino que como el vector conductor de dicho apoyo, y no entender a la innovación como relacionada sólo a las grandes empresas y al quehacer de las universidades y sus estudiantes y egresados.

Debe considerarse que el éxito de estas tres líneas de intervención no está asegurado si no se identifica entre sus principales obstáculos, la presencia de tres importantes fallas de Estado<sup>138</sup> que limitan el despliegue exitoso de las

---

<sup>138</sup> Estas han sido muy bien definidas en el caso de Chile por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, CNIC, (2007).

políticas públicas: en primer lugar, la presencia de problemas de agencia; en segundo término, los riesgos de captura, y por último, la inconsistencia dinámica de las políticas públicas.

Sin un abordaje detallado del significado práctico de estas fallas, lo más probable es que las políticas públicas chilenas continúen destacándose más por la cantidad de papel necesaria para su explicitación, que por sus resultados. Por otra parte, mientras la inconsistencia dinámica continúe siendo sólo parte de un diagnóstico académico, pero no se identifiquen estas fallas con un domicilio conocido, alertando al sector público y a la sociedad civil de la especificidad institucional de sus negativos efectos, probablemente muchas de ellas continuarán siendo reproducidas precisamente por el personal del Estado encargado de prevenir su ocurrencia.

Quizás en un contexto latinoamericano aparezca como destacable que se haya logrado en Chile un espacio para impulsar políticas de desarrollo productivo de cierta envergadura, pero la baja eficiencia y efectividad con que éstas se han asumido no permite emitir juicios demasiado positivos. Retomar el impulso del desarrollo productivo no será entonces una tarea fácil. Se requiere de un liderazgo claro e informado de nivel superior, capaz de imprimir la dirección necesaria, evitando la captura del sistema por poderes fácticos. Mientras esto no ocurra, las políticas de desarrollo productivo en Chile y en el resto de la región continuarán identificándose con el antiguo y popular refrán que señala “mucho ruido y pocas nueces”.

## Referencias bibliográficas

- Aragonese, P. y Carramiñana, A. (2009), "Informe: fomento a la calidad", CORFO, Santiago.
- Berry, A. y Nugent, J. B. (1999), *Fulfilling the Export Potential of Small and Medium Firms*. Kluwer Academic Publishers, Norwell MA., Estados Unidos.
- BID (2009), "Las evaluaciones de programas públicos de apoyo al fomento y desarrollo de la tecnología y la innovación en el sector productivo en América Latina: Una revisión crítica", Nota Técnica, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Diálogo Regional de Política", Red de Innovación, Ciencia y Tecnología, Washington, D.C., abril.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Estrategia para el desarrollo de la microempresa", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), N° MIC 103, Washington, D.C.
- Boeninger, E. (2009), "Chile rumbo al futuro. Propuestas para reflexionar". Uqbar Editores, Santiago.
- Caballero, R. y Hammour, M. (2000), "Institutions, Restructuring and Macroeconomic Performance. MIT Paper. Revised draft: January 11. Boston MA.
- Castillo, R. (2008), "La franquicia tributaria para capacitación laboral: un instrumento desfocalizado", revista *En Foco* N° 74, Expansiva, Santiago.
- Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2007), *Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad*. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), Santiago.
- Coram, B. T. (2003), "Teorías de segunda mejor alternativa y sus implicaciones para el diseño institucional", en Goodin, R. (comp.) (2003), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa 2003, Barcelona.
- Desourmeaux, J. (2003), "Tres décadas de reformas en Chile: algunas lecciones", Banca Central No. 49 – 31. Banco Central de Guatemala.
- Dini, M. (2009), "Capital social y programas asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento de CORFO", Muñoz, O. (Editor), *Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*, Catalonia, Santiago.
- DIPRES (2004), "Cumplimiento indicadores de desempeño año MINAGRI", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Engel, E. y Velasco, A. (2002), "Para crecer rápido se necesita... competencia, productividad y otra cosita". Exposición sobre competencia y productividad en el Centro de Estudios Públicos (CEP), 23 de agosto de 2002, Santiago.
- Escárate, J. (2006), "El sistema de capacitación laboral y su reforma. Poniendo la decisión en las personas", en Ljubetic, Y., Bravo, D., Medrano, P., Castillo, R., y Escárate, J. (2006), *Igualdad de oportunidades: los desafíos de la capacitación laboral*, SENCE, Universidad de Chile, Santiago.
- Eyzaguirre, N., Marcel, M., Rodríguez, J. y Tokman, M. (2005), "Hacia la economía del conocimiento. El camino para crecer con equidad en el largo plazo". Estudios Públicos N° 97, Santiago.
- Goldmark, L. (2000), "La viabilidad de los servicios de desarrollo empresarial", *Small Enterprise Development Journal*, (edición en castellano), Intermediate Technology Publication, Londres, Reino Unido.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Servicios de desarrollo empresarial: un esquema de análisis". Documento de Trabajo, diciembre de 1996 - No. MIC-101, Washington, D.C.
- Goodin, R. E. (2003), *Teoría del Diseño Institucional*, Gedisa 2003, Barcelona.
- Hong Tang (2004), *Business Development Services for SMEs – An Overview*, en "Investment Climate and Small And Medium Enterprise Development in Western China Workshop", junio 16-18, World Bank Institute, Urumqi, Xinjiang, China.

- Jara, O. (2002), *“Evaluación del sistema de capacitación en Chile”*, SENCE-Geo Consultores, Editorial Universitaria, Santiago.
- Leiva, J., Gutiérrez, A. y Román, E. (2002), *“Caracterización de la micro y pequeña empresa chilena”*, Informe de I&G al Comité Interministerial para la PYME, Santiago.
- Ljubetic, Y., Bravo, D., Medrano, P., Castillo, R. y Escárate, J. (2006), *Igualdad de oportunidades: los desafíos de la capacitación laboral*, SENCE, Universidad de Chile, Santiago.
- López, A. (2009), *“Las evaluaciones de programas públicos de apoyo al fomento y desarrollo de la tecnología y la innovación en el sector productivo en América Latina: una revisión crítica”*, Nota Técnica, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *“Diálogo Regional de Política”*, Red de Innovación, Ciencia y Tecnología, Washington, D.C. abril 2009.
- Muñoz, O. (1996), *Estado, empresarios, instituciones: estrategias para la transformación productiva*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) editores, Santiago.
- North Douglass, C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, D.F.
- OIT (2009), *“Programas OIT de servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas”*, Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos, OIT.
- Rivas, G. (1999), *“La experiencia de CORFO en el fomento productivo”*, CORFO, Santiago.
- Roth Deubel, A.N. (2009), *“La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas”*, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 045, octubre 2009, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.
- Solimano, A., Pollack, M., Wainer U. y Wurgaft, J. (2007), *“PYMES y desarrollo económico. Chile y la experiencia internacional”*, en: Chile Emprende – SERCOTEC (2007), *Las empresas de menor Tamaño en las políticas de Estado: globalización, democracia económica y desarrollo territorial en Chile*, Chile Emprende-SERCOTEC, Santiago.
- Villavicencio, R. (1999), *“Autosostenibilidad de servicios no financieros orientados a la micro y pequeña empresa”*, FUNDES/IDEPRO/SAT, FUNDAPRO, La Paz, Bolivia.
- World Bank Group (2001), *“Servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas: principios rectores para la intervención de los donantes”*, Edición 2001, Secretaría del Comité de Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, Washington, D.C, agosto.



## CAPÍTULO IV

### DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POLÍTICAS DE EDUCACIÓN, SALUD Y EMPLEO <sup>139</sup>

**Lorena Flores**  
**Silvia Leiva**  
**Daniela Sugg**

*Dedicamos este trabajo a las 521 víctimas fatales y miles de damnificados que provocó el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010. Las propuestas aquí planteadas buscan en gran medida proteger a la población más vulnerable, que debido a esta catástrofe será mayor a la que inicialmente se estimó. Sin perjuicio de la envergadura de la crisis y los retos de la reconstrucción, es importante preservar las prioridades en acciones educativas y de salud pública, a fin de que la población damnificada pueda volver a participar en las actividades productivas, para que Chile se levante nuevamente e inicie, otra vez, su ruta hacia el crecimiento, pero esta vez con una distribución más equitativa de sus frutos.*

---

<sup>139</sup> Las autoras agradecen los comentarios de la mesa de discusión, en la que participaron Héctor Assael, Hernán Frigolett, Ricardo Infante, Jorge Leiva, Sergio Molina, Eugenio Rivera y Rafael Urriola. Igualmente, plantean su reconocimiento a los valiosos comentarios de Luis Eduardo Escobar, Javier González y Víctor Lagos. Los errores y omisiones de este trabajo son de responsabilidad exclusiva de las autoras. Los comentarios y propuestas que se plantean en el artículo no representan las instituciones donde las autoras trabajan,

## **A. Introducción**

El conjunto de intervenciones realizadas en estos últimos 20 años en Chile han permitido incrementar la productividad de los factores, y en consecuencia, la economía ha crecido a un ritmo de 5,03% en el período. El mayor nivel de actividad económica se ha traducido en mejoras en el ingreso per cápita y en la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados para aumentar el nivel y la focalización del gasto social en los grupos más vulnerables, los indicadores de desigualdad muestran que Chile continúa siendo uno de los países más desiguales de la región.

Políticas sociales que incentiven y velen por un acceso con igualdad de oportunidades y mayor calidad en la entrega de servicios tales como la educación, salud y empleo, acelerarán el proceso de generación de ingresos con mayor equidad al aumentar la productividad del factor humano. En especial, si estas políticas se dirigen hacia los más pobres, para combatir en su raíz las causas de las posteriores desigualdades.

El presente estudio realiza un análisis breve de tres sectores claves, que determinan e inciden en la productividad de las personas y, por ende, en su generación de ingresos: educación, salud y trabajo. En cada uno de estos sectores se examinan aquellas áreas que, a juicio de las autoras, constituyen piezas fundamentales para corregir la distribución del ingreso.

En las tres siguientes secciones de este capítulo se presentan diagnósticos y propuestas de políticas públicas para los sectores de educación, salud y trabajo, respectivamente. Finalmente, en la última sección se exponen las conclusiones.

## **B. Diagnóstico y propuestas para la educación**

El objetivo de esta sección es aportar a la discusión respecto a cómo acciones en el terreno de la educación podrían reducir la desigualdad de ingresos y riqueza. Para esto se presenta un breve diagnóstico y se plantean recomendaciones que buscan contribuir a mejorar la equidad y avanzar hacia una reducción de la heterogeneidad de los ingresos autónomos de la población.

Existe un amplio consenso acerca de la importancia de la inversión en capital humano, ya que se considera una herramienta eficaz para impulsar el desarrollo humano, aumentar la productividad y competitividad, así como reducir las desigualdades sociales. De esta forma, la inversión en educación es una herramienta clave para lograr, conjuntamente, crecimiento económico y equidad. A la vez constituye un derecho universalmente reconocido, siendo parte de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>140</sup>

Complementariamente, la educación es inversión rentable tanto para los países como para las personas, y por tanto, mientras antes se materialice, mayores serán las ganancias sociales y privadas. Así, invertir en educación primaria

---

<sup>140</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. En su artículo 28 establece el derecho del niño a la educación y que los estados deberán implantar la enseñanza primaria y obligatoria para todos, entre otras medidas (véase <http://www.unicef.cl/unicef/index.php/Texto-Oficial-de-la-Convencion>).

genera mayor rentabilidad que hacerlo en educación superior.<sup>141</sup> En este mismo sentido, la inversión en la primera infancia es fundamental para buscar igualar oportunidades desde la cuna, lo que resulta más eficiente que corregir después desigualdades ya avanzadas.

Por lo anterior, el aumento de la equidad y la calidad de la educación es un desafío prioritario. Sin embargo, dado que los cambios educacionales son lentos, sus efectos distributivos sólo serán observables –y por tanto medibles– en el largo plazo, a través de la inserción de generaciones jóvenes más calificadas en el mercado de trabajo.

La educación explica fuertemente la capacidad de generación de ingresos laborales. A su vez, la mayoría de los recursos monetarios que reciben los hogares proviene del mercado laboral (CEPAL, 2009). Por esta razón, para reducir la desigualdad es imperativo invertir en educación, focalizando las medidas en los grupos de menores recursos, los cuales suelen estar excluidos del sistema productivo.

El gasto social –en particular, en salud y educación– ha buscado en los últimos años igualar oportunidades. En educación ha crecido desde 2,3% del PIB en 1990 a 4,4% del PIB en 2009. (OCDE, 2009a).<sup>142</sup>

Chile presenta importantes avances en términos de mejoría de cobertura, infraestructura, disponibilidad de recursos educativos y aumento de apoyo a los alumnos en aspectos tales como alimentación, textos escolares y becas. La introducción de la subvención escolar preferencial (SEP), es una de las

---

<sup>141</sup> Psacharopoulos y Patrinos (2002) encuentran que el retorno social de invertir en educación básica es de 18,9%, mientras que en enseñanza media es de 13,1% y en educación superior alcanza el 10,8%.

<sup>142</sup> Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el gasto en educación representa cerca de 4% del PIB en América Latina. Si bien el nivel es similar al de los países de la OCDE, el gasto por un alumno en la región es cinco veces menor, debido a la alta proporción de población escolar. En América Latina, la población escolar representa entre un cuarto y un tercio de la población total, frente a menos de un quinto en los países de la OCDE. Un examen con mayor detenimiento del tema en OCDE (2009a).

reformas educativas más relevantes de los últimos tiempos, que busca mejorar conjuntamente la equidad y la calidad del sistema educativo.<sup>143</sup> Por último, las modificaciones propuestas en materia de institucionalidad del sector han buscado la creación de una nueva arquitectura, donde los diferentes actores tengan más responsabilidad en la obtención de mejores resultados educacionales.<sup>144</sup> Sin embargo, el mayor desafío pendiente es asegurar el acceso a una educación de calidad para los grupos de menores ingresos.

## **1. Diagnóstico del sistema educacional**

El rol activo del Estado en la educación es fundamental debido en gran medida a dos razones. En primer lugar, como la educación es un derecho universalmente reconocido, para asegurar su vigencia, el Estado requiere intervenir en el financiamiento, provisión y regulación del sistema educativo. En segundo término, como en este sector se observan importantes fallas de mercado, que redundan en un nivel permanentemente subóptimo de capital humano (Tokman y Marcel, 2005), la presencia del Estado es importante para aminorarlas o eliminarlas. Entre éstas pueden mencionarse las siguientes.

- La inversión requiere de plazos muy extensos, lo que tiende a maximizar la distorsión de las diferencias entre las tasas privadas y sociales de descuento intertemporal, complicando así la evaluación del costo y beneficio.
- Es una inversión riesgosa dada la dispersión de ingresos que se observa incluso entre trabajadores de similar nivel educacional.

---

<sup>143</sup> Para mejorar la equidad se entrega una subvención adicional por alumno vulnerable y una subvención por concentración de alumnos vulnerables. Para mejorar la calidad se propone la suscripción de convenios de excelencia educativa entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y los sostenedores, el establecimiento para estos últimos de exigencias de rendición de cuentas y la instauración de incentivos asociados a desempeño (Darville y Rodríguez, 2007).

<sup>144</sup> Se establecen cuatro órganos en la alta dirección del sector educativo: la Superintendencia de Educación, la Agencia de la Calidad, el MINEDUC y el Consejo Nacional de Educación, cada uno con roles específicos. Para más detalles véase Darville y Rodríguez (2007).

- Surgen externalidades por el aumento del nivel educacional de la población y la generación de ciertas áreas con un menor retorno económico.
- Hay asimetrías de información, tanto respecto de los verdaderos retornos de la inversión como de la calidad de la misma.

Considerando estas fallas de mercado de la educación en tanto bien público, el diagnóstico que se presenta a continuación se concentra en aquellas que se producen con mayor agudeza en Chile, priorizando en las que presentan inequidades tanto de acceso como de calidad.

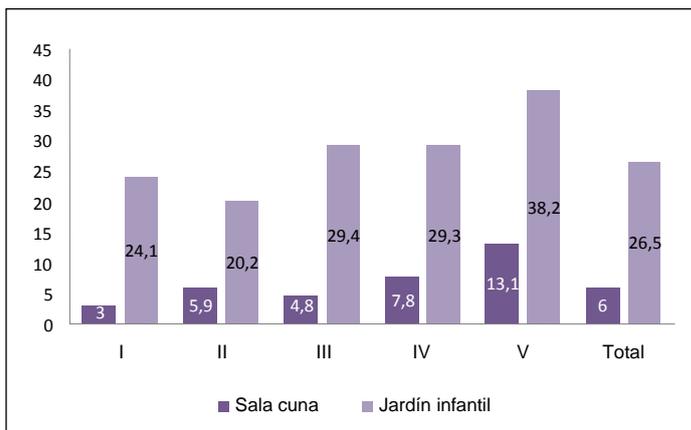
#### ***a. Educación general***

El sistema educacional chileno presenta altas tasas de cobertura. En 2006, la tasa neta de matrícula era de 94% en educación básica y 81% en enseñanza media (MINEDUC, 2008).<sup>145</sup> Sin embargo, la educación parvularia presenta importantes rezagos en esta materia, que se acrecientan si se analizan por quintil de ingreso. En efecto, sólo el 6% de los infantes asisten a sala cuna, mientras el 26,5% lo hace a jardín infantil. Comparando el quintil más pobre respecto del más rico, este último presenta una asistencia 4,4 veces mayor en sala cuna y 1,6 veces mayor en jardín infantil (Gráfico IV.1).

#### **GRÁFICO IV.1 ASISTENCIA A SALA CUNA Y JARDÍN INFANTIL SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO, 2006**

---

<sup>145</sup> La tasa neta mide la matrícula por nivel de enseñanza en relación a la población en edad de asistir a ese nivel.



Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006.

