



Serie “Mejores Políticas”

CHILE

PRIORIDADES DE POLÍTICAS
PARA UN CRECIMIENTO MÁS
FUERTE Y EQUITATIVO

SEPTIEMBRE 2015



El presente documento se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

El presente documento es parte de la serie "Mejores Políticas". Con el asesoramiento de Gabriela Ramos y de Juan Yermo, Isabell Koske se ha encargado de la coordinación de la publicación, con la ayuda de Ewa Klimowicz. Principales colaboradores: Willem Adema, Aziza Akhmouch, Carole Biau, Hervé Boulhol, Bert Brys, Antonio Capobianco, Claire Charbit, Isabelle Chatry, Francesca Colombo, Sean Dougherty, Rodrigo Fernandez, Ian Forde, Michael Förster, Jacobo Garcia Villarreal, Enrique Jose Garcilazo, Jari Kaupilla, Kumi Kitamori, Andrew Macintyre, Ángel Melguizo, Olaf Merk, Fernando Mistur, Guillermo Montt, Sebastian Nieto Parra, Eduardo Olaberría, Rene Orozco, Ryan Parmenter, Dirk Pilat, Dorothee Ruzet, Angelica Salvi del Pero, Andreas Schleicher, Diana Toledo Figueroa, William Tompson, Juan Vazquez Zamora, Ziga Zarnic. Isabelle Renaud se ha ocupado de la producción y la asistencia administrativa.

Fotografías: Portada © Shutterstock.com

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en <http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm>

© OCDE 2015

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com como al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

PRÓLOGO

Gracias a la solidez de las políticas macroeconómicas y al boom del precio de las materias primas, Chile ha gozado hasta hace poco de una prolongada fase de fuerte crecimiento económico y creación de empleo. Esta situación ha hecho posible que los niveles de vida hayan convergido de forma significativa con los de otros países de la OCDE. La brecha en la renta disponible per cápita de los hogares en relación con el promedio de la OCDE ha caído en más de 10 puntos porcentuales desde mediados de los 90, la pobreza relativa ha descendido a un ritmo mayor que en ningún otro país de la OCDE, y los indicadores de resultados de educación y salud han mejorado considerablemente.

Sin embargo, a pesar de estos extraordinarios avances, sigue habiendo grandes brechas en algunas dimensiones de bienestar en comparación con otros países de la OCDE. La calidad de la educación sigue siendo relativamente baja, al igual que sucede con la calidad medioambiental. Asimismo, en las áreas de seguridad, vivienda y salud sigue habiendo espacio significativo para conseguir avances. Y el país padece grandes disparidades sociales: los niveles de desigualdad de ingresos y de pobreza relativa se sitúan entre los más elevados de la OCDE. Además, el mercado laboral se caracteriza por fuertes desigualdades, con una importante brecha de ingresos y de empleo entre hombres y mujeres, un alto nivel de desempleo juvenil y una gran cantidad de personas que trabajan con acuerdos laborales no-regulares.

Por tanto, los principales desafíos de Chile son mantener el ritmo de progreso social de las últimas dos décadas y asegurarse de que estas mejoras lleguen al conjunto de la población. La consecución de estas metas resulta aún más difícil por el fin del boom minero. La confianza empresarial ha descendido y la economía se ha ralentizado drásticamente desde finales de 2012 debido a que la caída de los precios del cobre y el descenso de la demanda procedente de China han reducido los términos de intercambio y la inversión. Si bien las políticas fiscales y monetarias expansivas han respaldado la demanda, el fin del boom minero pone de manifiesto la necesidad de diversificar la economía más allá de los sectores intensivos en materias primas, así como de mejorar el diseño de las políticas para asegurarse de que menores tasas de crecimiento se traduzcan en mejoras sustanciales y sostenidas en los niveles de vida.

Bajo el liderazgo de la Presidenta Michelle Bachelet, el gobierno de Chile se ha embarcado en una serie de importantes reformas para abordar estos desafíos. El país ha presentado una reforma tributaria para aumentar los ingresos con el fin de financiar un mayor gasto social e inversión en educación y salud, junto con reformas de largo alcance en educación para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo. También se han remitido al Congreso nuevos proyectos de ley para reformar la educación de primera infancia y preescolar, y para mejorar las carreras profesionales de los profesores, así como para incrementar el alcance de los derechos de los convenios colectivos y para dotar a los sindicatos de mayores derechos de negociación. Además, el gobierno ha presentado tres ambiciosos programas: un programa de descentralización y desarrollo para reducir las desigualdades territoriales, una agenda de productividad, innovación y crecimiento destinada a sentar las bases para conseguir un desarrollo más equilibrado y diversificado en todos los sectores, y un programa de energía para eliminar las limitaciones de producción y conseguir un crecimiento más verde. Todas estas reformas pueden situar a Chile en la senda adecuada para conseguir un crecimiento más sostenible e inclusivo.

Esta publicación ha sido preparada por la OCDE para evaluar las recientes iniciativas de reforma acometidas por el gobierno chileno y proponer opciones para llevar a cabo reformas adicionales, basándose en la experiencia y los conocimientos acumulados por los países miembros de la OCDE. El informe se centra en diez áreas de políticas: (i) política fiscal y monetaria, (ii) regulación, (iii) innovación, (iv) infraestructura marítima, (v) educación, (vi) empleo, (vii) políticas sociales, (viii) salud, (ix) desarrollo regional y (x) medio ambiente.