Como las diferencias en el acceso a la educación parvularia según el nivel socioeconómico perpetúan la desigualdad de oportunidades desde muy temprana edad, se ha incrementado la oferta pública de salas cuna. Para 2010 el presupuesto contempla 85.000 cupos aumentando la cobertura a 16,9% (DIPRES, 2009a).

En términos de aseguramiento de la calidad se pueden analizar dos aspectos esenciales. El primero se refiere a la institucionalidad del sistema de educación parvularia, donde la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) cumple múltiples roles (DIPRES, 2009a). Así, participa del diseño de la política educacional, redacta la normativa legal, fiscaliza y provee el servicio de forma directa o bien a través de convenios con municipios.<sup>146</sup> Sin embargo, esta multiplicidad de funciones no contribuye a la promoción de la calidad del servicio, puesto que no existen incentivos a fiscalizar cuando se es a la vez proveedor. El segundo aspecto son los estándares de calidad, para los cuales existen requisitos técnico-pedagógicos, de infraestructura y jurídicos, necesarios si se quiere contar con el reconocimiento oficial del Estado. No obstante, muchos de los establecimientos que integran la oferta educativa no

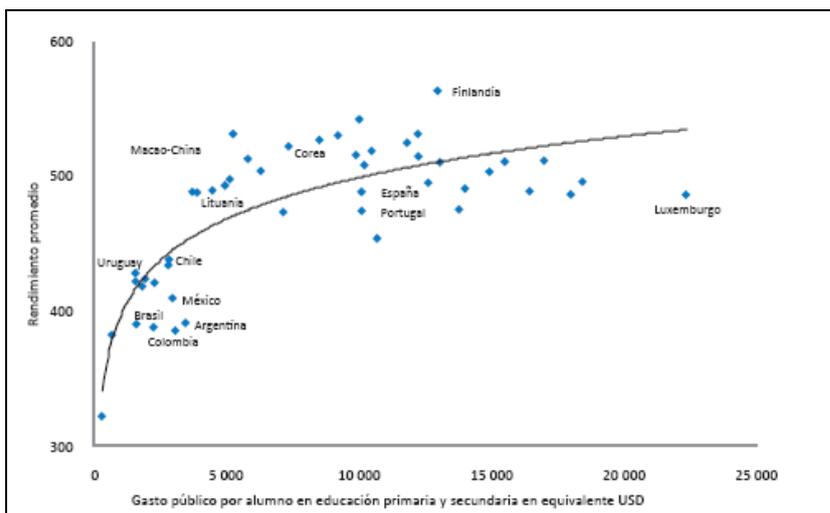
<sup>146</sup> Existe un segundo proveedor de este servicio que compite con JUNJI, la Fundación Integra. Se trata de una entidad privada, sin fines de lucro, que forma parte de la Red de Fundaciones de la Presidencia de la República.

cumplen con estas exigencias y carecen del reconocimiento estatal para operar, aunque esto no impide su funcionamiento, sin que sea posible asegurar la calidad.

Las iniciativas que buscan mejorar el acceso y la calidad de la educación parvularia tienen un doble efecto para la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. En primer término, las intervenciones educativas tempranas aumentan el desarrollo cognitivo y socio-emocional, lo que en el largo plazo promueve la igualdad de oportunidades. En segundo lugar, son una herramienta de corto plazo para elevar la participación laboral femenina, que es inferior en las familias de menores ingresos que en las de ingresos medios y altos. Por tanto, si políticas de esta índole se focalizan en los más pobres, cabría esperar un incremento de los ingresos autónomos de los hogares más vulnerables.

Al comparar internacionalmente el gasto público en educación con el rendimiento educativo en los niveles de educación básica y enseñanza media, medido a través de la prueba PISA (*Programme for International Student Assessment*), se observan bajos resultados en Chile respecto de los países de la OCDE e inferiores incluso a los de países emergentes con un gasto por alumno similar al de los países América Latina, como Lituania o República Eslovaca (Gráfico IV.2).

**GRÁFICO IV.2**  
**GASTO PÚBLICO <sup>a/</sup> EN EDUCACIÓN Y RENDIMIENTO EN LA PRUEBA PISA <sup>b/</sup>**



Fuente: OCDE (2009a).

a/ El gasto público es el promedio de datos disponibles desde 2000.

b/ Puntuación nacional media en la escala de la prueba de ciencias de PISA.

Algo similar se observa si se analizan los niveles de logros obtenidos en la prueba internacional TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) 2003 en Chile, donde los resultados están muy por debajo de países avanzados, reflejando una importante brecha de equidad.<sup>147, 148</sup>

Una de las principales críticas que se formula al sistema educacional chileno es que genera segregación y tiende a reproducir las desigualdades sociales existentes, en lugar de promover la integración y movilidad social. Así lo muestra el Cuadro IV.1, donde se observa que los resultados obtenidos por los estudiantes en la prueba estandarizada SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) de 4° básico están asociados a su nivel de ingreso familiar: a mayor nivel socioeconómico, los alumnos obtienen puntajes promedio más altos. Como los establecimientos municipales atienden a una mayor proporción de estudiantes de los grupos socioeconómicos de menores

<sup>147</sup> Los niveles de logro representan los aprendizajes que los estudiantes debieran demostrar en las pruebas estandarizadas al finalizar un ciclo educacional específico. Son hitos concretos en el camino del aprendizaje, trazados por los mapas de progreso.

<sup>148</sup> Sólo el 3% de los estudiantes chilenos se ubican en las categorías “avanzado” y “alto” en la prueba de matemáticas, mientras que casi el 60% se sitúa en la categoría más baja. En ciencias, las categorías “avanzado” y “alto” concentran el 1% y 4%, respectivamente. Para mayor información, véase MINEDUC (2005).

ingresos –son quienes alcanzan los peores resultados en la prueba SIMCE–, esto condiciona el promedio que logran los establecimientos de este tipo a nivel nacional. En cambio, los establecimientos particulares pagados, que concentran los alumnos de familias de ingresos altos, son el grupo con los puntajes más elevados en esta prueba (MINEDUC, 2009).

**CUADRO IV.1  
PUNTAJE SIMCE 4º BÁSICO 2008 POR GRUPO SOCIOECONÓMICO Y  
DEPENDENCIA**

Grupo socioeconómico	Lectura			Educación matemática			Comprensión del medio social y cultural		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
Bajo	242(+)	234	-	222(+)	209	-	226(+)	216	-
Medio bajo	242	243	-	226	226	-	230	232	-
Medio	255	263(+)	-	241	249(+)	-	244	253(+)	-
Medio alto	276	282(+)	-	266	273(+)	-	266	274(+)	-
Alto	-	295	304(+)	-	289	302(+)	-	288	297(+)
<b>Nacional</b>	247	267	304	231	254	301	235	257	296

Fuente: MINEDUC (2009).

(+): Puntaje promedio significativamente superior al puntaje promedio de las otras dependencias para este grupo socioeconómico.

MUN: Establecimientos Municipales.

PSUB: Establecimientos Particulares Subvencionados.

PPAG: Establecimientos Particulares Pagados.

- : Categorías que no tienen estudiantes o que tienen menos del 0,5% del total de ellos.

El promedio total se calcula sobre la base de todos los estudiantes de cada dependencia y grupo socioeconómico, incluidos los alumnos y alumnas de categorías con menos del 0,5% del total de ellos.

La asociación de bajos resultados en las pruebas estandarizadas con la dependencia municipal ha provocado una fuga constante de alumnos desde los establecimientos municipales hacia los subvencionados particulares.<sup>149</sup> A pesar de lo anterior, el sector subvencionado –municipal y particular– sigue concentrando nueve de cada diez estudiantes. Por tanto, las medidas planteadas para mejorar la calidad de la educación necesariamente deberán concentrarse en este sector, que atiende a la población más vulnerable

<sup>149</sup> En 1990 la matrícula municipal representaba 58% de la población escolar y los establecimientos subvencionados particulares atendían al 32%. Para el año 2008 las cifras son del 43% y 48%, respectivamente.

### ***b. Docentes en educación general***

Otro importante factor que influye considerablemente en la calidad de la educación es la calidad de los profesores que la imparten. Así lo refleja el análisis de los resultados nacionales de la prueba SIMCE 2008, donde en segundo de enseñanza media los estudiantes que cuentan con equipos directivos que logran un alto grado de liderazgo alcanzan puntajes promedio más altos. Además, los establecimientos municipales que disponen de mayor número de docentes bien evaluados obtienen mejores resultados en la prueba SIMCE, y si éstos tienen excelencia pedagógica, sus puntajes promedio son todavía más altos. Esta evidencia hace imperativo avanzar hacia un mejoramiento de la calidad del cuerpo docente y directivo.

Cabe hacer notar que en Chile los estudiantes de pedagogía provienen, en general, de familias de bajo nivel educacional. Además, la mayoría de ellos no considera estudiar pedagogía, aunque el 70% finalmente postula como primera opción a la docencia. Lo anterior indica que optan por la docencia sólo cuando conocen sus resultados en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), y sugiere que aspiraban a estudiar otra profesión, pero el insuficiente puntaje para ingresar a esa carrera los habría inclinado hacia pedagogía. Esto contrasta con lo que ocurre en países como Finlandia o Corea, donde son los mejores estudiantes quienes postulan a carreras docentes y sólo unos pocos quedan aceptados (OCDE, 2010).

El esfuerzo realizado durante los años noventa para brindar a los docentes protección laboral y alzas salariales, hoy parece insuficiente. La protección laboral se estableció con el Estatuto Docente promulgado en 1991 (Ley N° 19.070). Sin embargo, provee una exagerada inamovilidad laboral, incluso para los docentes de mal desempeño, además de premiar en exceso la experiencia en sus remuneraciones, estableciendo menos consideración al mérito. Entre 1990 y 2007 los salarios de los docentes crecieron en 172% real, mientras el ingreso imponible real de la economía lo hizo en 77% real. Adicionalmente, en 2006, el salario promedio que recibía un profesor al acceder al mercado laboral

era equivalente a 0,77 veces el PIB per cápita chileno, mientras que ese mismo año, aquellos que contaban con 30 o más años de experiencia percibían más del doble de salario, 1,67 veces el valor del PIB per cápita (MINEDUC, 2008).

Complementariamente, existe evidencia de que en Chile es mayor la brecha salarial entre las pedagogías y algunas profesiones prestigiosas que en varios países de la OCDE. Por ejemplo, un ingeniero tiene un salario tres veces mayor a un profesor chileno, mientras que en Finlandia esta relación es inferior a 0,5. (OCDE, 2010).

Es importante aclarar que las remuneraciones docentes en Chile se alinean en torno a dos lógicas, una tradicional, que considera la fijación estatal de remuneración mínima, criterios de antigüedad y ascenso en el cargo, y otra innovadora, que vincula la remuneración con calidad del desempeño. En esta última forma existen criterios individuales y colectivos. Entre los primeros están la asignación de perfeccionamiento, los premios de excelencia y la asignación de excelencia (AEP). Los segundos están asociados con los resultados de aprendizaje por escuela, esto es, el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED).

El incentivo salarial más importante continúa siendo la antigüedad. En 2007, un profesor con 30 años de experiencia recibía \$ 362.000 por este concepto, lo que representaba 43% de su remuneración total. En cambio, los tres incentivos ligados al desempeño significan en conjunto sólo 19%, un monto similar al de perfeccionamiento (Cuadro IV.2).

**CUADRO IV.2**  
**INCENTIVOS MONETARIOS PARA LOS DOCENTES**  
(En porcentajes)

Antigüedad (%)	Desempeño difícil (%)	Cargo directivo (%)	Perfeccionamiento (%)	SNED (%)	Excelencia individual (%)	Maestros de maestros (%)
43	13	9	17	4	7	8

Fuente: OECD (2004).

SNED: Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño.

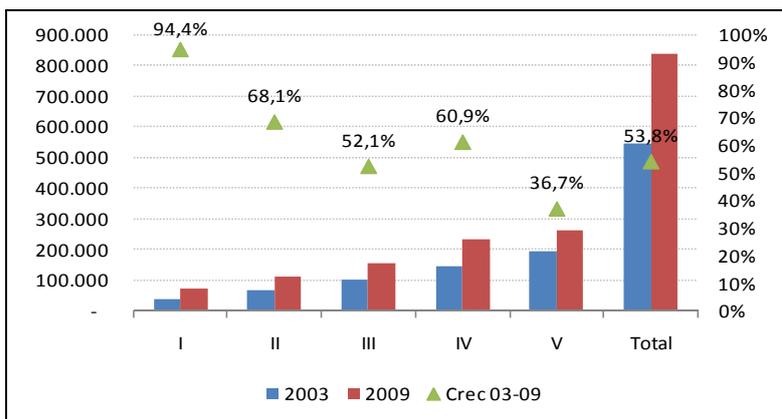
En conclusión, un factor que afecta el desempeño es que los docentes no son remunerados en base a su productividad, puesto que tienen una estructura salarial rígida. Por tanto, buenos y malos profesores pueden recibir el mismo ingreso. Contrario a la creencia popular, la mayoría de los profesores parece dispuesta a relacionar su remuneración al desempeño personal, ya que el 60% de ellos considera “bueno” o “muy bueno” el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (DIPRES, 2009a). Adicionalmente, este incentivo ha ejercido un impacto positivo sobre el rendimiento de los alumnos en aquellas escuelas con probabilidades relativamente altas de adjudicarse dicho estímulo (Vegas, 2006). Complementariamente, en Contreras et al. (2005), se muestra que los colegios ganadores del SNED presentan una brecha positiva de puntaje en la prueba SIMCE. Así, los incentivos grupales a los profesores tendrían un efecto positivo sobre los resultados de la educación.

### ***c. Educación superior***

En comparación con los países más desarrollados, Chile es más dependiente de sus recursos naturales, posee un acervo de capital humano muy inferior e invierte mucho menos en innovación (OCDE, 2010). Para reducir estas brechas se requiere aumentar la cobertura, calidad y composición curricular de la educación terciaria del país.

Si bien se observan progresos en términos de cobertura, persisten fuertes deficiencias en cuanto a la retención, composición socioeconómica, calidad curricular y sistemas de compensación por desigualdades iniciales. En los últimos años hay un significativo aumento de cobertura en la educación superior, especialmente en los segmentos más vulnerables (Gráfico IV.3).

### **GRÁFICO IV.3 CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA EN PREGRADO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, 2003-2009 <sup>al</sup>**



Fuente: Comisión Ingesa.

a/ La distribución por quintil se obtuvo de las encuestas CASEN 2003 y 2006. Para 2009 se asumió la distribución de 2006. Estas distribuciones se aplicaron a las estadísticas de matrícula reportadas por el MINEDUC.

Sin embargo, el instrumento utilizado para seleccionar a quienes ingresan a la educación superior presenta serias deficiencias que redundan en problemas de equidad en el acceso. La PSU no ha mejorado la capacidad predictiva del rendimiento académico futuro y, por tanto, tiene un sesgo en contra de los alumnos de menores ingresos (Rodríguez et al., 2010). Además, sus resultados están altamente correlacionados con el nivel socioeconómico. En consecuencia, persistir en la utilización de este instrumento para acceder al sistema de educación superior excluye a los más pobres y perpetúa la desigual distribución del ingreso.

Asimismo, es fundamental incentivar la permanencia en el sistema, para que los estudiantes finalicen el proceso educativo. Por ello, resulta relevante contener las tasas de deserción de la educación superior, donde las cifras más altas se observan en el primer año de estudio y entre los estudiantes de menores ingresos. Por ejemplo, cifras presentadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) muestran que la tasa de deserción en la educación superior, entre 1° y 4° año, llega a 65% para estudiantes de los quintiles I y II y a 28% para aquellos de los quintiles IV y V (OCDE y Banco Mundial, 2009).

Al interior del sistema de educación superior también existen importantes desafíos para asegurar la calidad, lo que hasta ahora se ha abordado a través del sistema de acreditación. Sin embargo, sólo 38% de las instituciones de educación superior se encuentran acreditadas (Cuadro IV.3).<sup>150</sup>

**CUADRO IV.3  
PORCENTAJE DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ACREDITADAS,  
2006 Y 2009**

Años	U. CRUCH (%)	U. no CRUCH (%)	IP (%)	CFT (%)	Total (%)
2006	88	44	21	7	26
2009	96	64	29	12	38

Fuente: Comisión Nacional de Acreditación, División de Educación Superior del MINEDUC y cálculos propios.

U. CRUCH: Universidades del Consejo de Rectores.

U. no CRUCH: Universidades que no pertenecen al Consejo de Rectores (privadas creadas después de 1981).

IP: Institutos profesionales.

CFT: Centros de formación técnica.

#### ***d. Educación técnica***

La educación técnica se define como una formación vocacional habilitante para el trabajo y por tanto debiera estar ligada a los requerimientos del mercado laboral. En Chile se ofrece en dos niveles, en la enseñanza media, donde se la denomina educación media técnico profesional (EMTP), y en educación superior, llamada educación técnica de nivel superior. En este segundo nivel se encuentran los institutos profesionales, que tienen la atribución de otorgar títulos profesionales y técnicos de nivel superior, y los centros de formación técnica que solamente pueden otorgar títulos técnico de nivel superior.

De los egresados de la EMTP sólo 14% se matricula inmediatamente en alguna institución de educación superior, aunque estos ingresan mayoritariamente al segundo año de egreso (MINEDUC, 2010a). Se estima que cerca del 80% de

<sup>150</sup> Estas relaciones se obtienen con respecto al total de instituciones de educación superior.

los egresados de educación media técnico profesional no se matricula en la educación superior.

De los matriculados durante 2008, el 26% lo hizo en institutos profesionales (IP) y el 18% en un centro de formación técnica (CFT). La matrícula de estas entidades ha crecido fuertemente en los últimos cuatro años, lo que puede deberse a la introducción del crédito con aval del Estado, que suplementa recursos para todos los alumnos matriculados en instituciones acreditadas.<sup>151</sup> A pesar de lo anterior, las tasas de retención en estas entidades continúan siendo bajas. Un estudio reciente del Ministerio de Educación estima que la retención del primer año en los IP es de 57,8% mientras que en los CFT alcanza a 62,5%. En general, la retención es significativamente menor en las carreras técnicas (59,3%) que en las carreras profesionales (72,3%).

En términos de aseguramiento de calidad, de los 74 CFT existentes en 2009, sólo 12% está acreditado (Cuadro IV.4), aunque 54,4% de los alumnos de educación técnica se matriculó en un CFT acreditado. En los IP estas cifras aumentan a 29% y 73,6% respectivamente. Las disparidades que se observan tienen relación con la fragmentación del sector en entidades muy pequeñas. Con datos de MINEDUC (2010c) se observa que 22 CFT tienen menos de 100 alumnos, en tanto 18% de estas instituciones concentra 79% de la matrícula.

Bernasconi (2006) encuentra que no se usa la información del medio externo para diseñar o actualizar carreras, tampoco se efectúa un seguimiento de los egresados para retroalimentar la enseñanza y los profesores no son entrenados en las particularidades que reviste la educación de técnicos o de adultos trabajadores. En relación a su situación financiera, 57% de los CFT registra pérdidas o apenas cubre los costos. Las actividades de capacitación que realizan, o los aportes que reciben de entidades sostenedoras permiten su funcionamiento. Como aspecto positivo el autor menciona las becas Nuevo Milenio, que en algunos CFT representan cerca de 50% de los ingresos por

---

<sup>151</sup> La Ley N° 20.027 de 2005 norma el crédito con aval del Estado.

docencia, y los proyectos del programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP), que han permitido nuevas inversiones.

El gasto por alumno fue de \$ 815.000 por año, cifra equivalente al cobro por alumno (Bernasconi, 2006).<sup>152</sup> Este cobro resulta bajo en relación al arancel universitario, ya que representa algo más del 50% de este, a pesar que entregar educación técnica de calidad debería ser más oneroso que, por ejemplo, impartir carreras profesionales en áreas sociales.

Estudiar carreras técnicas es siempre la segunda opción y quienes las elijen están con frecuencia restringidos por su incapacidad para pagar carreras profesionales y por su rendimiento académico previo (Hernández y Paredes, 2007). Asimismo, estos autores encuentran que los montos de becas y créditos son insuficientes para superar las restricciones de liquidez de los estudiantes.

En suma, la educación técnica tiene problemas para atraer y retener alumnos. La mayoría de los egresados de la EMTP no continúa estudios superiores por lo que la educación vocacional está lejos de ser el primer paso en un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida. Los costos de la formación técnica parecen superiores a los que los CFT pueden cobrar, dada su demanda. Además, existen muchas instituciones pequeñas, lo que dificulta su sustentabilidad económica, y el financiamiento público es reducido y su vinculación con el sector productivo, escasa.

## **2. Propuestas de política pública para el sistema educacional**

Para enfrentar las fallas de mercado mencionadas con anterioridad y los problemas descritos en el diagnóstico se proponen a continuación diferentes acciones referidas a la educación general, docentes, educación superior y técnica, que buscan igualar las oportunidades en el acceso y asegurar la

---

<sup>152</sup> \$ 665.000 si se excluye al Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP).

calidad de la oferta educativa. Así, podría mejorar la equidad y, en el más largo plazo, la distribución del ingreso.

#### ***a. Educación general***

##### **• Parvularia**

Como el acceso a la educación parvularia no ha sido equitativo, se propone **incorporar la subvención educacional en los niveles medios de la educación parvularia (dos a tres años de edad)**. Esta debería reconocer las diferencias de origen de los alumnos, que inciden en el costo de educarlos. La subvención tendría que considerar diferencias según modalidad de atención, ubicación geográfica y vulnerabilidad de los alumnos.

La introducción de una subvención en educación parvularia permitiría mejorar la participación en este nivel y, pagando más por aquellos alumnos más vulnerables, se podrían compensar las diferencias socioeconómicas de origen.

En busca de asegurar la calidad en el nivel parvulario se propone establecer la obligatoriedad de normas exigibles y definir estándares de calidad en los coeficientes técnicos. Esto haría necesario cerrar aquellos establecimientos que pierdan su reconocimiento oficial, desplazando el sistema hacia un mecanismo activo de rendición de cuentas.

Adicionalmente, se proponen mejoras importantes en la institucionalidad del sistema, dejando su fiscalización en manos de la Superintendencia de Educación. La provisión de servicios quedaría a cargo de la Fundación Integra y JUNJI, que conjuntamente atienden a la población más vulnerable del sistema de educación parvularia.

##### **• Básica y media**

En la educación básica es prioritario realizar un seguimiento y evaluar la reciente introducción de la subvención escolar preferencial (SEP). Cuando la introducción de la SEP muestre mejoras en términos de equidad, entonces

sería recomendable **ampliarla a la educación secundaria**. Si además se observa un progreso en la calidad educativa, debiera evaluarse un aumento de los recursos entregados a través de esta subvención. Todo incremento en el monto de la subvención debería ser puesto en vigor a través de la SEP, y no mediante una subvención general, puesto que el primer instrumento sí considera las diferencias de origen.

El costo adicional de incorporar a la SEP una parte de la educación parvularia (niveles medios) y la educación media es de US\$ 216 millones. Este monto permite un valor de subvención escolar preferencial de \$ 26.063 mensuales por niño vulnerable mensual, mientras que para la educación media será de \$ 7.531.<sup>153</sup> El valor decrece con rapidez para compensar las diferencias de origen producidas desde los primeros años de educación. Es importante contar con un sistema eficaz para determinar los alumnos vulnerables, porque errores de inclusión o exclusión podrían ocasionar que la SEP no genere los resultados deseados.

Para reducir las asimetrías de información entre los agentes, como familias y sostenedores, que dificultan la toma de decisiones, se deben generar suficientes datos sobre los resultados educativos obtenidos en las pruebas estandarizadas SIMCE. Los establecimientos educacionales deben entregar información, como establece el nuevo sistema de rendición de cuentas, cuyo costo estimado es de US\$ 1,7 millones.<sup>154</sup>

También se propone condicionar los beneficios que entrega el Estado para financiar estudios de educación superior en Chile o en el exterior, a que el becario realice posteriormente clases en establecimientos de alumnos vulnerables<sup>155</sup>. Acciones de este tipo tienen positivas e importantes consecuencias en los resultados de los estudiantes de educación media en las

---

<sup>153</sup> Se estima un valor de la unidad de subvención educacional (USE) de 1,49 y 0,43 para la educación media, respetando la tabla decreciente de la actual SEP.

<sup>154</sup> La Superintendencia de Educación debería realizar la fiscalización.

<sup>155</sup> Un becario del programa Becas Chile debiera pagar parte de su deuda haciendo clases un mínimo de horas en establecimientos pobres.

pruebas estandarizadas, como muestra la prueba internacional TIMSS (MINEDUC, 2004).

### ***b. Docentes en educación general***

Para el mejoramiento de la carrera docente es fundamental generar incentivos que atraigan a los mejores alumnos a estudiar pedagogía. Se requiere **becar a estudiantes destacados para que ingresen a pedagogía**. Si bien en Chile existe una beca de arancel de este tipo, es necesario evaluar su efectividad para atraer a los mejores y, de ser útil, aumentar los beneficios.<sup>156</sup> Medidas similares han tenido buenos resultados en países desarrollados, donde incluso se ha logrado revalorar la profesión docente.

Complementariamente, es preciso seguir con el **aumento de los salarios docentes, en términos del salario variable** vinculado a premios por desempeño (SNED, excelencia individual, red de maestros de maestros). Asimismo, se podría mantener el premio por perfeccionamiento, aunque condicionado a su pertinencia, puesto que es frecuente que haya docentes capacitándose en áreas no relevantes.<sup>157</sup> Además sería necesario crear **incentivos para jubilar**, a fin de permitir el ingreso de profesores más calificados y crear mecanismos de retiro anticipado para quienes tienen un desempeño deficiente.

Es imperativa la **acreditación de las instituciones que imparten la carrera docente**. Para esto se deben condicionar los recursos que reciben las instituciones y los alumnos (becas y créditos) a la acreditación de la carrera. Además, sería necesario cerrar aquellas carreras que pierdan su acreditación, puesto que estos programas no aseguran la formación adecuada de futuros profesores.

---

<sup>156</sup> Beca para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía.

<sup>157</sup> En la evaluación en profundidad de los programas de perfeccionamiento docente para profesionales de la educación sólo dos de los siete programas presentan un impacto levemente positivo en el rendimiento de los alumnos.

Asimismo, se requeriría realizar un **seguimiento y evaluación del programa de Fomento a la Calidad de la Formación Inicial de Docentes (Programa Inicia)**, creado en 2008.<sup>158, 159</sup> Sin embargo, y tal como lo plantean un estudio de OCDE y Banco Mundial (2009), un desafío de mediano plazo para este programa será incluir sus resultados como criterios para la acreditación de las carreras de pedagogía y desarrollar **exámenes de habilitación obligatoria de docentes** basados en la evaluación diagnóstica de los egresados. Otra medida en esta línea es efectuar un proceso de inducción para los recién egresados de pedagogía.

En síntesis, las propuestas para el mejoramiento de la calidad docente incluyen la formación inicial, asegurando calidad a través de carreras acreditadas y atrayendo a los mejores alumnos con becas estudiantiles; habilitación profesional mediante procesos de inducción y exámenes de habilitación; desarrollo profesional, elevando los salarios y vinculándolos a los resultados educativos; y procesos de despido y retiro, brindando mayor autonomía a los directores en la determinación de su planta docente. Todo esto requiere transformar el Estatuto Docente, donde se encuentran muchos de estos mecanismos.<sup>160</sup>

Los costos fiscales asociados a estas iniciativas ascienden a US\$ 135 millones anuales, considerando que las becas a estudiantes de pedagogía implicarían cubrir la diferencia entre la beca existente y el arancel real de las carreras pedagógicas, además de la entrega conjunta de la beca de mantención. Esto cubriría el 20% de la matrícula nueva actual. El salario docente, en su componente remuneración variable, se duplicaría, entregando algo menos de \$ 300.000 por cada profesor que se desempeñe en el sector subvencionado, lo

---

<sup>158</sup> Según Rodríguez et al. (2010) el programa se orienta a fortalecer la formación inicial de docentes a través de orientación curricular, establecimiento de estándares, evaluación diagnóstica para los egresados de pedagogía y apoyo para el fortalecimiento y la renovación de las instituciones de formación docente.

<sup>159</sup> El Gobierno ha destinado \$ 2.550 millones en 2010 a este programa, según la Ley de Presupuestos 2010.

<sup>160</sup> Las medidas mencionadas requieren revisar mínimamente los artículos 11-13, 21-22, 35-36, 47-67, 70, 70 bis, 72-73 y 83 de la Ley 19.070 de Estatuto Docente.

significa US\$ 85 millones. Complementariamente, los incentivos al retiro se asimilan a los entregados en 2006, y consideran reducir la planta docente en 1,5% al año. En régimen, esta medida significaría US\$ 70 millones.<sup>161</sup> Por último, el examen de habilitación se estima en US\$ 6,6 millones, lo que considera el sistema de evaluación y el proceso de examen.

### ***c. Educación superior***

Dado que los quintiles más pobres están accediendo a la educación superior, es necesario establecer programas remediales para jóvenes de escasos recursos. Estos deberían abarcar la preparación para la rendición de la PSU, información para una adecuada elección de instituciones y carreras, y apoyo a fin de evitar la deserción y promover la titulación oportuna. Una posibilidad es **perfeccionar los incentivos del Aporte Fiscal Indirecto (AFI)**, para que premie a las instituciones no sólo por captar a los mejores alumnos, sino también por retenerlos y titularlos, distinguiendo aquellas que eduquen a alumnos meritorios de menor nivel socioeconómico.<sup>162</sup> Es también deseable que haya otros instrumentos además de la PSU para determinar el ingreso a la educación superior, pues esta genera un sesgo en contra de los jóvenes de menores recursos. Ayudaría a reducirlo que las instituciones de educación superior consideraran la **ubicación relativa de los alumnos en su establecimiento según sus notas de enseñanza media**, esto es, el ranking de egreso.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> La bonificación por retiro voluntario fue de \$ 14.410.000 para cada docente en el 2006. En esta propuesta se consideran \$ 16.000.000 por docente.

<sup>162</sup> Este instrumento tiene como objetivo incentivar la calidad de la docencia de pregrado, pues busca promover la competencia entre las instituciones de educación superior por captar a los mejores alumnos, accediendo a más recursos mientras mayor sea su puntaje en la PSU. Más detalles en Rodríguez et al. (2010).

<sup>163</sup> Utilizar esta variable en relación al promedio de notas reduce la posibilidad de que las escuelas eleven artificialmente su nivel y permite comparar equitativamente el rendimiento de cada alumno en relación a sus compañeros, si todos están expuestos a condiciones sociales, económicas y educativas similares.

Para lograr estos objetivos es necesario aumentar el aporte fiscal al sistema, traspasando recursos a través del Aporte Fiscal Indirecto. Se propone que el AFI reformulado proporcione 50% del financiamiento a estas instituciones.<sup>164</sup>

Una medida fundamental en la educación terciaria para elevar la calidad es promover la **consolidación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior**. Esto implicaría exigir que las instituciones se encuentren acreditadas. Para esto se propone que el financiamiento público, tanto de recursos dirigidos a las instituciones como a los estudiantes, se entregue sujeto a la acreditación de las instituciones, facilitando la toma de decisiones de los estudiantes de menores ingresos, que justamente presentan mayores asimetrías de información.

#### ***d. Educación técnica***

Para un financiamiento adecuado que asegure la equidad en el acceso, sería necesario **implementar la SEP en la Educación Media Técnico Profesional (EMTP)**, considerando diferencias según el costo de la modalidad asistida y, por cierto, la condición de vulnerabilidad del alumno. Esto significaría pagar una subvención extra por alumno vulnerable de \$ 9.582 mensuales, 18% más del valor actual. Los costos fiscales de esta medida ascienden a US\$ 29 millones.

La promoción de la educación a lo largo de la vida requeriría que los estudiantes egresados de EMTP que continúen sus estudios en centros de formación técnica o institutos profesionales sean **seleccionados de acuerdo a su posición relativa según sus notas de enseñanza media**. Estas instituciones deben contar con sus propios recursos AFI, sin competir con las universidades. Para implementar esta medida se considera sólo a alumnos recién egresados de la EMTP, situados dentro del 30% mejor de su promoción y matriculados en CFT o IP acreditados. Se estima un universo inicial de 4.000

---

<sup>164</sup> Es un aporte anual para las Universidades del Consejo de Rectores (Universidades CRUCH). El 95% de este aporte se asigna por criterios históricos y sólo 5% según indicadores de eficiencia. Este aporte considera insuficientemente los criterios de desempeño y excluye a instituciones de educación superior sin justificación alguna. Es el componente más importante del aporte fiscal a las instituciones de educación superior, representando alrededor de 58%.

estudiantes causantes de AFI, lo que implica un costo fiscal de US\$ 10 millones.<sup>165</sup>

Para la educación técnica superior se necesitaría **fortalecer las becas y créditos**, a fin de que los alumnos puedan financiar sus estudios y el arancel represente el costo real de las carreras técnicas. Con este propósito se plantea duplicar el valor referencial de la Beca Nuevo Milenio, financiando así carreras técnicas de hasta \$ 1,0 millones. Esto incentivará el acceso en un 50%, con un costo fiscal que ascendería a US\$ 125 millones. Los recursos AFI se podrían entregar junto con las becas de arancel, condicionando a las instituciones a no cobrar la brecha entre el arancel real y lo que paga la beca, si el estudiante es causante de AFI. De esta forma existiría financiamiento para la oferta y la demanda sin que ocurran fuertes escaladas de aranceles, promoviendo además la equidad de acceso. Para asegurar calidad, los recursos otorgados tienen que estar vinculados al sistema de acreditación.

En consecuencia, es imprescindible **culminar el desarrollo de criterios de acreditación especiales para la educación técnica superior**. A la vez, sería necesario disminuir el número de CFT y aumentar su tamaño, para que estas instituciones aprovechen las economías de escala. Una última medida consistiría en **incentivar la articulación de instituciones que imparten educación técnica con empresas productivas**, o incluso condicionar el aporte fiscal a carreras relacionadas con sectores productivos considerados estratégicos por el Consejo de Innovación.

### **C. Diagnóstico y propuestas para la salud**

---

<sup>165</sup> Con información del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES) de la División de Educación Superior del MINEDUC, se estimó que son 8.300 los matriculados en CFT o IP recién egresados de educación media. Sin embargo, se requiere estimular el acceso en un 80%.

Los indicadores más comunes que relacionan la salud y la productividad son el ausentismo (tiempo fuera del trabajo) y presentismo (tiempo perdido en el trabajo) debido a una enfermedad. Un estado de salud mermado incide fuertemente en el ingreso autónomo que puede generar la persona.

La reflexión sobre el sector de la salud como uno de los factores claves para disminuir la desigualdad de ingresos se sustenta en tres aspectos fundamentales. En primer término, la población objetivo, puesto que cerca del 80% de la población está afiliada al seguro público de salud (Fondo Nacional de Salud, FONASA). En segundo lugar, si se garantizara una atención oportuna y de calidad, se reducirían los problemas que impiden un desarrollo normal y productivo. El tercer aspecto es que para evitar que disminuya la productividad por abuso o *moral hazard* deberían modificarse los instrumentos legales que lo incentivan y colaboran al deterioro del sistema público.