A partir de los importantes logros conseguidos en las dos últimas décadas, Chile está posicionado para converger aún más con el resto de países de la OCDE en términos de resultados económicos, sociales y medioambientales. La OCDE está comprometida a seguir trabajando con el gobierno en esta importante tarea y a contribuir a diseñar e implementar políticas que hagan posible una mejor calidad de vida en Chile.



Ángel Gurría
Secretario General de la OCDE

ÍNDICE

Principales recomendaciones	1
1. Introducción.....	2
2. El mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas que fomenten el crecimiento	7
3. Un marco regulatorio más favorable al crecimiento	10
4. Promover la inversión en I+D e innovación	15
5. Promover la infraestructura marítima de Chile.....	19
6. Mejora de la calidad y la igualdad en la educación	22
7. Creando un mercado laboral más inclusivo	27
8. Mejorar la eficacia de las políticas sociales	32
9. Mejorar el sistema de salud en Chile.....	35
10. Descentralización para apoyar una mayor igualdad	38
11. Reforzando el crecimiento verde	42
Bibliografía.....	46

Principales recomendaciones

- Continuar con los esfuerzos para asegurarse de que la implementación administrativa de la reforma tributaria de 2014 sirva para incrementar la transparencia de su aplicación en el ámbito empresarial.
- Desarrollar directrices y normas vinculantes para mejorar aún más el proceso de elaboración normativa. Estandarizar la participación y el uso sistemático de las evaluaciones del impacto regulatorio.
- Avanzar con rapidez en el plan de otorgar a la Fiscalía Nacional Económica facultades jurídicas claras y expresas para llevar a cabo estudios de mercado y emitir recomendaciones, entre las que se incluyen la capacidad para exigir información tanto a empresas privadas como a organismos públicos.
- Reforzar la elaboración de políticas de innovación mediante el despliegue completo de la Agenda de Productividad, facilitando los vínculos entre la industria y la investigación, y promoviendo la coordinación público-privada para explotar los activos naturales, contribuyendo a complementar las ventajas comparativas.
- Reforzar y apoyar a la dirección de las escuelas, potenciar un clima y un entorno escolar que apoye el aprendizaje y la docencia para atraer, respaldar y conservar a los profesores de alta calidad, asegurar la aplicación de estrategias eficaces de aprendizaje en las aulas, y priorizar los vínculos entre los colegios y los padres y las comunidades.
- Desarrollar programas de capacitación con un componente en el lugar de trabajo dentro del sistema de educación técnica y en programas de fin de estudios para facilitar la transición de los jóvenes de los estudios al trabajo.
- Evaluar el equilibrio entre la legislación de protección del empleo y la disponibilidad de programas activos y pasivos de empleo.
- Aplicar la obligación de que los trabajadores independientes contribuyan a sus planes de pensiones y de seguros de salud. Facilitar estos aportes para las personas que trabajen con acuerdos laborales informales.
- Utilizar el proceso de descentralización para dar un giro hacia políticas regionales, urbanas y rurales más diversificadas y orientadas al desarrollo.
- Desarrollar un marco de monitoreo y evaluación de los avances conseguidos en la estrategia de crecimiento verde.

1. Introducción

Gracias a un sostenido crecimiento económico, Chile ha logrado avances significativos en la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. No obstante, sigue habiendo grandes brechas de nivel de vida en comparación con otros países de la OCDE, junto con importantes diferencias de bienestar entre los distintos segmentos de población del país. El gobierno ha introducido medidas importantes para reforzar la redistribución y mejorar la igualdad de oportunidades, entre las que se incluyen ambiciosas reformas fiscales, laborales y educativas. Sin embargo, hay espacio para mejorar aún más el diseño de políticas que promuevan la inclusión. Asimismo, para sostener los avances conseguidos en materia de bienestar, Chile necesita un mayor crecimiento de la productividad, que ha estado estancada hasta hace poco. Para ello, es necesario adoptar políticas que favorezcan la competencia, mejoren la acumulación de capital humano e incrementen la diversificación de la economía, la cual sigue dependiendo en gran medida de la exportación de materias primas.

Gracias al fuerte crecimiento económico, la calidad de vida ha mejorado considerablemente

La calidad de vida en Chile ha mejorado de manera significativa en las últimas dos décadas: la renta disponible promedio per cápita de los hogares ha aumentado en más del doble, hasta convertirse en la más elevada de América Latina. Este sólido crecimiento ha hecho posible que Chile converja hacia otros países de la OCDE. Si bien a mediados de los 90 la renta disponible promedio per cápita de los hogares era del 40% del promedio de la OCDE, para el año 2013 este dato había alcanzado el 51%. Chile también ha conseguido mejoras significativas en otras dimensiones de bienestar. Las tasas de pobreza absoluta cayeron desde niveles superiores al 40% en 1990 hasta el 7,8% experimentado en 2013, al tiempo que los niveles de pobreza relativa descendieron con mayor velocidad que en ningún otro país de la OCDE. De manera parecida, la esperanza de vida al nacer aumentó desde los 76,5 años en 1990 hasta los 78 años en 2014, mientras que los niveles de acceso a la educación superior se incrementaron desde el 36% en el año 2000 hasta el 79% en 2012.

Los avances conseguidos en materia de bienestar en las últimas décadas se han visto respaldados por un sólido crecimiento económico que no sólo ha contribuido a la creación de empleo y a impulsar las rentas, sino que también ha hecho posible un mayor crecimiento del gasto social. Entre 1990 y 2014, el PIB creció en promedio más de un 5% al año. Si bien este buen resultado se debió en parte al boom del precio de las materias primas que benefició a los principales productos de exportación de Chile, también refleja las sólidas políticas macroeconómicas, financieras y estructurales de Chile, así como la confianza nacional y exterior en las perspectivas económicas del país.

Pero sigue habiendo grandes brechas en muchas dimensiones de bienestar en comparación con otros países de la OCDE

A pesar de estos avances, Chile consigue una puntuación relativamente baja en un gran número de aspectos de bienestar analizados por el Índice para una Vida Mejor de la OCDE (Figura 1.1). La desigualdad de los ingresos en Chile sigue situándose entre las más elevadas de la OCDE: el 20% superior de la población gana 13 veces más que el 20% inferior, y se estima que la concentración de ingresos en el 1% más alto de la población de Chile se sitúa entre las más elevadas de los países de la OCDE. El coeficiente de Gini se sitúa entre los más altos de la OCDE (Figura 1.2). Chile cuenta con uno de los niveles más elevados de pobreza relativa de la OCDE; en 2011 el 18% de la población vivía en hogares que percibían ingresos inferiores a la mitad de la renta mediana del país (USD 4.131 al año), en comparación con el 12% de la OCDE (renta mediana de USD 10.119 al año). Asimismo, más de uno de cada cinco niños vive en la pobreza. Al mismo tiempo, la movilidad intergeneracional es reducida: los hijos de padres pobres se mantienen en el umbral de la pobreza y los hijos de padres adinerados en el de la riqueza, perpetuando las desigualdades en el tiempo.

Además de la desigualdad de los ingresos, Chile también debe abordar otras disparidades sociales. Según los resultados del estudio PISA de la OCDE, la calidad de la educación es relativamente baja y el acceso a educación de mayor calidad depende en gran medida del nivel de ingresos del hogar. Asimismo, existen grandes disparidades en el mercado de trabajo: las brechas laborales y de ingresos entre hombres y mujeres

son superiores a las observadas en promedio en la OCDE, al tiempo que los jóvenes se enfrentan a dificultades a la hora de encontrar empleo y muchas personas trabajan en base a acuerdos laborales no-regulares. La proporción de trabajadores temporales y trabajadores informales se sitúa por encima de la de otros países de la OCDE. Pero también en otros ámbitos como la seguridad, vivienda, medio ambiente y sanidad, existe espacio de mejora. Las personas con rentas bajas muestran los peores niveles de salud, lo cual refleja un débil acceso a la salud de alta calidad. Además, las mujeres siguen siendo las víctimas principales de la violencia doméstica, con una de las tasas de victimización más elevadas de la OCDE.

Figura 1.1. Chile solo obtiene buenos resultados en un número limitado de aspectos de bienestar Índice para una Vida Mejor de la OCDE. Las puntuaciones oscilan entre 0 (peor resultado) y 10 (mejor resultado).

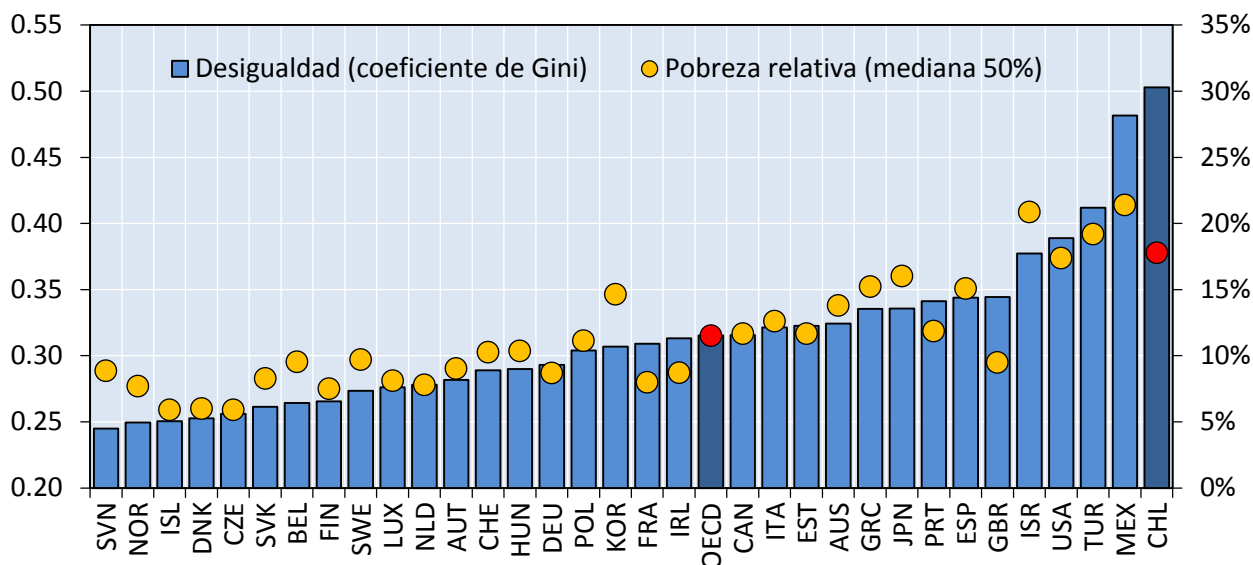


Nota: Cada una de las dimensiones de bienestar se mide utilizando entre uno y tres indicadores del conjunto proporcionado por la Iniciativa para una Vida Mejor de la OCDE. Se calcula el promedio de los indicadores normalizados asignándoles ponderaciones equivalentes. Los indicadores se normalizan reajustando su escala (linealmente) de 0 (peor) a 10 (mejor).