Los sistemas de salud deberían cumplir varios principios esenciales: de **solidaridad** (aportan más quienes tienen más), **equidad** (entregar prestaciones en función del estado de necesidad) y **eficiencia** (en el uso de los recursos públicos) (FONASA, 2005). Sin embargo, Chile se encuentra en el lugar 168 del ranking mundial de la dimensión denominada *fairness* o justicia de financiamiento, lo que impacta fuertemente en la atención de salud que se le puede proveer a la población, especialmente aquella afiliada al seguro público, sostiene la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2000). Por esta razón se observa que hay incumplimiento de los tres principios mencionados.

## 1. Diagnóstico del sistema de salud público

### a. Beneficiarios del sistema de salud

En Chile conviven un sistema para ricos, basado en las instituciones de salud previsional (ISAPRES), que opera como un seguro, y otro estatal, en el que se atiende fundamentalmente la población de bajos ingresos (FONASA), sin que

exista una compensación de riesgos entre ambos sistemas. El sistema público tiene como beneficiarios a los más riesgosos y de menores ingresos, mientras que el privado atiende a los de mayores rentas y menores riesgos. El Cuadro IV.4 muestra que 77% o 78% (si se suman quienes ignoran su afiliación) de la población participa del sistema público de salud y, a medida que las personas elevan su nivel socioeconómico, aumentan su participación en el sistema privado.

**CUADRO IV.4**  
**AFILIACIÓN PREVISIONAL DE SALUD SEGÚN QUINTIL DE INGRESO**  
**AUTÓNOMO <sup>a/</sup>**  
 (En número de personas)

Sistema previsional de salud	Quintiles de ingreso autónomo					Total
	I	II	III	IV	V	
Sistema público	3.358.879	3.142.641	2.625.654	2.106.199	1.149.270	<b>12.382.643</b>
Isapre	81.325	141.536	256.471	517.081	1.177.788	<b>2.174.201</b>
Otro sistema	31.654	73.526	110.286	175.802	121.514	<b>512.782</b>
Ninguno	130.182	140.002	160.869	195.329	194.258	<b>820.640</b>
No sabe	35.441	43.156	64.895	54.431	26.794	<b>224.717</b>
<b>Total</b>	<b>3.602.040</b>	<b>3.497.705</b>	<b>3.153.280</b>	<b>2.994.411</b>	<b>2.642.830</b>	<b>16.114.983</b>

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006.

a/ Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Las estadísticas de FONASA indican que el número de beneficiarios del sistema público ha crecido 38% entre 1998 y 2008, llegando a 12,2 millones de personas afiliadas en una población total cercana a 17,0 millones. En tanto, el número de afiliados a las ISAPRES ha disminuido 24% en el mismo período.<sup>166</sup>

El número de beneficiarios en las ISAPRES es mayor en el tramo etario de 20 a 44 años, el más productivo desde el punto de vista laboral y con mayores perspectivas de ingresos, y cae a medida que se eleva la edad de la población, hasta el mínimo de afiliación privada entre los mayores de 70 años, según datos de la Encuesta CASEN 2006.

<sup>166</sup> Disponible en [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)

La mayoría de los niños y jóvenes de entre 0 y 19 años son carga de algún afiliado o cotizante. A partir de la CASEN 2006 se estima que en FONASA hay tres afiliados por cotizante, aunque son cuatro en los quintiles I y II, los más pobres.<sup>167</sup> En las ISAPRES esta relación es de sólo dos, y excepcionalmente tres afiliados en los quintiles I y II.

El FONASA caracteriza a sus beneficiarios en función de la renta y las cargas. Los planes indican el nivel de copago por prestación, siendo esta gratuita para aquellos situados en los tramos A y B.<sup>168</sup> En el período 1998-2008 aumentó el número de beneficiarios del plan A en 24% y los del B en 59%.<sup>169</sup>

La configuración actual del sistema de salud chileno conduce a:

- La generación de un sistema de salud que no cumple con los principios de solidaridad ni equidad.
- Una participación mayoritaria de la población en el seguro público, que incide en la sostenibilidad del sistema. El sector privado de salud no constituye una real alternativa para la mayoría de la población chilena.
- Los planes del FONASA no contribuyen a la solidaridad y equidad del seguro público. Además, los planes actuales no generan una real internalización de costos y, por ende, no contribuyen a una racionalización de la demanda.
- Personas que han cotizado toda su vida en el sistema privado, al enfrentarse a patologías y tratamientos costosos, o pensionarse, se trasladan al seguro público. A través de esta vía obtienen un subsidio cruzado por parte de los jóvenes que cotizan en el seguro público (Rodríguez y Tokman, 2000).

---

<sup>167</sup> Se considera a aquellos que trabajan y dicen estar afiliados a un sistema de salud. Esto no implica necesariamente que sean cotizantes del sistema y por tanto es sólo una estimación.

<sup>168</sup> Los planes C y D presentan un copago de 10% y 20%, respectivamente.

<sup>169</sup> Estadísticas de FONASA ([www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)).

### *b. Garantías explícitas de salud (GES)*

El Plan Auge, que comenzó a entregar beneficios en 2005, fue determinante para asegurar el acceso y tratamiento de patologías graves y altamente costosas a todos los chilenos, independientemente de su nivel de ingreso.<sup>170</sup> A pesar que esta política tendiente a la universalización del derecho a la atención de ciertas patologías es muy beneficiosa, fue puesta en práctica a partir de un sistema de salud pública en crisis, generando una enorme presión sobre el debilitado sistema de salud (Banco Mundial y Gobierno de Chile, 2009).

Datos de FONASA (2009) indican que entre 2005 y 2009 se han generado 3.744 reclamos (representan 0,05% de los casos atendidos) concernientes a problemas en el cumplimiento de las garantías. Al mismo tiempo, el Estudio de Opinión a Usuarios del Sistema de Salud (2010) indica que 42% de los usuarios de FONASA son pesimistas o se encuentran decepcionados del GES y sólo 34% de los afiliados de las ISAPRES expresan la misma opinión.

Los antecedentes indican que sus costos iniciales estimados no incluyeron las mejoras necesarias en el ámbito de infraestructura, utensilios y materiales, profesionales y técnicos, sistema de información, compra a privados, entre otros.<sup>171</sup> Esto impactó fuertemente en la gestión y capacidad de resolución de los centros de salud, generando una priorización de la atención a favor de las patologías GES.

### *c. Opinión de los usuarios<sup>172</sup>*

El 20% de los beneficiarios del sector público se sienten desprotegidos, de los cuales un 43% indica que se debe a la lentitud de la atención y 39% a mala atención. Además, 33% se encuentra insatisfecho con este sistema de salud.

---

<sup>170</sup> La Ley N° 19.966 otorga garantías de acceso, oportunidad y protección financiera para 56 problemas de salud, que representan cerca de 70% de la carga de enfermedad de la población chilena (Instituto Libertad y Desarrollo, 2007). La garantía de calidad aún no es exigible ya que requiere que los sistemas de certificación, acreditación y registro de la Superintendencia de Salud entren en vigencia.

<sup>171</sup> Informe financiero Mensaje N° 1.347 e Instituto de Políticas Públicas y Gestión en Salud, Salud y Futuro y Universidad Andrés Bello (2005).

<sup>172</sup> Basado en el Estudio de Opinión a Usuarios del Sistema de Salud (2010).

Se observan diferencias significativas en los tiempos de espera entre beneficiarios del sistema público y privado, tanto a nivel hospitalario como ambulatorio. En el primero, los beneficiarios del FONASA en promedio esperan 37 días, mientras que los beneficiarios del sistema de ISAPRES sólo 16 días. En el segundo, los del FONASA esperan en promedio 134 minutos en comparación a los 64 minutos que esperan los afiliados de las ISAPRES.

Además, el estudio arrojó medidas de desempeño de los usuarios en relación con los prestadores de salud, respecto de la infraestructura, información, tiempos de espera, atención clínica, entre otros factores.<sup>173</sup> Se obtuvo que para los prestadores de atenciones hospitalarias, las clínicas presentan un desempeño neto de 86%, en contraste con 46% para los hospitales. En la atención ambulatoria las clínicas obtienen un desempeño neto de 85%, los hospitales, 37% y los consultorios, 25%.

#### *d. Atención primaria de salud (APS)*

La APS tiene una importancia fundamental a nivel sanitario, en el ámbito preventivo, educativo y como promotor de la salud. Además, es de las intervenciones de más costo efectivas y la que proporciona mayor equidad en salud (Montero et al., 2008).<sup>174</sup> Actualmente posee un enfoque comunitario y familiar, y es la puerta de entrada al sistema de salud. Esta modalidad de atención se hace cargo del 80% de la población beneficiaria del sistema de salud público (Zuleta, 2008).

La entrega de recursos para la APS se realiza principalmente en función de un aporte per cápita.<sup>175</sup> El valor per cápita basal es de \$ 2.324, pero el estudio de

---

<sup>173</sup> La nota de desempeño neto corresponde al porcentaje de las notas positivas menos el porcentaje de las notas negativas por atributo, ponderado por la importancia relativa de cada atributo.

<sup>174</sup> Entre sus tareas se encuentran: detectar precozmente y evitar el progreso de enfermedades crónicas; promover estilos de vida saludables para evitar la aparición de factores de riesgo; detectar y atender los problemas sicosociales emergentes; prevenir y tratar los problemas de salud mental más frecuentes.

<sup>175</sup> Un componente basal por número de personas a ser atendidas y variables.

Montero et al. (2008) indica que el valor mínimo que se requiere para cubrir las prestaciones básicas es de \$ 3.827 (pesos 2010).<sup>176</sup> De este modo, el déficit es de 65%, lo que se traduce en una demanda insatisfecha.

Es importante destacar que no existe información pública sobre cómo se confecciona el valor per cápita para la APS ni de sus respectivos indexadores. Esto dificulta una redefinición de los valores y la evaluación de posibles mejoras al sistema.

Además, se observan problemas de recursos humanos en la APS, como personal insuficiente y mal distribuido, falta de motivación, retribución insuficiente, poco desarrollo del trabajo en equipo, preferencia de los profesionales por el trabajo hospitalario, inseguridad, violencia y desempeño difícil, entre otros (Montero, 2010).

#### *e. Ingresos y gastos del sistema público de salud*

El seguro público de salud obtiene sus recursos a través de transferencias directas del Fisco, de las cotizaciones de los adscritos al FONASA y de los copagos que efectúan los usuarios.

En 2008 el gasto público en salud fue de US\$ 5.533 millones,<sup>177</sup> equivalente a 3,2% del PIB, con un crecimiento real de 95% respecto a 1998. Por otro lado, el gasto propiamente fiscal (excluyendo ingresos operacionales, cotizaciones y copagos) aumentó en 108% real en el período 1998-2008 alcanzando US\$ 3.203 millones, equivalente a 1,8% del PIB.<sup>178</sup> Estimaciones propias indican que se destinan US\$ 436 per cápita a la salud pública.<sup>179</sup> Existen avances excepcionales en materia de inversión pública, que en promedio anual se ha estimado para el período 2007-2010 en US\$ 303 millones, mientras que en el

---

<sup>176</sup> El estudio indica que el valor es de \$ 3.700 (pesos 2008).

<sup>177</sup> Salvo indicación en contrario, las cifras en US\$ se expresan en dólares de 2010.

<sup>178</sup> Estadísticas de FONASA ([www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)).

<sup>179</sup> Utilizando como base la población beneficiaria de FONASA en 2008.

período 1990-2006 se realizó una inversión promedio por año de US\$ 102 millones. (DIPRES, 2008a y 2009a).

Sin embargo, los países de la OCDE gastan en promedio 8,9% del PIB en salud, siendo 6,4% de carácter público, el doble que en Chile; per cápita llegan en promedio a un gasto de US\$ 2.984 (OCDE, 2009).<sup>180</sup>

En el Cuadro IV.5 se indica que los gastos en salud pública son superiores a las cotizaciones del sistema y por ende el aporte fiscal es fundamental. Parece razonable el aumento en los costos a nivel de modalidad de atención institucional (MAI) o libre elección (MLE) ya que se ha registrado un incremento sustancial en el número de prestaciones. Sin embargo, llama la atención el 39% de aumento del gasto en los subsidios de incapacidad laboral.<sup>181</sup>

**CUADRO IV.5**  
**INGRESOS Y GASTOS DE FONASA**  
(En millones US\$ 2010 y porcentajes)

Ingreso / Gasto	2006	2007	2008	2006-2008 (%)
<b>Cotización en salud</b>	<b>1.665</b>	<b>1.800</b>	<b>1.889</b>	<b>13</b>
MAI – Asistencial – Niveles primario, secundario y terciario	2.958	3.265	3.690	25
MLE – Gasto BAS emitidos	692	716	734	6
Subsidio incapacidad laboral a/	382	464	533	39
Préstamos médicos otorgados	20	17	16	-17
Gasto en administración FONASA	52	58	67	28
<b>Total gasto</b>	<b>4.104</b>	<b>4.520</b>	<b>5.036</b>	<b>23</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de FONASA.

a/ Incluye curativa, preventiva y maternal suplementario de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF) y curativo común del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS).

MAI: modalidad de atención institucional. MLE: modalidad de libre elección.

En 2008, el 62% de la población beneficiaria del FONASA no realizó cotizaciones al sistema y de quienes cotizan, un 76% tiene ingresos inferiores a los US\$ 573,2 o \$ 300.000. Además, 27% de los cotizantes son pensionados,

<sup>180</sup> Aquellos que destinan más puntos del PIB en salud, y a la vez tienen una participación fiscal mayor al 80% son: Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia

<sup>181</sup> Estadísticas de FONASA ([www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)).

de las cuales se estima que 49% recibió pensión básica solidaria o aporte previsional solidario.<sup>182</sup>

Las estadísticas del FONASA indican que en 2008 el 65% de los beneficiarios de la salud pública pertenecía a los planes A y B, sin realizar copago en la atención institucional. No obstante, en los datos de la Encuesta CASEN 2006 se aprecia que existen cotizantes de estos planes de salud en los quintiles IV y V. Al parecer, esto da cuenta de deficiencias en los requerimientos y en la fiscalización de los antecedentes de los beneficiarios.

Cabe señalar que en 2008 los ingresos de FONASA por copagos sólo representaron 5% del gasto total en salud pública. Cifra que disminuyó en dos puntos porcentuales desde el 7% registrado en 2006.<sup>183</sup>

Las licencias médicas corresponden al monto de dinero que reemplaza la remuneración o renta del trabajador en caso que este la reciba por motivos curativos o maternales.<sup>184</sup> Las instituciones pagadoras son las respectivas aseguradoras (ISAPRE y FONASA). Sin embargo, en el caso del sistema público también pagan las licencias médicas las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF), que actúan como administradoras de las licencias médicas puesto que finalmente FONASA paga los gastos incurridos.

El **subsidio de incapacidad laboral (SIL)** corresponde a un seguro y no a un subsidio, ya que los beneficiarios pagan a través de su cotización de salud y previsión una prima (cerca de 2% de la cotización) que les permite acceder al beneficio. Sin embargo, el incremento del gasto público en licencias médicas que muestra el Cuadro IV.6 pone en riesgo la sustentabilidad del sistema.

Además, el SIL no paga por los tres primeros días de licencias si esta es inferior a 11 días. Esto no aplica para los funcionarios públicos, a los que el

---

<sup>182</sup> Véanse [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl) y DIPRES (2009a).

<sup>183</sup> Véase [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)

<sup>184</sup> El pago o monto del beneficio corresponde a la totalidad del ingreso imponible con un máximo de 60 UF.

Estado financia estos tres primeros días.<sup>185</sup> La existencia de esta carencia motiva a alargar artificialmente las licencias, por lo que, finalmente, la restricción no opere (Tokman, Rodríguez y Larraín, 2004).

En el período 1998-2008, el gasto por licencias médicas aumentó en 156% en FONASA y 293% en las CCAF,<sup>186</sup> mientras que el número de licencias médicas otorgadas y el número de días crecieron en 91% y 112%, respectivamente.<sup>187</sup> Sin embargo, esto no es atribuible al deterioro de la salud de los chilenos ya que sería inconsistente con los indicadores de salud actuales (MINSAL, 2007). Además, este incremento en los días de licencia afecta directamente al rendimiento productivo de las personas y repercute en su empleabilidad.

Todo indica que existen problemas en la definición de los roles de la Comisión Médica, Preventiva e Invalidez (COMPIN) y de la Superintendencia de Seguridad Social (fiscalizadora de las licencias médicas) y que el sistema de entrega y fiscalización de licencias requiere de una reforma.

Los **subsidios relacionados con la maternidad** son para aquellas mujeres que cotizan en el sistema previsional y trabajan (reposo maternal, maternal suplementario y por enfermedad grave del niño menor de un año) y se paga un 100% del ingreso imponible de la persona con un máximo de 60 UF. Este beneficio, a excepción del maternal suplementario, es pagado en su totalidad con recursos fiscales. El Cuadro IV.6 muestra el aumento en el período 2006-2008 en licencias por enfermedad del hijo menor de un año, en las licencias a través de las Cajas de Compensación Familiar y en las licencias por maternal suplementario.

**CUADRO IV.6**  
**CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE LICENCIAS MATERNALES Y NÚMERO DE DÍAS**  
**SEGÚN TIPO DE LICENCIA Y ENTIDAD PAGADORA, 2006-2008**  
(En porcentajes)

---

<sup>185</sup> Lo mismo ocurre en algunas empresas privadas dónde el sindicato ha logrado este acuerdo con el empleador.

<sup>186</sup> Considera licencias por concepto de curativo común y patologías del embarazo.

<sup>187</sup> En 2008 se entregaron 602.189 licencias, equivalentes a 7.487.552 días.

Tipo de subsidio	Crecimiento 2006-2008	
	Número de licencias (%)	Número de días (%)
<b>Prenatal</b>	<b>27</b>	<b>25</b>
FONASA	25	16
ISAPRE	5	3
CCAF	42	42
<b>Postnatal</b>	<b>29</b>	<b>23</b>
FONASA	23	14
ISAPRE	8	-4
CCAF	44	43
<b>Maternal Suplementario</b>	<b>28</b>	<b>23</b>
FONASA	24	15
ISAPRE	6	-1
CCAF	43	43
<b>Hijo menor de 1 año</b>	<b>53</b>	<b>60</b>
FONASA	44	61
ISAPRE	65	70
CCAF	48	54

Fuente: Elaboración con base en las estadísticas mensuales de la Superintendencia de Seguridad Social.