Fuente: Iniciativa para una Vida Mejor de la OCDE, www.betterlifeindex.org.

Figura 1.2. La desigualdad de ingresos y las tasas de pobreza son elevadas en Chile en comparación con otros países de la OCDE

Tasas de desigualdad de ingresos y pobreza relativa, 2012 o año más reciente disponible

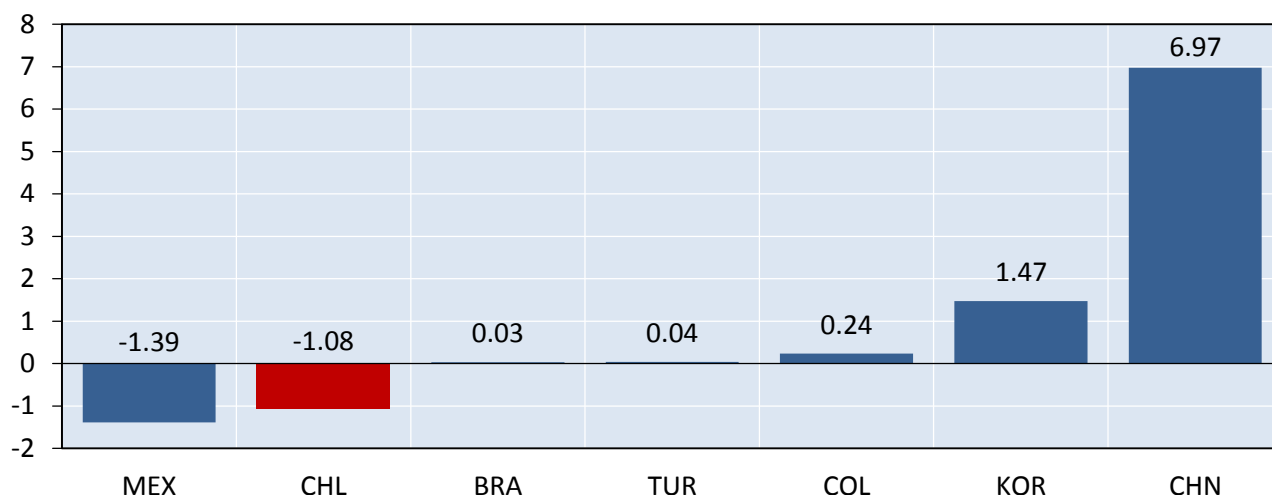


Fuente: OCDE, base de datos de distribución de ingresos, <http://oe.cd/idd>.

El menor crecimiento hará que sea difícil mantener los avances sociales

La economía de Chile depende en gran medida de los recursos naturales, y el cobre representa más de la mitad de las exportaciones del país. El crecimiento experimentado anteriormente se vio impulsado sobre todo por la inversión en sectores relacionados con las materias primas. Por el contrario, el crecimiento de la productividad total de factores (PTF) ha estado estancado hasta hace poco. Esto contrasta con el caso de otras grandes economías emergentes, algunas de las cuales experimentaron un crecimiento de la PTF excepcionalmente rápido (Figura 1.3). El estancamiento del crecimiento de la PTF en Chile está motivado sobre todo por los sectores intensivos en recursos naturales, como la minería. Si excluye este sector, el crecimiento de la PTF ha sido positivo desde 2010.

Figura 1.3. La productividad total de factores ha sido mucho menor que en otras economías emergentes
Crecimiento anual promedio de la PTF (en porcentaje), 2007-2014



Fuente: OCDE, base de datos de perspectivas económicas.

Será difícil que Chile pueda mantener el ritmo conseguido en las últimas décadas en materia de avances sociales en vista de la debilidad de las perspectivas de inversión para los próximos años. A pesar de que los precios de las materias primas siguen siendo elevados según datos históricos, en los últimos dos años han caído con fuerza y la visión generalizada apunta a que el descenso del precio del cobre se mantendrá durante un tiempo. Esta situación ya ha afectado los planes de inversión de las compañías mineras, que han reducido la inversión en una tercera parte entre 2012 y 2014. Para respaldar la demanda nacional, el banco central redujo las tasas de interés oficiales, manteniéndolas en niveles cercanos a mínimos históricos desde octubre de 2014. La depreciación resultante del tipo de cambio ha protegido a la economía frente a la caída de los términos de intercambio, al impulsar las exportaciones y la inversión en sectores no relacionados con la minería. Además, la política fiscal está respaldando la actividad, aprovechando la robusta situación fiscal con la práctica ausencia de deuda neta. Aún con todo, en base a una perspectiva de largo plazo, el final del boom de las materias primas pone de manifiesto la necesidad de diversificar la economía e impulsar la productividad más allá de los sectores relacionados con estos productos básicos.

El gobierno se ha embarcado en importantes reformas para construir una sociedad más inclusiva y promover el crecimiento

En reconocimiento de los importantes desafíos que habrán de abordarse en el futuro, el gobierno chileno ha puesto en marcha un ambicioso programa de reformas —que incluye ámbitos como la tributación, la educación y el mercado de trabajo— para reforzar la distribución de los ingresos y mejorar la calidad de los servicios públicos. En 2014, el Congreso aprobó un proyecto de ley de reforma tributaria que aspira a aumentar la recaudación fiscal en tres puntos porcentuales del PIB para financiar un mayor gasto social e inversiones en educación y salud, así como para contribuir a reducir la desigualdad. La reforma ha eliminado incentivos fiscales que motivaban a las empresas a retener los beneficios en lugar de distribuirlos entre sus accionistas —gravando los dividendos con arreglo al principio del devengo— ampliando así la base impositiva. La reforma también ha incluido una mayor orientación hacia los impuestos ambientales en línea con las recomendaciones de la OCDE, así como medidas para reducir la evasión tributaria internacional, las cuales son también positivas.

Asimismo, Chile se ha embarcado en reformas educativas de gran alcance. El gobierno ha introducido nueva legislación que pone fin al lucro, al copago y a las prácticas de admisión selectivas en cualquier centro de educación primaria y secundaria que reciba subsidios estatales. Además, se ha remitido al Congreso un nuevo proyecto de ley para reformar la educación de primera infancia y preescolar, y para mejorar las condiciones económicas y laborales de los profesores. Estas reformas son acogidas muy favorablemente ya que situarán a Chile más cerca de las mejores prácticas de la OCDE. El gobierno también ha remitido al Congreso un proyecto de ley de reforma laboral que incluye un aumento del alcance de los derechos de los convenios colectivos para que incluyan a los aprendices y a los empleados con contratos de duración de determinada, así como más derechos de negociación para los sindicatos. Además, prohíbe a las empresas sustituir a los trabajadores que estén en huelga y exige que se incluya a las trabajadoras en las negociaciones.

Finalmente, el gobierno ha dado a conocer tres ambiciosos programas. En primer lugar, un programa de descentralización y desarrollo para reducir las desigualdades territoriales mediante la adaptación de las políticas públicas a las necesidades y oportunidades locales y regionales. En segundo lugar, un programa de productividad, innovación y crecimiento, destinado a sentar las bases para conseguir un desarrollo más equilibrado y diversificado en todos los sectores, que potencie ámbitos estratégicos que permitan crear empleo de calidad y aumentar los salarios de forma sostenible en el tiempo. En tercer lugar, un programa de energía dirigido a facilitar la inversión en la generación de electricidad para reducir las limitaciones (incluido a través de un amplio uso de las fuentes de energía renovables), a mejorar la eficiencia energética y a reducir los costes energéticos de los hogares, entre otros elementos.

Pero se necesitan esfuerzos adicionales

Chile enfrenta el desafío de tener que mejorar sus resultados en materia social y ambiental al tiempo que acelera su crecimiento económico a mediano plazo. La reforma de sus políticas debe ser coherente con estas tres metas o, de lo contrario, a pesar de sus buenas intenciones, Chile no podrá lograr un mayor bienestar. La presente publicación analiza distintas fórmulas a través de las cuales Chile puede abordar este desafío, centrándose en tres aspectos en particular:

- **Impulsar la productividad más allá de los sectores relacionados con las materias primas a través de unos sólidos marcos de políticas estructurales y macroeconómicas:** Si bien los marcos de políticas macroeconómicas de Chile fomentan el crecimiento (**Capítulo 2**), el país tiene un amplio espacio para mejorar aún más otras condiciones marco. Las regulaciones de los mercados de bienes siguen dificultando la competencia en algunos sectores y el marco de políticas en este ámbito carece de un régimen eficaz de control de fusiones. Además, el país continúa por detrás de la mayor parte de las economías de la OCDE con respecto a la gestión regulatoria (**Capítulo 3**). Asimismo, existen importantes debilidades en el sistema de innovación del país que limitan la participación privada en la inversión en I+D y la iniciativa empresarial innovadora (**Capítulo 4**). La ubicación geográfica de Chile y su perfil exportador hacen que el comportamiento económico del país dependa en gran medida de su infraestructura marítima. Si bien, en líneas generales, la infraestructura se encuentra relativamente en buenas condiciones, existen temas relacionados con la gobernanza de los puertos y la navegación costera que restringen la competitividad, impidiendo que el país aproveche importantes oportunidades de crecimiento (**Capítulo 5**). Si se aplican reformas en todos estos ámbitos, Chile puede reforzar la competencia y mejorar así la productividad. La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, presentada por la Presidenta Michelle Bachelet en el marco de sus compromisos en los primeros 100 días tras jurar el cargo, constituyen un paso importante en esta dirección. Sin embargo, si bien la competencia puede promover la inclusión gracias a la reducción de precios, también motivará a las empresas a invertir en nuevas tecnologías y en capital basado en el conocimiento, lo cual aumentará la demanda de competencias específicas y hará que otras se vuelvan obsoletas. Por ello, es necesario que estas reformas que promueven la competencia se vean acompañadas de un sistema educativo de alta calidad que fomente el desarrollo de las destrezas oportunas (**Capítulo 6**) así como de políticas eficaces de activación del mercado de trabajo que reubiquen a los trabajadores desplazados (**Capítulo 7**) para poder aprovechar plenamente los beneficios de dichas reformas.