Los subsidios por maternidad son altamente regresivos ya que las mujeres con mayores ingresos reciben una proporción más alta de los recursos fiscales, dado que el monto del beneficio es proporcional al ingreso. Los dos quintiles más ricos de la población reciben 80% de los recursos totales de este subsidio (Tokman, Rodríguez y Larraín, 2004).

#### *f. Gestión institucional y recursos humanos*

Al analizar la gestión de las instituciones proveedoras de servicios se puede concluir que el sistema de atención hospitalaria está en crisis. En 2009, el sistema público tuvo un déficit de \$ 61.594 millones (US\$ 118 millones),<sup>188</sup> a lo que se deben agregar los destructivos efectos del terremoto del 27 de febrero de 2010 en la infraestructura de salud de las regiones del país más dañadas. Las causas del déficit son variadas, pero destacan el nivel de prestaciones otorgadas, la forma de asignación presupuestaria, los mecanismos de pago, la presión del GES sobre el sistema de salud, la ausencia de mecanismos de

<sup>188</sup> Los hospitales más endeudados son: Sotero del Río, San José, Gustavo Fricke, Regional de Temuco, Barros Luco Trudeau, Las Higueras y Regional de Talca (véase: [http://www.senado.cl/prontus\\_galeria\\_noticias/site/artic/20091111/pags/20091111152320.html](http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20091111/pags/20091111152320.html)).

rendición de cuentas, el aumento de los costos por sobre el IPC y problemas de eficiencia de los centros hospitalarios.

En la práctica, el presupuesto de salud se asigna según historia y no está relacionado a indicadores de eficiencia ni a costos reales de las prestaciones de salud. En general, no se realizan correcciones basadas en el perfil epidemiológico ni la demanda. La transferencia de recursos se efectúa a través del programa de prestaciones valoradas (PPV), el programa de prestaciones institucionales (PPI) y recursos para atención primaria, en donde sólo por PPV se realiza un pago en función del producto. Por PPI se transfieren remuneraciones, compromisos legislativos y lo que falte por financiar. Además, el presupuesto se confecciona por servicio de salud y su posterior asignación hacia los respectivos hospitales no está normada por un criterio común o reglamento oficial.<sup>189</sup>

Dado que los recursos no siguen una estrategia de pago en función del producto, no generan incentivos para una gestión eficiente y menos para que se desarrolle una oferta con economías de escala. Los hospitales presentan ineficiencias técnicas (uso y costo de insumos) en un rango que varía de 30,3% a 94,3%. Además, sobre 25% tiene retornos a escala decrecientes, lo que significa que presentan deseconomías de escala. Solo 16% de los hospitales opera a una escala óptima. (Castro, 2007).

En lo que respecta al recurso humano, en 2008 había 89.371 funcionarios públicos en el área de salud. Esta cifra ha crecido en 35% en el período 1998-2008 y en 7% en el período 2006-2008 (DIPRES, 2008b y 2009b). La cifra no incluye el personal médico afecto a las leyes 15.076 y 19.664, cerca de 13.000 funcionarios, de los cuales alrededor 3.000 son permanentes.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Los servicios de salud corresponden a una distribución territorial de los prestadores de salud, en este caso por regiones. Cada servicio de salud tiene a su cargo a los distintos hospitales que están en su territorio. Esta estructura busca brindar más autonomía regional.

<sup>190</sup> La Ley 15.076 establece el estatuto (de contratación, tipo de contrato, postulación a cargos, remuneraciones, entre otros) para los médicos cirujanos, farmacéuticos o químicos farmacéuticos, bioquímicos y cirujanos dentistas. La Ley 19.664 modificó en parte a la anterior.

Los servicios de salud empleaban en 2008 a 10.589 médicos, que representan 35% del total de estos profesionales en el país. En cuanto a los médicos especialistas (incluyendo profesionales dedicados a la medicina general) se contaba en el mismo año con un médico cada 920 beneficiarios de FONASA, mientras que en el sistema privado la relación es inferior a un médico por cada 276 beneficiarios. Se estima que existe una brecha de médicos especialistas en el sector público de cerca de 1.500 a jornada completa (MINSAL, 2008).<sup>191</sup> Finalmente, hay un fuerte déficit de profesionales en zonas aisladas, aunque existen incentivos monetarios por trabajar en estos lugares (Banco Mundial y Gobierno de Chile, 2009).

En general, el problema mayor en materia de gestión institucional y recursos humanos es la falta de información que contribuya a identificar los problemas y sus posibles soluciones. No se cuenta con un sistema de información centralizado de información hospitalaria confiable y actualizada, ni existe una estrategia país de recursos humanos para la salud pública y tampoco en materia de remuneraciones e incentivos. Finalmente, no se vislumbran iniciativas tendientes a resolver estos problemas.

## **2. Propuestas de política pública para el sistema de salud estatal**

Se sugieren a continuación once medidas que contribuirían a la conformación de un sistema de salud público que otorgue salud de calidad y oportuna a todos sus beneficiarios, que sea financieramente sustentable y cumpla con los criterios de solidaridad y equidad.

### ***a. Un sistema de salud pública solidario y equitativo***

El objetivo del sistema de salud público chileno debe ser otorgar servicios de salud de alta calidad y oportunos a toda la población beneficiaria, independientemente de su capacidad de pago.

---

<sup>191</sup> Presentación del MINSAL en 2008 ([www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)).

Considerando al GES como ejemplo, sería necesario estandarizar y normalizar el servicio para la mayor cantidad de prestaciones posibles, identificando los tratamientos, servicios médicos necesarios, población potencial beneficiaria y tiempos de acción.

Para alcanzar la entrega de servicios de alta calidad es necesario generar a nivel central una planificación estratégica referida a los servicios que entregará la salud pública, definiendo objetivos y metas para los próximos 20 años. Este plan requiere considerar el nuevo perfil epidemiológico y etario de la demanda.

Se requeriría potenciar más la APS. En la medida que este tipo de atención sea valorada como primera alternativa para el cuidado de la salud, se descongestionan los establecimientos hospitalarios, permitiendo la atención pronta y de calidad para quienes lo requieran con urgencia o tengan patologías más complejas y graves. Para esto se deberían triplicar los recursos destinados a la APS (US\$ 710 millones anuales).

Adicionalmente, es importante proseguir la expansión de la infraestructura y aumentar las compras de bienes y servicios. Para el primer objetivo se propone triplicar los recursos (US\$ 607 millones anuales) y para el segundo, elevarlos en 40% (US\$ 482 millones anuales).

***b. Asignación de recursos para elevar la eficiencia y contener costos***

Para cumplir con el principio de solidaridad y equidad es necesario velar por un sistema financieramente sostenible. Esto requiere cambiar la asignación de recursos fiscales a los establecimientos de salud. En lugar de presupuestos históricos, estos se deben elaborar en función de las prestaciones otorgadas, lo que requiere tener centros de costos en todos los centros hospitalarios y de

atención primaria. Los recursos distribuidos a nivel central deberían corregirse según el perfil epidemiológico y etario de la población que atiende (demanda).

Una mayor eficiencia del sistema precisa fortalecer las economías de escala de los establecimientos hospitalarios, generando centros especializados en ciertos tratamientos y patologías en cada provincia y/o región, facilitando el desplazamiento de los enfermos entre centros hospitalarios.

Tales medidas permitirían la reasignación de recursos hacia áreas como recursos humanos, infraestructura, centros de diagnóstico y medicamentos, entre otras.

### *c. Cambios en el área de recursos humanos*

Si bien no existe información pública detallada referida al componente del recurso humano del sistema público de salud,<sup>192</sup> los antecedentes apuntan a que se requiere mayor número de médicos, enfermeras y paramédicos. Además, se debería aumentar el tiempo de atención médica al paciente, igualándolo al del sector privado.<sup>193</sup> El costo estimado de estas mejoras es de US\$ 68 millones anuales.

Se debería generar un plan estratégico en materia de recursos humanos del sector público de salud siguiendo, por ejemplo, el modelo del sistema canadiense.<sup>194</sup> Esto permitiría conocer las necesidades del sistema y adoptar medidas para la contratación, formación y capacitación. Sería conveniente que el plan tuviera estrategias para el sector hospitalario y atención primaria de salud.

---

<sup>192</sup> Se requiere un estudio de brechas salariales entre profesionales del área privada y pública, y de los incentivos (monetarios y no monetarios) que se otorgan a los funcionarios públicos.

<sup>193</sup> En el sector público es cerca de seis minutos y en el sector privado, de 15 minutos.

<sup>194</sup> <http://www.hc-sc.gc.ca/index-eng.php>

Incluso sin contar con los estudios pertinentes, existen indicios de posibles caminos de solución, como por ejemplo:

- Regularizar la situación de los profesionales a honorarios.
- Estandarizar sueldos públicos a través del traspaso de asignaciones legales al sueldo base.
- Otorgar patrocinio para la realización de investigación y docencia.
- Mejorar la infraestructura de los centros de atención al público.
- Apoyar la realización de subespecialidades médicas.<sup>195</sup>
- Compensar monetariamente y reconocer las horas de docencia que se imparten en los centros de atención como un antecedente para la postulación a especialidades médicas o cargos dentro del servicio público.
- Aumentar los incentivos para ejercer en ciertas zonas geográficas del país.
- Fomentar el desarrollo profesional en la APS y otorgar a los médicos la facultad necesaria para resolver con más autonomía los casos clínicos.
- Reestructurar sistemas de evaluación y calificación del personal.
- Mejorar la supervisión de metas individuales y colectivas.

También sería necesario contratar a cerca de 1.500 especialistas jornada completa (44 horas) en el país, cerrando así la brecha existente. La medida tendría un costo de US\$ 97 millones anuales.

#### *d. Modificación de licencias por niño enfermo menor de un año*

Al trasluz del diagnóstico realizado se recomienda modificar completamente este instrumento. Los beneficios que derivarían de una reforma serían aumentar la productividad laboral de la mujer (menor ausentismo y mayor contratación), evitar la pérdida de los recursos públicos y mejorar su focalización.

En primer lugar, transformar este subsidio en un seguro, a fin de que los cotizantes de ambos sexos paguen una prima en función del ingreso imponible

---

<sup>195</sup> Corresponde al estudio, en promedio de dos años de duración, de materias específicas dentro de cada especialidad médica.

(hasta UF 60). El Estado seguiría financiando la brecha existente entre ingresos y gastos. El beneficio correspondería a un 100% del ingreso imponible para aquellas mujeres que tienen ingresos menores a UF 22,2, y para aquellas con ingresos superiores a ese monto se sugiere una caída escalonada del seguro llegando hasta 80% del tope de renta imponible (60 UF) (Cuadro IV.7).<sup>196</sup>

**CUADRO IV.7  
ESCALA DE BENEFICIO DEL SEGURO POR RENTA IMPONIBLE**

Porcentaje del seguro (%)	Renta imponible (UF)	Renta mínima con seguro a/ (\$)
100	0 a 22,2	400.228
95	22,3 a 27,1	446.255
90	27,2 a 38,8	515.662,6
85	38,9 a 59,9	696.503
80	60	1.011.103

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CASEN (2006).

a/ En pesos de mayo de 2010.

En la medida que se incurre en un costo (pagando una prima) se desincentiva el abuso y, por otra parte, la reducción de los beneficios monetarios incentiva el regreso al trabajo, disminuyendo el costo asociado a la contratación de mujeres.

Para que disminuya efectivamente el abuso por este tipo de licencias se requiere de la generación de protocolos en las enfermedades que dan derecho al uso de este beneficio. Además, esta reforma debería ser acompañada de una mejoría en los mecanismos de fiscalización, especialmente del COMPIN y de la Superintendencia de Seguridad Social.

<sup>196</sup> El beneficio sólo disminuye para aquellas mujeres que se encuentran por sobre el nivel de renta del percentil 99 del tercer quintil, 90 del IV quintil y 50 del V quintil.

*e. Extensión de licencias de postnatal*

Se recomienda aumentar el período de licencia post natal a seis meses, teniendo en cuenta los beneficios del apego (Fonagy, 2004) y de la lactancia exclusiva (Aedo, 2007).<sup>197</sup>

La propuesta contribuye a la salud del lactante y de la madre así como a elevar la productividad en el corto plazo y futura de ambos. Debería ponerse en vigor a través de un seguro, dado que sólo acceden a este beneficio las mujeres que trabajan y cotizan, y no corresponde que todos los ciudadanos del país financien el 100% del beneficio. Sería también necesario modificar la escala de beneficios para financiar la extensión de tres meses sin generar problemas de sustentabilidad fiscal. Finalmente, con un esquema bien diseñado que elimine el abuso la extensión legal debería incidir en la reducción de las licencias innecesarias por niño enfermo menor de un año.

La extensión del post natal a seis meses debería ser flexible, estableciendo que en los dos últimos meses la mujer pueda trabajar media jornada tanto en su lugar de trabajo o a distancia. Su ingreso durante este período estaría financiado en un 50% por su empleador y el resto por el seguro en función de la escala de pago definida.

El seguro propuesto sigue la misma estructura de beneficios que el de la licencia por niño enfermo menor de un año, presentado en el Cuadro IV.7.

*f. Modificación de subsidios por incapacidad laboral*

Se recomienda el no pago del primer día de licencia tanto para funcionarios públicos como privados, que los dos días siguientes sean financiados por el

---

<sup>197</sup> Idealmente, teniendo en consideración la experiencia de países desarrollados, el mínimo de período post natal debería ser de seis meses. Sin embargo, la experiencia internacional no es uniforme respecto a los beneficios y la forma de financiamiento (Banco Mundial y Gobierno de Chile, 2010). Por ejemplo, Suecia otorga 12 semanas de reposo maternal pagadas por el Estado, a una tasa de 80% de un tope salarial, mientras en Suiza son 16 semanas, pagadas por el empleador, a una tasa del 80% de un tope salarial.

empleador como ocurre en otros países (por ejemplo, Alemania, España, Francia, Perú y Suecia), y que los días posteriores días sean pagados por el seguro de salud, sin un máximo de días de licencia.<sup>198</sup>

Para evitar la extensión o fraude de licencias y velar por la sostenibilidad fiscal, se debería modificar la escala del beneficio. En sintonía con las reformas ya sugeridas, sería conveniente otorgar el beneficio de acuerdo a la escala del Cuadro IV.7. Estas medidas generarían los siguientes impactos:

- Sin los días de carencia y con la modificación del beneficio se limitaría la extensión indebida de la licencia médica, generando incentivos correctos para que las personas retornen rápidamente a trabajar, reduciendo la pérdida de productividad.
- Sin carencia se evita el desmedro de la salud de las personas que están enfermas y el contagio.
- Se generaría solidaridad en el sistema, dado que quienes poseen más financian, en parte, a quienes tienen menos recursos.
- No disminuirían los ingresos de quienes tienen menores ingresos, sin afectar el nivel económico de vida del hogar.

A la vez, sería necesario proseguir con los esfuerzos en materia de fiscalización de las licencias médicas.

#### *g. Mejorar la focalización de los recursos públicos*

Es necesario que los usuarios del sistema de salud internalicen los costos de los servicios que reciben, en un mecanismo que además permitiría racionalizar la demanda. Esto requeriría mejorar la revisión de los antecedentes de los beneficiarios del sistema y efectuar una reestructuración completa de la escala de copagos. Para la caracterización se debería incluir el nivel de renta y el número de cargas, con una escala de copago (Cuadro IV.8).

---

<sup>198</sup> Con la excepción de aquellos trabajadores que tengan acuerdos en la materia con su respectivo empleador.

**CUADRO IV.8  
PROPUESTA DE NUEVOS TRAMOS FONASA**

Tramo	Nº de cargas	Renta imponible (\$)	Copago (%)
1	No aplica	0 a 159.000	0
2	0	159.001 a 300.000	5
	1 o más	159.001 a 300.000	0
3	0	300.001 a 500.000	10
	1	300.001 a 500.000	5
	2 o más	300.001 a 500.000	0
4	0	500.001 a 800.000	20
	1	500.001 a 800.000	15
	2 o más	500.001 a 800.000	10
5	No aplica	Más de 800.001	25

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta CASEN (2006).

Mediante esta modificación sería posible lograr los siguientes efectos:

- Al reducir los incentivos al abuso y racionalizar la demanda, se genera una mejor asignación del tiempo entre pacientes y facilita la resolución de los problemas, contribuyendo al manejo adecuado y rápido de las patologías que más afectan la calidad de vida.
- Más solidaridad en el sistema. Los hogares con mayores recursos financiarían en un porcentaje más alto de las prestaciones.
- La escala de copago sugerida permite la gratuidad para quienes tienen menores recursos y a la vez genera una proporcionalidad ajustada en función del número de cargas.

***h. Ir más allá del sistema de garantías explícitas de salud***

Aún cuando el sistema de garantías explícitas ha contribuido a una mejor salud y estabilidad financiera de los hogares, esto ha generado presión al sistema de

salud público tanto a nivel de infraestructura como de recursos humanos. Por ello sería recomendable no continuar sumando patologías al GES, en tanto no se resuelvan los problemas estructurales del sistema de salud público ya descritos.

*i. Requerimientos de información*

Para la concreción y evaluación de las propuestas sugeridas se requeriría contar con un sistema de información que registrara el flujo de la demanda y centralizara la información de costos. En forma paralela deberían instalarse centros de costos en los establecimientos de salud en todo el país, una medida que implicaría un costo anual de US\$ 2 millones. Esto permitiría una mejor gestión sectorial y facilitaría el diseño, evaluación y modificación de políticas públicas.

Asimismo, es necesario evaluar las políticas y los programas. En especial, de los seguros maternales; sistema de garantías explícitas; brechas entre recursos humanos y beneficiarios; e incentivos monetarios y no monetarios para los trabajadores de salud. Para hacerlo se precisan, al menos, US\$ 0,5 millones anuales que permitan efectuar cuatro estudios.

*j. Mayor gasto público para la salud pública*

Para la realización de las reformas propuestas y transformar el sistema público de salud en uno solidario y equitativo se estima necesario el aporte adicional de más de un punto porcentual del PIB, aproximadamente US\$ 1.965 millones anuales, equivalentes a US\$ 160 per cápita.

Estos recursos adicionales constituyen el punto de partida para alcanzar elevados estándares de calidad de los servicios y corregir ciertos problemas

más estructurales del sistema actual. Posteriormente se requerirían recursos adicionales tanto para cubrir nuevos tratamientos como prestaciones dentales, nutricionales, psicológicas y psiquiátricas, entre otros que se caracterizan por ser de altos costos y muy bajo acceso para las personas de menores ingresos.

*k. Mayores ingresos a la salud pública*

La contrapartida natural de un mayor gasto es un mayor ingreso. Para esto existen tres fuentes de financiamiento que están relacionadas a la reforma que se propone en la salud.

- **Ingresos fiscales**

El Estado debería proveer los mayores recursos a través de mayores ingresos generales de la nación (impuestos), puesto que la Constitución restringe la creación de tributos especiales para financiar una iniciativa o política.

- **Cotización obligatoria a FONASA**

Adicionar 0,5% a la cotización obligatoria de salud de afiliados al sector público y privado cuyas rentas imponibles sean superiores a 19 UF (hasta el tope de 60 UF). Este valor corresponde al ingreso del trabajo, transformado en UF, del percentil 75 del IV quintil según la Encuesta CASEN 2006. Se estima que esto recaudaría US\$ 16 millones anuales, monto que debería dirigirse al sistema de salud público.

Junto a aumentar los recursos de FONASA, esta propuesta busca disminuir el subsidio cruzado entre los cotizantes adultos del sector privado y los jóvenes del público; reducir la regresividad existente, incrementando la solidaridad del sistema; e incidir para que los ciudadanos interioricen el costo asociado a una mayor calidad de los servicios de salud.

- **Creación de un fondo de maternidad**

Este fondo de maternidad debería ser de financiamiento bipartito del Estado y los cotizantes de los sistemas de salud. Al igual que en la propuesta anterior, demandaría una cotización adicional de 0,5% de la renta imponible para quienes tienen ingresos superiores a 19 UF hasta el tope de 60 UF. Los recursos de este fondo, cerca de US\$ 16 millones anuales, financiarían las licencias de pre y post natal, así como aquellas por enfermedad del hijo menor de un año.

Con este fondo se pretende transformar los actuales subsidios en seguros; desincentivar el fraude; apoyar la sustentabilidad financiera de la salud pública, y reducir la regresividad existente.

- **Ingresos por mejoras de eficiencia y disminución del abuso**

En la medida que se gane en eficiencia y evite un mal uso de los recursos y abusos por parte de los usuarios, racionalizando la demanda, el sistema podrá entregar un mejor servicio a quienes lo necesitan. Los recursos liberados podrían ser reasignados hacia fines con mayor rentabilidad social, como brindar más y mejores prestaciones. Se estima una reducción de costos de US\$ 2.320 millones anuales por estos conceptos.

Si se utilizaran los nuevos recursos (US\$ 2.352 millones), generados por el incremento de la cotización obligatoria de salud (al FONASA y Fondo de Maternidad) y ganancias de eficacia y reducción de costos, de forma adicional a los requeridos para la reforma inicial (US\$ 1.965 millones), sería posible alcanzar un gasto per cápita de US\$ 789, es decir, un aumento de 1,8 veces respecto de lo gastado en 2008. Esto permitiría llevar el sistema de salud público a un nivel de excelencia, beneficiando a miles de personas con un servicio de alta calidad, en tiempos adecuados y con acceso a un mayor número de prestaciones (por ejemplo dental, obesidad y psicológica), a más y mejores medicamentos, y al uso de nuevas tecnologías que mejoren los diagnósticos y tratamientos.

## **D. Diagnóstico y propuestas para el empleo**

A pesar del gran desarrollo económico de Chile durante las últimas décadas, persiste el reto de lograr un crecimiento con más empleo y de calidad, que permita a las familias más vulnerables vencer el círculo de la pobreza y al país avanzar hacia una economía más equitativa.<sup>199</sup>

Los ingresos del trabajo representan cerca del 85% del ingreso total de los hogares de los quintiles más ricos de la población, según la Encuesta CASEN 2006. Sin embargo, en los quintiles más pobres, éstos no representan más del 65% del ingreso total del hogar. Adicionalmente, el salario promedio de las familias del quintil más alto es 14 veces el salario promedio de las familias pertenecientes a los hogares del primer quintil.<sup>200</sup>

La situación anterior se explica principalmente por la heterogeneidad predominante en el mercado laboral, así como por el escaso capital humano – nivel de educación y capacitación laboral– de algunos grupos de trabajadores, que tienen empleos de menor calidad y una baja participación laboral de mujeres y jóvenes, concentrados en los quintiles más pobres de la población. Todo esto se expresa en una menor capacidad de generación de ingresos laborales en estos hogares.

Conscientes de esta brecha, los gobiernos han diseñado políticas públicas destinadas a aumentar el nivel de educación y/o capacitación, de ingresos y la participación en el mercado laboral de los trabajadores que acceden a empleos de menor calidad. Sin embargo, el acceso a estas políticas públicas requiere que el trabajador y la empresa estén en el sector formal, por lo que la cobertura llega sólo a 60% de la población que está trabajando.

---

<sup>199</sup> Según define la OIT, un empleo de calidad es aquel que respeta los derechos de los trabajadores y permite acceder a mecanismos de protección social.

<sup>200</sup> Según la Encuesta CASEN 2006, los hogares del I quintil disponen de un ingreso del trabajo promedio del hogar de \$ 104.975, mientras que los hogares del V quintil alcanzan por el mismo concepto ingresos de \$ 1.549.222.

La forma más eficaz de mejorar el ingreso de los hogares más pobres y así disminuir la desigualdad, es a través del acceso de sus miembros a más y mejores empleos. Es necesario por tanto brindar las oportunidades y herramientas necesarias para su inserción en el mercado laboral. En lo que sigue se analizará la heterogeneidad que se genera en el mercado laboral, el estado de los segmentos más vulnerables de la población –jóvenes y mujeres entre ellos–, los mecanismos de capacitación laboral y se presentarán propuestas tendientes a homogeneizar el mercado laboral, mejorar la participación laboral de jóvenes y mujeres y el acceso a capacitación de calidad.

## **1. Diagnóstico del mercado laboral**

### ***a. Heterogeneidad del mercado laboral***

El mercado laboral chileno se caracteriza por su diversidad y segmentación. La diversidad en términos de capacitación y acceso a empleos de buena calidad resulta en grandes diferencias salariales entre trabajadores de un mismo sector. Estas desigualdades se ven agravadas por el hecho de que cerca de 40% de los trabajadores están en el sector informal (Cuadro IV.9).<sup>201</sup> La segmentación del mercado laboral tiene su origen en las legislaciones que rigen el funcionamiento del mercado laboral y, en particular, de las distinciones que hace el Código del Trabajo, al establecer diferentes tipos de empleos a los que les asigna beneficios diferenciales.

Esta segmentación tiene consecuencias prácticas en cuanto a la protección de los trabajadores contra el riesgo de desempleo y en el acceso a los programas estatales de fomento productivo, capacitación y otros beneficios.<sup>202</sup> Por ejemplo, trabajadores que han firmado contrato indefinido tienen acceso, en

---

<sup>201</sup> El 20,3% de los trabajadores declara trabajar por cuenta propia y 20% de los que trabajan en relación de dependencia carecen de contrato firmado; además, 33% de los ocupados no cotiza en el sistema previsional.

<sup>202</sup> Estos programas son utilizados en su mayoría por medianas y grandes empresas.

principio, a indemnizaciones por años de servicio y seguro de cesantía. En cambio, trabajadores contratados a plazo fijo o por obra o faena no tienen derecho a indemnizaciones y los beneficios a los que acceden por medio del seguro de cesantía son menores en términos de plazo de cobertura y monto.

Además, cerca de 40% de los trabajadores está excluido de estos beneficios, incluyendo a los informales, independientes y empleados públicos. La segregación del mercado laboral afecta especialmente a las mujeres y los jóvenes, quienes tienen menores probabilidades de ser contratados formalmente.

**CUADRO IV.9  
REMUNERACIÓN DEL TRABAJO PRINCIPAL, SEGÚN CONTRATO Y TAMAÑO DE EMPRESA**

Tipo de contrato	Promedio Remuner.	Tamaño de empresa				Hombres	Mujeres	Jóvenes	Educación (en años)
		Micro	Pequeña	Mediana	Grande				
Plazo indefinido	292.652	319.796	275.445	332.205	379.503	319.796	251.516	169.752	11,8
Plazo fijo	199.445	216.063	188.953	208.664	243.589	216.063	178.163	135.736	11,3
Por obra, faena	160.784	173.900	158.119	188.286	205.149	173.900	125.881	121.317	9,2

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta CASEN 2006.

Uno de los desafíos pendientes es el de homogeneizar el mercado laboral chileno, para hacerlo más dinámico y fluido, fortaleciendo la protección social y la productividad, fomentando que las familias de menores ingresos salgan del círculo de la pobreza y no vuelvan a caer en ella.

***b. Jóvenes y empleo***

Uno de los principales problemas de los jóvenes en Chile es su baja tasa de participación en el mercado laboral, un fenómeno cuyas causas principales se relacionan con las dificultades derivadas del acceso y calidad de la educación que recibe este segmento en la educación superior. Además, el mercado laboral chileno no fomenta la educación continua en este grupo, convirtiéndose por tanto el sistema educativo en reproductor de las diferencias sociales.

Los jóvenes, definidos como quienes tienen entre 15 a 24 años de edad, representan cerca de 17% de la población nacional. De acuerdo con datos etarios de la Encuesta CASEN 2006, el 66% de la población juvenil pertenece a los primeros tres quintiles de ingreso (Cuadro IV.10). En cuanto a la educación, los jóvenes de los dos primeros quintiles, los más pobres, tienen en promedio dos años menos de educación que los quintiles IV y V. Asimismo, 75% de los jóvenes entre 18 y 24 del quintil más rico cuentan con estudios superiores parciales o completos, porcentaje que cae a 18,4% en el caso del quintil más pobre.

Datos provistos por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) (2008) indican que 11,6% de la capacitación efectuada por empresas a través de la franquicia tributaria se dirigió a jóvenes de 15 a 24 años.

**CUADRO IV.10  
DISTRIBUCIÓN DE JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS DE EDAD SEGÚN QUINTIL DE  
INGRESO AUTÓNOMO DEL HOGAR**

Quintil	%	Promedio años educación	Tasa de desocupación (%)	Tasa inactivos (%)	No estudia / No trabaja a/ (%)
I	22	10,3	39,7	73,5	37,6
II	23	10,8	18,1	64,9	30,6
III	21	11,5	12,7	56,6	26,3
IV	19	12,0	10,8	56,9	18,8
V	15	12,7	11,6	66,7	12,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>11,3</b>	<b>17,7</b>	<b>63,8</b>	<b>27,1</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta CASEN 2006.  
a/ Respecto del total de jóvenes inactivos y desocupados.

La tasa de desocupación y la tasa de inactividad son mayores entre los jóvenes que pertenecen a los tres primeros quintiles de la población. En los quintiles más vulnerables los jóvenes se encuentran en una situación aun más desmejorada pues existe una mayor proporción que no estudia ni trabaja, en contraposición con la inactividad del quintil V, atribuible en especial (89%) a los jóvenes que estudian.

Respecto de los jóvenes que trabajan, más de 775.000 son asalariados y de ellos, 170.000 reciben ingresos inferiores al mínimo legal (39% entre 15 y 19 años y 17,3% entre 0 y 24). La informalidad es en este grupo mayor que el promedio nacional, si se la define como la falta de contrato firmado: 42,4% de los jóvenes entre 15 y 19 años y 22,9% entre 20 y 24 años carece de este instrumento legal, siendo el promedio nacional de 19,8%.

El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet adoptó políticas destinadas a elevar la participación laboral y mejorar el nivel educacional de los jóvenes. Entre estas resaltan la Reforma Previsional (Ley 20.255), en especial el subsidio a las primeras cotizaciones previsionales (Ley 20.338), la aprobación de la Ley de Subcontratación (20.123), la Reforma Laboral, el subsidio para el empleo de jóvenes y el programa Jóvenes Bicentenario. Sin embargo, las estadísticas de empleo del INE del trimestre septiembre-noviembre de 2009 confirman los datos de la Encuesta CASEN 2006 sobre la precaria situación laboral de este segmento etario. El desempleo juvenil alcanza 21,4%, mientras que el desempleo nacional se sitúa en 9,1%. Los jóvenes entre 15 y 19 años muestran el mayor desempleo (28,4%), mientras que entre 20-24 años este indicador llega a 19,6%.

Políticas públicas focalizadas en los quintiles más pobres, que incentiven la participación en el mercado laboral, fomenten la educación y capacitación y con ello la productividad, y que protejan a los desempleados, incrementarían el nivel de ingresos de los jóvenes, integrándolos al mercado con mejores herramientas y protegiéndolos frente a los riesgos del desempleo.

### ***c. Mercado laboral femenino***

En Chile las mujeres se encuentran en una situación desmejorada respecto de los hombres, con menores niveles de educación y mayores tasas de pobreza,

una participación inferior en el mercado laboral, alto desempleo y salarios más bajos (Montenegro, 2001).<sup>203</sup>

Para igualar las condiciones de ambos sexos la situación de las mujeres debe mejorar en la sociedad chilena a través de la nivelación de las características y el entorno laboral de las trabajadoras, incluyendo sus remuneraciones, contratos de trabajo, jornada laboral, discriminación, entre otros. Esto requiere incrementar su nivel educacional, aumentar la participación y el acceso a empleos de calidad, a fin de reducir las desigualdades de ingreso y mejorar la calidad de vida de los hogares, principalmente de aquellos con una jefa de hogar mujer.

La tasa de participación femenina es cercana a 42%, la tasa de desempleo, 10% y el salario promedio de las mujeres en torno \$ 311.000 (Encuesta CASEN 2006). Se observa una amplia brecha en estos indicadores según el quintil de ingreso al cual pertenecen (Cuadro IV.11). Alrededor del 45% de las mujeres se concentran en los dos primeros quintiles de ingreso y en este grupo el porcentaje de jefas de hogar es mayor que en el quintil más rico.

Los niveles y años de educación de las mujeres jefas de hogar en los quintiles más pobres son muy inferiores a los que tienen las mujeres de quintiles más ricos y también que los correspondientes a los hombres. En el primer quintil sobre 60% de la población carece de educación o sólo ha completado la básica, mientras 5% tiene educación universitaria. En cambio, en el quintil más rico, 15% no tiene educación o sólo cuenta con básica y 48% llega a la educación superior. Los bajos niveles de educación femenina implican menores salarios para la población más pobre e inferiores ingresos laborales que los hombres. Una fracción de esta brecha es atribuible no sólo a una diferencia educacional y de experiencia en el mercado laboral, sino a la discriminación

---

<sup>203</sup> Montenegro (2001) señala que la discriminación salarial en los quintiles más pobres es de 10% y en los quintiles más ricos puede llegar a 40%.

femenina, dado que en promedio las mujeres ganan 30% menos que los hombres.

**CUADRO IV.11**  
**CARACTERÍSTICAS DE LAS MUJERES SEGÚN QUINTIL DE INGRESO**  
**AUTÓNOMO DEL HOGAR**

	I	II	III	IV	V
% Mujeres	23%	22%	20%	19%	16%
% Jefas de hogar mujeres	34%	30%	30%	28%	26%
Tasas de participación mujeres	27%	36%	44%	52%	60%
Tasas de participación mujeres JH	34%	44%	42%	58%	72%
Tasa de desempleo mujeres	25,9%	12,7%	8,0%	5,0%	3,5%
Salario promedio mujeres JH a/	73.093	123.438	158.102	241.328	763.496
Salario promedio hombres JH a/	123.916	194.569	265.720	395.604	1.238.545
Años educación mujeres (JH)	7,0	7,5	7,7	9,4	12,7
Años educación hombres (JH)	7,4	8,4	9,1	10,4	13,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta CASEN 2006.  
a/ En pesos de 2006.

La tasa de participación femenina en los quintiles más bajos es equivalente a la mitad de la que se observa en quintiles más ricos. Una tendencia similar se observa al examinar la tasa de participación de las mujeres jefas de hogar, aunque estas últimas tienen un indicador mayor que el de las mujeres no jefas de hogar. La tasa de desempleo de los quintiles más pobres es siete veces mayor que la de los quintiles más ricos.

También se detecta un bajo nivel y limitado acceso a la educación y la capacitación laboral de las jefas de hogar. El gobierno ha realizado esfuerzos destinados a mejorar la calidad de la educación y la capacitación de este grupo creando programas específicos o de acceso preferencial para ellas, entre los que resaltan: Mujeres Jefas de Hogar, Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales, Mejorando la Empleabilidad y las Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar.

La Ley N° 20.348, de Igualdad de Salarios entre Hombres y Mujeres, señala que el empleador deberá cumplir con el principio de igualdad de

remuneraciones entre trabajadores de ambos sexos que realicen un mismo trabajo. No obstante este hito en materia de lucha contra la discriminación, es necesario fortalecer las posibilidades de capacitación y educación de este grupo para disminuir las brechas salariales asociadas a estas diferencias.

Para superar los problemas descritos se requiere un conjunto de políticas públicas focalizadas en las mujeres pertenecientes a los quintiles más pobres, que incentiven la participación en el mercado laboral y fomenten la educación y capacitación.