- **Un mejor uso de las políticas para reducir las desigualdades en los niveles de vida y amortiguar los efectos de la caída del crecimiento en los grupos vulnerables:** La educación, así como las destrezas y los conocimientos que proporciona, influyen en gran medida en las perspectivas de vida de los ciudadanos. El actual sistema educativo de Chile no fomenta la igualdad de oportunidades y el impacto del estatus socioeconómico sobre el rendimiento de los estudiantes es uno de los más altos de la OCDE. Las importantes reformas del sistema educativo establecidas por el gobierno deberían contribuir a mejorar la igualdad, pero el periodo de transición es probable que presente importantes desafíos que deberán abordarse (**Capítulo 6**). Chile también padece fuertes desigualdades en el mercado de trabajo. La participación de la mujer en dicho mercado se encuentra entre las más bajas de la OCDE, mientras que los jóvenes se enfrentan a graves dificultades para encontrar empleo, al tiempo que el mercado se encuentra enormemente segmentado, lo que provoca que muchas personas trabajen en base a acuerdos laborales no-regulares (**Capítulo 7**). Si bien es cierto que al promover la igualdad en el sistema educativo y en el mercado de trabajo se contribuirá a reducir la desigualdad de ingresos en el mercado (esto es, la desigualdad antes de impuestos y transferencias), Chile cuenta con un amplio espacio para reducir aún más la desigualdad al ampliar sus políticas sociales y reforzar el efecto redistributivo de su sistema tributario y de transferencias (**Capítulo 8**). Esto es igualmente aplicable al sistema de salud, que actualmente se caracteriza por unos elevados costos generales y un uso limitado de la mutualización (**Capítulo 9**). En Chile, la desigualdad también tiene una fuerte dimensión territorial, ya que el bienestar varía de forma significativa de una región a otra. Las reformas del gobierno que promueven la descentralización y regionalización del país deberían contribuir a abordar este tema, pero es necesario adoptar medidas complementarias para garantizar su eficacia (**Capítulo 10**). Asimismo, las reformas que potencien la igualdad y el bienestar contribuirán también a conseguir un mayor crecimiento económico. Por ejemplo, las mejoras del sistema educativo fomentarán la acumulación de capital humano, mientras que un mercado de trabajo más inclusivo permitirá hacer un mejor uso del talento disponible, al tiempo que la mejora de resultados en materia de salud permitirá que los trabajadores aumenten su productividad.
- **Asegurarse de que el crecimiento económico no provoque una degradación ambiental:** El sólido crecimiento económico experimentado por Chile ha dependido en gran medida de los recursos naturales, lo cual ha conllevado un costo ambiental considerable. Si bien es cierto que el crecimiento económico suele llevar aparejado una mayor presión sobre el medio ambiente, la adopción de algunas reformas orientadas al crecimiento puede contribuir a su conservación al generar incentivos para potenciar la inversión en tecnologías respetuosas con el medio ambiente. El gobierno chileno ha adoptado importantes medidas para reducir el impacto ambiental del crecimiento, incluida la creación del Servicio Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas que actualmente se debate en el Congreso, pero sigue habiendo trabajo por hacer en diversas áreas principales, como es el caso de los impuestos ambientales y la gestión de residuos, de recursos hídricos y de productos químicos industriales (**Capítulo 11**).

2. El mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas que fomenten el crecimiento

Los sólidos fundamentos macroeconómicos de Chile han hecho que el país se embarque en una senda de crecimiento sostenible e inclusivo. Sin embargo, al igual que otros países que dependen de las exportaciones de materias primas, Chile se enfrenta ahora a un entorno exterior más complejo. Tras una prolongada fase caracterizada por un sólido crecimiento económico, la confianza empresarial ha descendido y la economía se ha ralentizado con fuerza desde finales de 2012 debido a la caída de los precios del cobre, mientras que el descenso de la demanda procedente de China ha reducido los términos de intercambio y la inversión. Todo ello, junto con las expectativas de normalización de la política monetaria de Estados Unidos, ha contribuido a una fuerte depreciación del peso chileno, ejerciendo una presión inflacionaria. El fin del boom de las materias primas hará más difícil que el sector de la minería siga siendo un motor del crecimiento y de recaudación fiscal. En este entorno es esencial que se mantenga un sólido marco macroeconómico, pero es necesario que se adopten reformas fundamentales para diversificar aún más la economía e impulsar la productividad a fin de sostener un crecimiento inclusivo.