#### ***d. Capacitación laboral***

La apertura de la economía chilena conlleva el constante desafío para los trabajadores de aumentar su productividad a través de la preparación y calificación continua. Sin embargo, el capital humano del país para abordar este desafío es todavía moderado y desigual (Cuadro IV.11).

Dado que los aumentos en la productividad de un país están correlacionados con las destrezas, habilidades y educación de su población, constituye un objetivo estratégico que los trabajadores aumenten sus posibilidades de capacitación y que ésta tenga altos estándares de calidad. La evidencia internacional indica que construir un enfoque de competencias laborales que opere de manera continua es una de las mejores opciones para incentivar la capacitación durante el ciclo de vida de los trabajadores. De esa forma se incrementan las probabilidades de las personas de continuar empleados y mejorar la calidad de sus empleos.

El país ha realizando esfuerzos para construir un sistema de formación continuo, basado en el enfoque de competencias laborales, que responda a los requerimientos del sector productivo y mejore las oportunidades de los trabajadores. Sin embargo, los avances logrados en esta materia indican que es necesario un mayor nivel de coordinación y complementariedad de este

nuevo enfoque con el sistema de capacitación predominante en Chile, la franquicia tributaria.<sup>204</sup>

La franquicia tributaria constituye un incentivo a las empresas para capacitar a sus empleados, pues se financia en parte con una rebaja de impuestos. Las empresas son las que deciden el área de capacitación, quiénes se capacitan y los organismos capacitadores. El SENCE desempeña un rol administrativo destinado a asegurar que se cumplan las condiciones establecidas por la ley para que la empresa pueda optar al uso de la franquicia.

Durante 2008 la franquicia tributaria utilizó 91% del total de los recursos disponibles para financiar capacitación laboral a través de los instrumentos del SENCE. Durante el mismo año, se capacitó 16% de la fuerza laboral utilizando este instrumento; 79% de quienes participaron en esta capacitación proviene de empresas de tamaño grande (68,7%) y medianas (10,3%); mientras que sólo 20% corresponde a participantes de empresas pequeñas (4,4%) y microempresas (15,5%). Esto representa un problema, dado que las micro y pequeñas empresas aportan más de 50% del empleo en Chile, y los datos indican que sus trabajadores no estarían accediendo al principal sistema de capacitación existente en el país. En 2005, sólo 16% de las 148.321 pequeñas, medianas y grandes empresas que son potenciales beneficiarias de la franquicia tributaria usó este instrumento (Benavente, 2008).

---

<sup>204</sup> Cualquier empresa con una planilla de remuneraciones anual superior a las 35 UTM, (cerca de \$ 1.320.000), puede imputar sus gastos en capacitación laboral a la franquicia tributaria, por hasta 7 UTM anuales para las empresas más pequeñas y un máximo del 1% de la planilla anual de remuneraciones para las empresas de mayor tamaño. Los cursos se pueden realizar de forma directa (curso interno) ó a través de un proveedor de servicio público de capacitación (Organismo Técnico de Capacitación, OTEC, que recibe financiamiento estatal) contratando directamente en el mercado al proveedor (SENCE, 2006). Esto último puede ser realizado de modo directo o a través de un intermediario de franquicia tributaria (Organismo Técnico de Intermediación, OTIC). Complementariamente existen programas directos que son administrados por el SENCE a través de diversos mecanismos de licitación, focalizados en personas de baja empleabilidad y/o desocupadas. El sector privado, a través de una licitación, ofrece cursos de capacitación laboral orientados a poblaciones específicas, y el SENCE los compra e implementa con cargo al Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), o a los programas especiales como las becas sociales.

Según datos del SENCE 2004-2008, un 22% de la inversión pública en capacitación se destinó a sectores de bajos recursos. De hecho, sólo 12% del total de los recursos de capacitación vía franquicia se usan en trabajadores de baja o ninguna calificación, concentrándose en los segmentos de trabajadores administrativos y trabajadores calificados. A su vez, la tasa de capacitación laboral declarada por el quintil de ingresos más altos es de 2,2 veces la del quintil más pobre, de acuerdo a la Encuesta CASEN 2006. Finalmente, datos de 2008 del SENCE señalan que la cobertura de los programas sociales de capacitación para los más vulnerables es de 17,3% del total de participantes.

Se observa gran heterogeneidad en cuanto a los oferentes de capacitación junto con baja capacidad del SENCE para evaluar la calidad de las ofertas.<sup>205</sup> Además, un número importante de OTEC (Organismo Técnico de Capacitación) son micro y pequeñas empresas que pueden presentar problemas de inserción, lo que se traduce en escaso conocimiento del mercado de capacitación, falta de capital de trabajo, infraestructura de mala calidad, escasa innovación tecnológica y participación en redes de colaboración y negocios, poca calificación de los recursos humanos y déficit de gestión. Esto impacta en una baja calidad de servicio.

El análisis de la utilización de la franquicia tributaria y de los mecanismos de capacitación indica que los instrumentos presentan los siguientes problemas: (i) cobertura insuficiente en función de la fuerza laboral del país; (ii) inequidad, dado que los trabajadores de micro y pequeñas empresas no accederían al principal sistema de capacitación existente en el país; (iii) insuficiente focalización de la capacitación en los trabajadores de menores ingresos y menor calificación; (iv) la capacitación que se imparte no promueve la formación continua de los trabajadores, y los cursos de pocas horas favorecen las habilidades blandas (áreas de administración y servicios, entre otras) más

---

<sup>205</sup> El SENCE tienen un bajo número de fiscalizadores a nivel nacional para supervisar y fiscalizar la operación de la capacitación laboral a través de la franquicia tributaria. Además, no existen buenos estándares de calidad para evaluar eficientemente el funcionamiento de las OTEC. Para una perspectiva crítica, véase el Capítulo III, de Enrique Román.

que fortalecer las competencias básicas o transversales a los sectores económicos; y (v) en general, la oferta de capacitación es de baja calidad. Adicionalmente, los trabajadores no tienen injerencia en las decisiones de áreas de capacitación.

En julio de 2009 se implementó el sistema nacional de certificación de competencias laborales, que busca contribuir a la empleabilidad de los trabajadores y a la productividad de las empresas, favoreciendo las oportunidades de aprendizaje continuo de la población (Ministerio de Hacienda, 2009). Como es prematuro evaluar esta política, dado su breve tiempo en operación, el diagnóstico y las propuestas se centran en perfeccionar el principal mecanismo de capacitación existente con la franquicia tributaria y orientarlo al sistema de formación de competencias laborales.

## **2. Propuestas de política pública para el mercado laboral**

Las propuestas que se presentan pretenden contribuir a homogeneizar el mercado laboral y apoyar a los grupos de trabajadores más desfavorecidos. Por tanto, se focalizan en las mujeres y jóvenes pertenecientes a los quintiles I al III. Se exponen medidas orientadas a mejorar los ingresos laborales, elevar la participación laboral y aumentar la capacitación, contribuyendo así a mejorar la generación de ingresos autónomos y romper el círculo vicioso de la pobreza.

### ***a. Homogeneizar el mercado laboral***

Una de las formas de disminuir la heterogeneidad del mercado laboral es **eliminar las distinciones entre tipos de contrato** (indefinido, plazo fijo, por obra o faena, aprendizaje, entre otros). Esta medida tendría implicancias también en la disminución del trabajo informal, pues no existirían costos diferenciados para la contratación de los trabajadores. Además, sería una forma de impedir que las empresas eviten pagar la indemnización por años de servicios. Sólo 6,4% de los trabajadores que pierden su empleo tiene derecho este beneficio en Chile, y 1,5% efectivamente logra cobrar una fracción del

mismo (Escobar, 2008). Esto eliminaría las diferencias que existen en la protección social de estos trabajadores, por ejemplo, en el acceso y cobertura del seguro de cesantía.

Para los nuevos contratos de trabajos se propone **eliminar el pago de indemnización por años de servicios**; y establecer un pago a todo evento, que podría ser **fortaleciendo el seguro de cesantía como instrumento de protección contra el desempleo**. Este nuevo instrumento debería internalizar para los empleadores el costo del despido, es decir, aquellos que tengan en sus empresas una mayor rotación laboral promedio, debieran cotizar un porcentaje mayor a las cuentas individuales de sus trabajadores. Estos fondos, tal como ocurre hoy en día con las cuentas individuales de los trabajadores, podrían ser retirados por éstos a todo evento.

El impacto de esta propuesta sería la formalización de los trabajadores y, por consiguiente, la creación de plazas de trabajo de mayor calidad. Adicionalmente, los empleadores podrían disminuir la rotación laboral innecesaria, internalizando el costo del despido. Se trata de una medida sin impacto fiscal, pues el empleador debería asumir el aumento en las cotizaciones a las cuentas individuales de cada trabajador.

Adicionalmente se estima conveniente **ampliar el seguro de cesantía a los trabajadores independientes**. Tal como se mencionó en el diagnóstico, un porcentaje importante de trabajadores pertenece al sector informal, es decir, independientes o sin contrato. Se debe recordar que las tasas de desempleo en este grupo de la población son mayores que el desempleo a nivel nacional. Por tanto, sería necesario ampliar la cobertura del seguro de cesantía para los independientes, otorgándoles el derecho a cotizar al seguro de cesantía en la misma proporción que actualmente lo hacen los empleadores de trabajadores contratados a plazo fijo, por obra o faena. Los independientes cotizarían 3% de sus salarios imposables con un tope de 90 UF, y tendrían derecho a recibir seguro de cesantía en caso de desempleo.

Esta propuesta permitiría ampliar la protección contra el riesgo del desempleo en los ingresos de los trabajadores independientes, que en su mayoría integran los segmentos de jóvenes y mujeres, y mejorar sus opciones de búsqueda de empleo.<sup>206</sup>

Respecto a los horarios en los contratos de trabajo, sería necesario **permitir a empresarios y trabajadores acuerdos contractuales para adaptar la jornada y los horarios de trabajo, en particular de estudiantes y madres.**<sup>207</sup> Esto implica permitir los contratos por horas, las cuales se pueden repartir convenientemente dependiendo de las necesidades de la empresa, y los trabajadores que opten a capacitación y/o sean madres. Estos contratos deberían reconocer los derechos laborales adquiridos: vacaciones, gratificaciones y bonos, entre otros. Así se podría aumentar la educación de los jóvenes y mujeres que participan en el mercado laboral y fomentar la participación laboral de los estudiantes.

#### **b. Mejorar los ingresos y la participación laboral**

Como primera medida en este plano sería necesario **fortalecer y ampliar el subsidio al empleo de jóvenes**, ampliando el beneficio que hoy llega hasta el quintil II, hasta el quintil III.

El diseño de este subsidio es apropiado, dado que entrega beneficios a los trabajadores más vulnerables, dependientes e independientes, y a sus empleadores. Procura que los jóvenes sigan sus estudios, pues el beneficio se extingue si el joven no completa su enseñanza media y se pospone en caso de que esté cursando estudios superiores. El resultado inmediato de este instrumento implica que el ingreso disponible mejora hasta en 20%.

---

<sup>206</sup> Sanhueza y Castillo (2008), señalan que no existe *moral hazard* en el diseño del seguro de cesantía chileno, por lo que esta medida no incentivaría la duración del desempleo o abuso del instrumento por parte de este grupo de trabajadores.

<sup>207</sup> Además de elevar la participación de jóvenes y madres, esta medida fomenta la capacitación de toda la población.

Sin embargo, sí se estima necesario realizar un cambio en el cálculo del monto del subsidio de las remuneraciones entre \$ 200.000 y \$ 360.000. Se propone que para quienes tienen un salario superior a \$ 325.000, el monto del subsidio sea de \$ 10.000 mensuales (\$ 7.500 para el trabajador y \$ 2.500 para el empleador), pues en la actualidad salarios cercanos al límite superior de \$ 360.000 están recibiendo montos insignificantes, que en ciertos casos ni siquiera cubren el costo de transporte y trámites necesarios para cobrar este beneficio.

Otra modificación importante consistiría en ampliar la cobertura de la población beneficiaria al tercer quintil, extendiéndolo a entre 100.000 y 150.000 jóvenes adicionales, quienes mejorarían sus ingresos.

El costo adicional del cambio en el monto de subsidio para salarios superiores a \$ 325.000 asciende a US\$ 1,5 millones; ampliar la cobertura al tercer quintil costaría cerca de US\$ 82 millones, lo que debería financiarse con impuestos.

Asimismo, se propone **crear un subsidio al empleo de las mujeres**, con un diseño y mejoras similares al de los jóvenes. Esto es, modificar los montos del beneficio para los tramos de remuneraciones entre \$ 200.000 y \$ 360.000 y que su cobertura sea para mujeres que trabajan de forma independiente o no, pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso. Para este subsidio no se consideraría restricciones de edad. El costo anual de esta medida asciende a US\$ 813 millones, que deberían financiarse con un aumento de impuestos.

El efecto inmediato de las medidas de subsidio al empleo sería mejorar el ingreso de esta población. Adicionalmente, debería ser objeto de seguimiento el impacto que estos subsidios produzcan en el aumento de la participación laboral de estos grupos, pues un cambio positivo implicaría una mayor probabilidad de generación de ingresos autónomos por parte de los beneficiados. Y si no se detectaran efectos positivos en la participación de estos grupos, debiera reevaluarse el diseño del instrumento.

Al mismo tiempo, se debería **permitir que los empleadores puedan optar simultáneamente a los subsidios de cotizaciones previsionales y al empleo de jóvenes y de mujeres**. En la actualidad, la postulación a ambos beneficios está denegada pero una de las principales razones de no pago del subsidio al empleo de jóvenes es que las empresas no están al día en las cotizaciones previsionales de sus trabajadores. Esto ocurre en especial en el caso de la PYME. Por ende, de aplicarse esta propuesta, se reducirían más los costos de contratación de este tipo de trabajadores, dado que las cotizaciones previsionales podrían considerarse similares a un impuesto al trabajo repartido entre empleadores y trabajadores. El efecto sería una disminución del costo de contratación, mejorar el acceso a los subsidios al empleo de jóvenes y mujeres elevar la formalidad de los trabajadores y, probablemente, aumentar el ingreso líquido de los trabajadores, si los empleadores les traspasan esta disminución de costos de contratación. El costo aproximado de esta medida sería de US\$ 680 millones anuales, que debieran financiarse con un aumento de impuestos.

Por último, para fomentar la participación femenina se **debería asegurar y hacer un seguimiento del acceso a las salas cunas de las mujeres** de los tres primeros quintiles de ingreso, sean ellas trabajadoras, dependientes o no, o estudiantes. Si bien a través del programa Chile Crece Contigo se ha mejorado el acceso de esta población, es necesario este seguimiento a fin de asegurar que los recursos y cupos asociados a esta política sean suficientes para satisfacer la demanda de esta población vulnerable.

### **c. Mejorar el acceso a la capacitación**

Como primera medida se estima necesario establecer un **bono de capacitación para los quintiles I al III**, que podría ser utilizado por esta población en los cursos ofrecidos a través de la franquicia tributaria del SENCE. Debería ir acompañado de orientación profesional para que los jóvenes puedan seleccionar eficientemente el área de capacitación en la que

desean especializarse.<sup>208</sup> El costo se estima en aproximadamente \$ 480.000 y el acceso sería para todos los jóvenes y podría ser usado para la realización de dos cursos cada cinco años.<sup>209</sup>

En el caso de personas que estén trabajando, el uso de este bono sería compatible con la posibilidad de capacitarse en la empresa a través de su empleador, mediante la franquicia tributaria. Se espera con esta propuesta mejorar el acceso y la focalización de la capacitación en los más vulnerables (jóvenes, independientes y mujeres), dotándolos de mejores herramientas para enfrentar el mercado laboral y facilitando que sean ellos quienes seleccionen una capacitación adecuada a sus intereses y habilidades. La medida podría financiarse a través del uso de los remanentes de las empresas que utilizan franquicia tributaria y con la creación por parte del Estado de un componente de aporte solidario,<sup>210</sup> para el gobierno que debería aportar anualmente US\$ 50 millones.<sup>211</sup>

Asimismo, se debería **fortalecer la oferta de capacitación**, para mejorar su calidad y cobertura. Es necesario evaluar un aumento del valor hora de la franquicia tributaria y diferenciarlo según áreas de capacitación. Esto fomentaría la competencia en el sector, atrayendo a mejores oferentes.

También se requeriría **mejorar la calidad de los oferentes**. Esto implicaría reforzar los equipos fiscalizadores del SENCE así como hacer seguimiento y evaluaciones periódicas a las OTEC. Las evaluaciones deberían enfocarse principalmente en la medición del resultado de las capacitaciones, en especial,

---

<sup>208</sup> La selección del curso debería depender por completo de la decisión de capacitación del trabajador. Sería conveniente acompañarla de medición de habilidades de los jóvenes e información del mercado laboral; puestos de trabajo y futuros salarios del área de capacitación de interés.

<sup>209</sup> Se considera el costo total de un curso de capacitación de cerca 120 horas al valor hora vigente de la franquicia tributaria de \$ 4.000. El uso de la capacitación se estima similar al acceso al pago del seguro de cesantía con los fondos solidarios.

<sup>210</sup> Constituido por el dinero que la empresa deposita como excedente en las cuentas para capacitación y que actualmente es utilizado para becas de capacitación.

<sup>211</sup> Implicaría capacitar anualmente a 10% de los potenciales beneficiarios y que los remanentes de la franquicia tributaria puedan financiar el 30% de las capacitaciones.

el aumento de productividad de los trabajadores. Asimismo, entre los trabajadores, evaluar la incorporación de conocimientos y competencias adquiridas en la capacitación. Este proceso debería coordinarse con el sistema de certificación de competencias laborales, que considera en su tercera etapa este proceso de certificación y evaluación teniendo como referente al mundo productivo.