El entorno exterior que potenció el crecimiento está cambiando

En su condición de principal productor de cobre del mundo, Chile se benefició inmensamente de la subida de los precios de las materias primas que se inició hace una década, y que, junto con las bajas tasas de interés internacionales, generó importantes consecuencias macroeconómicas. En primer lugar, proporcionó un fuerte impulso al crecimiento del PIB el cual —durante la pasada década a excepción de la crisis financiera de 2009— fue más pronunciado que en la mayor parte de los países de la OCDE. En segundo lugar, atrajo importantes entradas de capital al tiempo que aumentaron de forma significativa los niveles de inversión, sobre todo en el sector de la minería. La inversión en el sector minero creció desde aproximadamente el 2% del PIB en 2002 hasta casi el 7% del PIB en 2012, generando un importante efecto contagio en otros sectores y un gran impacto en la cuenta corriente.

Este entorno está cambiando en la actualidad debido a que el precio de las materias primas ha descendido con fuerza y se prevén unas condiciones financieras exteriores más restrictivas, a medida que Estados Unidos ha comenzado a normalizar su política monetaria. Si bien los precios de las materias primas siguen siendo elevados según datos históricos, la fuerte caída experimentada en los dos últimos años ha puesto fin al denominado "superciclo" de las materias primas. La opinión generalizada de que el descenso de los precios del cobre se mantendrá durante un tiempo ha afectado a los planes de inversión de las compañías mineras. Tras la caída de los precios de las materias primas (de un tercio al 40% desde los máximos alcanzados en 2011), se ha producido un fuerte descenso de la inversión en el sector de la minería (un descenso acumulado del 33% entre 2012 y 2014 según el Informe de Política Monetaria más reciente del Banco Central de Chile).

Mantener un sólido marco macroeconómico para respaldar el ajuste ante un nuevo entorno exterior

Chile cuenta con un marco macroeconómico muy sólido que refuerza la resistencia de su economía en caso de que se produzcan perturbaciones, sobre todo por la volatilidad del precio del cobre. Este marco se basa en una regla de política fiscal responsable y previsible que aísla el gasto del ciclo económico y trata de acumular un importante colchón financiero, un régimen de fijación de metas de inflación (con un tipo de cambio flexible) administrado por un banco central autónomo, y un marco regulatorio y supervisor prudente que rige el sistema financiero. Por ejemplo, la regla fiscal ayudó a Chile durante la primera parte del boom de las materias primas a contar con un superávit por cuenta corriente al obligar al país a ahorrar una parte significativa de los importantes ingresos obtenidos. El superávit fiscal creció desde el 2,1% en 2004 hasta cerca del 8% del PIB en 2007, lo cual permitió al país ahorrar más del 10% del PIB en fondos soberanos.

En la segunda mitad del período, la respuesta contracíclica a la crisis financiera, el gasto destinado a la reconstrucción tras el terremoto y el tsunami padecidos en 2010, el incremento de los costos de producción en el sector de la minería y la internalización de lo que en ese momento parecía ser una subida permanente de los precios de las materias primas, redujeron significativamente el superávit fiscal, que posteriormente pasó a convertirse en déficit. Sin embargo, dado que la situación fiscal sigue siendo sólida —fundamentalmente por la práctica ausencia de deuda neta— el gobierno tiene espacio para responder ante la ralentización de actividad experimentada. En 2015 se prevé que se produzca un fuerte impulso fiscal en la economía, que incluirá un incremento en la inversión pública del 27,5%, un aumento del 10,2% del gasto en educación, y un aumento del 11,8% en la inversión en infraestructuras. No obstante, el estímulo debería ser temporal, como reflejo del descenso de los precios del cobre y de las incertidumbres sobre el efecto de la reciente reforma fiscal en la recaudación de ingresos tributarios.

Asimismo, el marco de fijación de metas de inflación contempla la adopción de políticas monetarias contracíclicas, lo cual permite que el tipo de cambio absorba las perturbaciones exteriores adversas. Por ejemplo, el hecho de que se haya permitido la depreciación del tipo de cambio (de en torno al 15% en términos reales desde principios de 2013) ha constituido un mecanismo eficaz para reducir los efectos de recesión del descenso de los términos de intercambio sobre la actividad y el empleo. La depreciación de la moneda también ha generado una notable reducción del déficit por cuenta corriente, que en 2014 se situó en más de dos puntos porcentuales del PIB por debajo del dato registrado en 2013. No obstante, la debilidad del tipo de cambio influyó en la dinámica de la inflación, y ha ejercido una presión alcista sobre los precios. Los precios al consumidor aumentaron un 4,7% en 2014, lo cual se sitúa por encima del rango meta del 2 al 4 por ciento establecido por el banco central. En cualquier caso, las expectativas de inflación se mantienen bien ancladas en el 3%, el punto medio del rango de tolerancia del banco central.

La depreciación adicional del tipo de cambio y la prevalencia de unas tasas de interés más elevadas a largo plazo en Estados Unidos podrían afectar a los costos de financiamiento para las empresas, ya que muchas entidades chilenas han emitido bonos en moneda extranjera en varios mercados financieros (Banco de Pagos Internacionales, 2014). Desde 2012, se ha producido un cambio importante en el nivel de deuda extranjera emitida por las empresas chilenas. Las evidencias existentes sugieren que la reciente depreciación no ha tenido un impacto significativo en el balance de las empresas, gracias al limitado desajuste cambiario (Banco Central de Chile, 2014). Sin embargo, un nuevo incremento de la depreciación y el aumento de las tasas interés internacionales podría generar un impacto mayor en las empresas que tengan un importante desajuste cambiario.