Otra medida interesante es **permitir a las empresas de mayor tamaño (grandes y medianas) traspasar parte o la totalidad del 1% de la franquicia tributaria a pequeñas y microempresas** que les prestan servicios en rubros como construcción, minería, servicios, entre otros. Esta modalidad permitiría a las pequeñas y microempresas, que hoy tienen montos limitados para capacitación, acceder a estos fondos para capacitar a sus empleados, que a su vez trabajan indirectamente para las grandes y medianas empresas.

Por último, se propone **permitir mayor participación del comité bipartito** en la selección de trabajadores y áreas de capacitación al interior de la empresa.<sup>212</sup> Esto podría ponerse en práctica si el comité inscribe parte de los trabajadores y cursos (al menos 50% de éstos), al momento que las empresas hagan efectivo los usos de los fondos para capacitación. La medida podría mejorar la capacitación de trabajadores, a fin de que puedan optar a cursos acordes a sus capacidades.

## V. Recapitulación

En los últimos dos decenios Chile ha alcanzado logros notables en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza y ampliación de la cobertura y

---

<sup>212</sup> Entidad formada al interior de la empresa, constituida por representantes de ésta y sus trabajadores. Su principal objetivo, es acordar y evaluar el programa de capacitación de la empresa.

calidad de la educación y la salud pública. Sin embargo, todavía no ha superado el problema de la enorme inequidad de ingresos que se observa en la población.

Por esta razón, y a pesar del impacto de los subsidios en la distribución del ingreso, lo que debe importar en mayor medida es la mejora en la distribución del ingreso autónomo. Lo anterior, porque si bien las transferencias de subsidios tienen un impacto redistributivo, éstas no implican necesariamente un incremento en la productividad de las personas, y por tanto no constituyen una solución a largo plazo al problema de la pobreza, equidad y heterogeneidad productiva.

Políticas públicas de calidad y bien implementadas en los sectores de educación, salud y trabajo tienen importantes consecuencias sobre la productividad laboral de las personas. Por ello el presente trabajo se ha concentrado en estas áreas claves.

El análisis realizado indica que en educación aún queda bastante por hacer. Lo corroboran, por ejemplo, situaciones como la baja matrícula a nivel parvulario, los malos resultados en pruebas internacionales y nacionales, la segregación social en el acceso a la educación superior y los serios problemas que se observan en la retención de alumnos en niveles superiores de educación. Para mitigar estos problemas se proponen políticas enfocadas en la igualdad de oportunidades en la formación educacional y el aseguramiento de la calidad, presentando acciones para todo el sistema educativo. Así se busca fomentar el acceso tanto a la educación parvularia como a la superior, mientras que en el nivel de básica y media la orientación se concentra en la calidad, junto con una mejora del cuerpo docente.

En salud, el sistema chileno no cumple con principios básicos de solidaridad, equidad y eficiencia, repercutiendo estos factores en la oportunidad y calidad de la atención que se puede brindar a los beneficiarios del seguro público

(cerca del 80% de la población en Chile). La gran mayoría de los aspectos identificados no responden a falta de recursos sino a problemas de asignación, falta de incentivos, fiscalización laxa, mal diseño de seguros y subsidios, entre otros. Por esta razón, se recomienda asignar los recursos en base a criterios de demanda, generar economías de escala, potenciar la atención primaria, incrementar el número de incentivos monetarios y no monetarios para los profesionales de la salud, modificar los subsidios de incapacidad laboral y maternales y cambiar los planes de salud en FONASA, entre otros aspectos.

Finalmente, en materia laboral, la existencia de una gran segmentación y diversidad, se manifiesta en distintos ámbitos laborales, tales como las diferencias en el acceso a empleos y capacitación de calidad, en las marcadas brechas salariales y en la participación de los grupos vulnerables, entre los más importantes. Debido a lo anterior se torna absolutamente necesario modificar el Código Laboral, eliminando las distinciones entre tipos de contratos laborales, incentivar instrumentos como los subsidios a la contratación para fomentar la participación laboral y los ingresos de los grupos vulnerables. Por último, una reestructuración del sistema de capacitación laboral, que mejore su cobertura, calidad y eficiencia, para aumentar la productividad de los trabajadores. La combinación de todos estos mecanismos, sin duda podría mejorar el ingreso autónomo de los hogares y disminuir la heterogeneidad productiva de nuestra economía.

Aún cuando se requieren para llevar a la práctica las políticas públicas recomendadas cerca de US\$ 3.592 millones, equivalentes a 1,95 puntos del PIB en 2010, también es prioritario que haya una planificación del gasto público para que cumpla con ser eficiente, eficaz y contribuya a generar las condiciones de mercado para una distribución más equitativa.

El financiamiento de estas propuestas, requiere elevar la carga tributaria del país, junto con generar mayores ganancias de eficiencia y, en el caso específico de la salud, aumentar la cotización obligatoria.



## Referencias bibliográficas

- Aedo, C. (2007), "Evaluación económica de la prolongación del postnatal", *Revista Chilena de Pediatría*, octubre 2007, Santiago.
- Banco Mundial (2006), *Informe sobre el desarrollo mundial 2006. Equidad y desarrollo*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial y Gobierno de Chile (2009), "Estudio de brecha de oferta y demanda de médicos especialistas en Chile", Serie Cuadernos de Redes N° 31, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Ministerio de Salud ([www.redsalud.gov.cl](http://www.redsalud.gov.cl)).
- Banco Mundial y Gobierno de Chile (2010), "Institutional Framework for Early Childhood Development in Chile".
- Benavente, J. M. (2008), "La dinámica empresarial en Chile (1999-2006)", Foro Pro Innovación. Ministerio de Economía de Chile, Santiago.
- Bernasconi, A. (2006), "Donde no somos tigres: problemas de la formación técnica en Chile en el contexto latinoamericano", *Expansiva*, vol. 72, Santiago.
- CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina 2008*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- CEPAL (2010), *Panorama Social de América Latina 2009*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Castro, R. (2007), "Midiendo la eficiencia de los hospitales públicos en Chile", *En Foco* N° 108, *Expansiva*, Santiago.
- Contreras, D., Bravo, D. y Puentes, E. (1999), "Tasa de participación femenina: 1957-1997. Un análisis de cohortes sintéticos," Universidad de Chile, Working Papers, Santiago.
- Contreras, D. y Plaza, G. (2004), "Participación femenina en el mercado laboral chileno. ¿Cuánto importan los factores culturales?", Encuentro 2004 de la Sociedad de Economía de Chile. Villa Alemana, Chile.
- Contreras, D., Larrañaga, O., Flores, L., Lobato, F. y Macías, V. (2005), Políticas educacionales en Chile: *vouchers*, concentración, incentivos y rendimiento. PREAL, Santiago.
- Criteria (2010), "Estudio de opinión a usuarios del sistema de salud conocimiento y posicionamiento de la superintendencia de Salud, GES-AUGE y otros aspectos de la Reforma", Superintendencia de Salud ([www.supersalud.cl](http://www.supersalud.cl)).
- Darville, P. y Rodríguez, J. (2007), "Institucionalidad, financiamiento y rendición de cuentas en educación", Estudios de Finanzas Públicas, Santiago.
- DIPRES (2009a), "Informe de finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2010", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, octubre 2009, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2009b), "Estadísticas de recursos humanos del sector público 1999-2008", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Octubre 2009, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2008a), "Informe de finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2009", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, octubre 2008, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2008b), "Estadísticas de recursos humanos del sector público 1998-2007", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, octubre 2008, Santiago.

- \_\_\_\_\_ (2004), "Informe Financiero Mensaje N°1-347", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Escobar, L. E. (2008), "El seguro de cesantía en Chile: diagnóstico y propuestas para fortalecerlo", en Escobar, L. E. (coordinador), *Un seguro de desempleo universal para Chile: el inicio de un debate*, Fundación Chile 21, Santiago.
- Fonagy, P. (2004), "Attachment Theory and Psychoanalysis", Editorial ESPAXS, S.A. Barcelona.
- FONASA (2009), Boletín Estadístico AUGE, segunda edición ([www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)).
- \_\_\_\_\_ (2005), Serie de Documentos de Trabajo N°1. Subdepartamento Estudios. Julio 2005, ([www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)).
- Hernández, L. y Paredes, R. (2007), "Restricciones económicas en estudios técnicos o profesionales". Educación Superior Técnica, *Revista Calidad de la Educación* N°27. Consejo Superior de Educación.
- Instituto de Políticas Públicas y Gestión en Salud, Salud y Futuro y Universidad Andrés Bello (2005), *Reforma de la salud en Chile: desafíos de la implementación*, Universidad Andrés Bello, Santiago.
- Instituto Libertad y Desarrollo (2007), "Diseño y funcionamiento de las Garantías Explícitas en Salud (GES): Diagnóstico y propuestas de mejoramiento", Instituto Libertad, Santiago.
- MINEDUC (2010a), "Ingreso a la Educación Superior: la experiencia de la cohorte de egreso de 2005". División de Educación Superior, Ministerio de Educación, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2010b), "Retención de Primer Año en Educación Superior: descripción y análisis de la cohorte de ingreso 2007". División de Educación Superior, Ministerio de Educación, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2010c), "Estadísticas de la Educación, 2008", Ministerio de Educación, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2009), "Resultados nacionales SIMCE 2008". Unidad de Currículum y Evaluación, Ministerio de Educación, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Indicadores de la Educación en Chile, 2006", Ministerio de Educación, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Indicadores de la Educación en Chile, 2003-2004", Ministerio de Educación, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2004), "Chile y el aprendizaje de matemáticas y ciencias según TIMSS, Resultados de los estudiantes chilenos de 8° básico en el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias 2003". Unidad de Currículum y Evaluación, Ministerio de Educación, diciembre 2004, Santiago.
- Ministerio de Hacienda (2009), "Estado de la Hacienda Pública. El gasto público social en Chile", Ministerio de Hacienda, octubre 2009, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Estado de la Hacienda Pública. El gasto público social en Chile", Ministerio de Hacienda, septiembre 2008, Santiago.
- MINSAL (2007), *Indicadores Básicos de Salud Chile 2007*, Ministerio de Salud, Santiago.
- Montenegro, C. (2001), "Wage Distribution in Chile: Does Gender Matter? A Quantile Regression Approach", Working Paper Series No. 20, World Bank. diciembre 2001, Washington, D.C.
- Montero, J., Poblete, F., Torche, A. y Vargas, V. (2008), "Análisis del modelo de asignación financiera en la atención primaria chilena: pertinencia del per-cápita actual y uso de variables en su cálculo para asegurar concordancia entre la situación epidemiológica actual y el modelo de atención", en Universidad Católica de Chile, *Camino al Bicentenario, Propuestas para Chile*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

- Montero, J. (2010), "La atención primaria de salud y el Plan AUGE".
- OCDE (2010), "Economic Surveys: Chile". OCDE.
- \_\_\_\_ (2009a), "Perspectivas económicas de América Latina 2009". OCDE.
- \_\_\_\_ (2009b), "Health at a Glance", OECD indicators. OCDE, París.
- \_\_\_\_ (2004). "Revisión de las Políticas Nacionales de Educación, Chile 2004". OCDE.
- OCDE y Banco Mundial (2009), "Revisión de políticas nacionales de educación. La Educación Superior en Chile".
- OMS (2000), "The World Health Report 2000 - Health Systems: Improving Performance", Organización Mundial de la Salud (OMS), Ginebra.
- Psacharopoulos, J. y Patrinos, H. A. (2002), "Returns to investment in education: a further update", Policy Research Working Paper Series 2881, World Bank, Washington, D.C.
- Sanhueza, C. y Castillo, J. L. (2008), "Seguro de desempleo y riesgo individual del desempleo: caso chileno", ILADES, Georgetown University, School of Economics and Business.
- Rodríguez, J. y Tokman, M. (2000), *Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999*, Serie Financiamiento del Desarrollo N°106, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Rodríguez, J., Flores, L., Sugg, D. y Hernández, T. (2010), "Educación Superior en Chile. Avances 2006-2010 y desafíos", *Estudios de Finanzas Públicas*, febrero 2010.
- Tokman, M., Rodríguez, J. y Larraín, F. (2004), "Subsidios por incapacidad laboral 1991-2002: incentivos institucionales, crecimiento del gasto y una propuesta de racionalización", *Estudios Públicos*, 93 (www.cepchile.cl).
- Tokman, C. y Marcel, M. (2005), "¿Cómo se financia la educación en Chile?", Estudio de Finanzas Públicas N°6, diciembre 2005.
- Vegas, E. (2006), "Incentivos docentes y sus efectos del aprendizaje del alumnado en Latinoamérica" *Revista de Educación*, 340, mayo-agosto 2006.
- Zuleta, S. (2008), "Evolución de los aportes financieros centralizados a la APS", Simposio Fortalecimiento del Sistema Per-Cápita, Santiago.

## Los autores

**Carlos Álvarez Voullieme:** Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile, Magíster en Ciencias de la Ingeniería con mención en Ingeniería Económica de la misma Universidad, y Máster en Administración Pública en la Universidad de Harvard. Fue Vicepresidente Ejecutivo de CORFO entre 2006 y 2010 y Subsecretario de Economía entre 2004 y 2006. Ha sido además Presidente del Consejo Estratégico Público Privado del Cluster de Servicios Globales, Presidente del Consejo Innova Chile de CORFO, miembro del Consejo de Fundación Chile, y Vicepresidente del Directorio de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP). En el plano internacional ha sido miembro del Consejo Hemisférico del Instituto para la Conectividad de las Américas (ICA), miembro del Consejo Directivo de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) y miembro del Directorio del Competitiveness Institute.

**Mario Castillo Astudillo:** Gerente de Inversión y Desarrollo de CORFO y Secretario Ejecutivo del Consejo Estratégico del Cluster de Servicios Globales entre 2006 y 2010. Ha sido miembro del Consejo Directivo del Comité Innova Chile, de la Corporación Nacional Forestal, Fundación Empresarial Comunidad Europea-Chile y de Aguas Andinas S.A. Dirigió la Oficina Tecnológica de Chile en Silicon Valley, California, EE.UU. También ha sido consultor de instituciones multilaterales como CEPAL, UNCTAD y BID. De profesión Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile, tiene un MBA en ILADES/Loyola College y un Master in International Management en Thunderbird School of Global Management, EE.UU.

**Luis Eduardo Escobar F.:** Bachiller en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, Máster y PhD (c) de la Universidad de Maryland, economista asociado a Chile 21. Trabajó durante más de 20 años en el FMI, principalmente con las economías de América Latina, en asesorías a gobiernos y negociando programas. Representó al FMI en Ecuador y Venezuela. Entre 2003 y 2006 fue asesor del Ministro de Hacienda. Desde entonces trabaja en forma independiente realizando asesorías a empresas, gobiernos y organismos internacionales incluyendo al BID, PNUD y OCDE.

**Lorena Flores Serrano:** Ingeniero Comercial con Mención en Economía de la Universidad de Chile. Se desempeñó en el Departamento de Estudios y Estadísticas del Ministerio de Educación y en la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Actualmente es economista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

**Hernan Frigolett:** Master of Science in Economics, University of London, Queen Mary & Westfield College e Ingeniero Comercial, mención Economía, de la Universidad de Chile. Gerente de ASERTA Consultores en donde ha trabajado en cuantificación y evaluación económica en materias ambientales, de turismo e indicadores de corto plazo. Analista en Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile, labor en la que fue Jefe del Programa de la Base 1996, en la primera implementación del nuevo manual de Cuentas Nacionales.

**Andrés González Gutiérrez:** Ingeniero Comercial, mención Economía, de la Universidad de Santiago de Chile y Egresado del Programa Master of Art in Economics, de ILADES/Georgetown en calidad de Becario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre 2006 y 2010 fue Gerente Corporativo de CORFO y Presidente del Directorio de SERCOTEC, Vicepresidente del Consejo Directivo del Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) y Consejero de Innova Chile de CORFO. Previamente se desempeñó como Jefe de Gabinete del Vicepresidente Ejecutivo de CORFO; Miembro del Directorio de la Empresa Portuaria de Talcahuano; Director Ejecutivo del Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal; Jefe de Gabinete del Subsecretario de Pesca y Jefe de la Unidad Regional del Ministerio de Economía.

**Silvia Leiva Parra:** Ingeniero Comercial con Mención en Economía y Máster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Se desempeñó en la División Social del Ministerio de Planificación y en el Servicios de Estudios del banco BBVA. Actualmente es asesora del Ministerio de Hacienda en temas referentes al mercado laboral y pobreza.

**Enrique Román:** Ingeniero Comercial con Mención en Economía de la Universidad de Chile, Master of Philosophy en Estudios del Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de la Universidad Erasmus de Rotterdam de los Países Bajos y candidato a Doctor por la Universidad Católica de Nijmegen, Holanda. Ha asesorado en materias de desarrollo productivo a los Ministros de economía de Chile, Argentina, Perú, Ecuador y el Salvador y al Viceministerio de Microempresas de Bolivia. Se desempeña frecuentemente como consultor del BID, Banco Mundial, USAID, Unión Europea y OIT, participando en el diseño, ejecución y evaluación de programas de desarrollo productivo en 14 países de la región. Ha sido Gerente de Fomento de Inversiones de CORFO, Vicepresidente de SERCOTEC y director de diversas empresas públicas e institutos tecnológicos del Estado.

**Andrés Solimano:** PhD en Economía del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT), Magíster en Economía e Ingeniero Comercial de la Universidad Católica de Chile. Actualmente es Presidente del Centro Internacional de Globalización y Desarrollo (CIGLOB), fue Director de Países en el Banco Mundial, Director Ejecutivo en el BID y Asesor Regional de la CEPAL. Ha publicado numerosos libros y artículos en temas de desigualdad económica y social, crecimiento económico, macroeconomía, migraciones internacionales y economía política.

**Daniela Sugg Herrera:** Ingeniero Comercial con Mención en Economía de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña en el Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.