Implementar futuras reformas fiscales para contribuir a un mayor crecimiento inclusivo en el largo plazo

Dado que se ha reducido el aporte del sector de la minería al crecimiento futuro y el crecimiento del empleo se ve limitado por unos niveles muy bajos de desempleo y por una caída en la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, será necesario implementar reformas fundamentales que impulsen la productividad para sostener el crecimiento a largo plazo.

El gobierno ha introducido recientemente reformas importantes que contribuyen a aumentar el espacio fiscal. En 2004, aprobó una reforma tributaria para aumentar los ingresos del gobierno en proporción al PIB a fin de financiar una reforma educativa; mejorar el grado de justicia del código tributario; y reformar varios aspectos del sistema tributario de sociedades para mitigar distorsiones y oportunidades de evasión tributaria. Esta reforma contribuirá a reducir la regresividad y a limitar los vacíos legales, pero puede frenar la inversión como resultado del aumento de la tasa del impuesto a las empresas. Y aun cuando la reforma esté plenamente implementada en 2018, la recaudación tributaria en relación con el PIB será significativamente inferior al promedio de la OCDE (34,1%). Chile obtiene una recaudación muy escasa a través del impuesto a la renta de los individuos (1,4% del PIB frente al 8,6% del PIB en la OCDE) y las contribuciones a la seguridad social (1,4% del PIB frente al 9,0% del PIB en la OCDE, si bien esto se debe en parte a los sistemas privados obligatorios de pensiones y salud).

Finalmente, si bien la regla fiscal de Chile ha funcionado bien y ha contribuido a que tenga los spreads soberanos más bajos de la región, hay espacio para ajustar aún más el marco fiscal. En 2013, se confirió personalidad jurídica al Consejo Fiscal Asesor, una medida bienvenida, pero el nuevo Consejo necesita mayor autonomía, dado que sus miembros son designados por el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos ejerce de Secretario del Consejo. Si tuviera mayor autonomía, el Consejo aportaría una evaluación más objetiva y creíble de la política fiscal y garantizaría el cumplimiento de las reglas fiscales por parte del gobierno. El marco de administración de las finanzas públicas es robusto, pero podría ampliarse para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, los informes de finanzas públicas del gobierno describen la política fiscal de corto y largo plazo, incluidos los pasivos contingentes y los supuestos de crecimiento y gasto, lo cual ha resultado ser de utilidad para evaluar la posición fiscal. Sin embargo, para aportar una mayor previsibilidad, podrían incorporarse a la propia regla las metas presupuestarias de mediano plazo y asegurarse de que éstas sean coherentes con el mantenimiento de una robusta posición financiera neta por parte del gobierno, según lo recomendado en recientes Estudios Económicos y Exámenes de Políticas de la OCDE.

Principales recomendaciones de la OCDE

- Seguir utilizando el régimen de fijación de metas de inflación junto con un régimen de tipos de cambio plenamente flexible y mantener la regla de política fiscal responsable y previsible que aísla el gasto del ciclo económico.
- Continuar con los esfuerzos para asegurar de que la implementación administrativa de la reforma tributaria de 2014 sirva para incrementar la transparencia de su aplicación en el ámbito empresarial.
- Potenciar aún más la transparencia y rendición de cuentas del marco fiscal reforzando la independencia del Consejo Fiscal Asesor.

3. Un marco regulatorio más favorable al crecimiento

En la última década, Chile ha logrado crear un entorno de negocios favorable al desarrollo y al crecimiento económico. Sin embargo, todavía hay espacio para mejoras adicionales. Chile podría mejorar las regulaciones, por ejemplo, reduciendo la complejidad de los procedimientos regulatorios, y reforzando el marco de políticas en materia de competencia. Además, podría conseguirse una reducción de las restricciones sobre el mercado de servicios. Dado que un marco regulatorio óptimo requiere sólidas instituciones y procesos de alta calidad a través de los cuales se diseñen, implementen y apliquen las regulaciones, también debe reforzarse el sistema de gestión de las regulaciones.

La ausencia de algunas características clave en el entorno competitivo frenan el crecimiento

La persistente falta de solidez de la productividad en Chile proviene en parte del débil entorno competitivo existente. Si bien es cierto que Chile ha incorporado importantes mejoras a su marco de políticas en materia de competencia, éste sigue careciendo de algunas características fundamentales, entre las que se incluyen un sólido régimen de control sobre las fusiones y un marco jurídico adecuado para realizar estudios de mercado. Abordar estos asuntos constituiría un paso importante para promover la competencia y, así, motivar a las empresas a invertir e incrementar su eficiencia y capacidad de innovación. Asimismo, las barreras de entrada en determinados sectores limitan la posibilidad de adoptar nuevas tecnologías (por ejemplo, reduciendo la flexibilidad de las empresas a la hora de utilizar determinadas soluciones innovadoras o dificultando que puedan reducir la incertidumbre o los plazos para lanzar productos al mercado) y frenan el proceso de reasignación de recursos que puede contribuir a aprovechar al máximo las innovaciones. Por último, el marco de elaboración de políticas regulatorias carece de algunas características clave (por ejemplo, una evaluación del impacto de la regulación) que contribuirían a garantizar que las regulaciones cuenten con el mejor diseño posible, mientras que las mejores prácticas en los procedimientos de elaboración de normas son bastante limitadas.

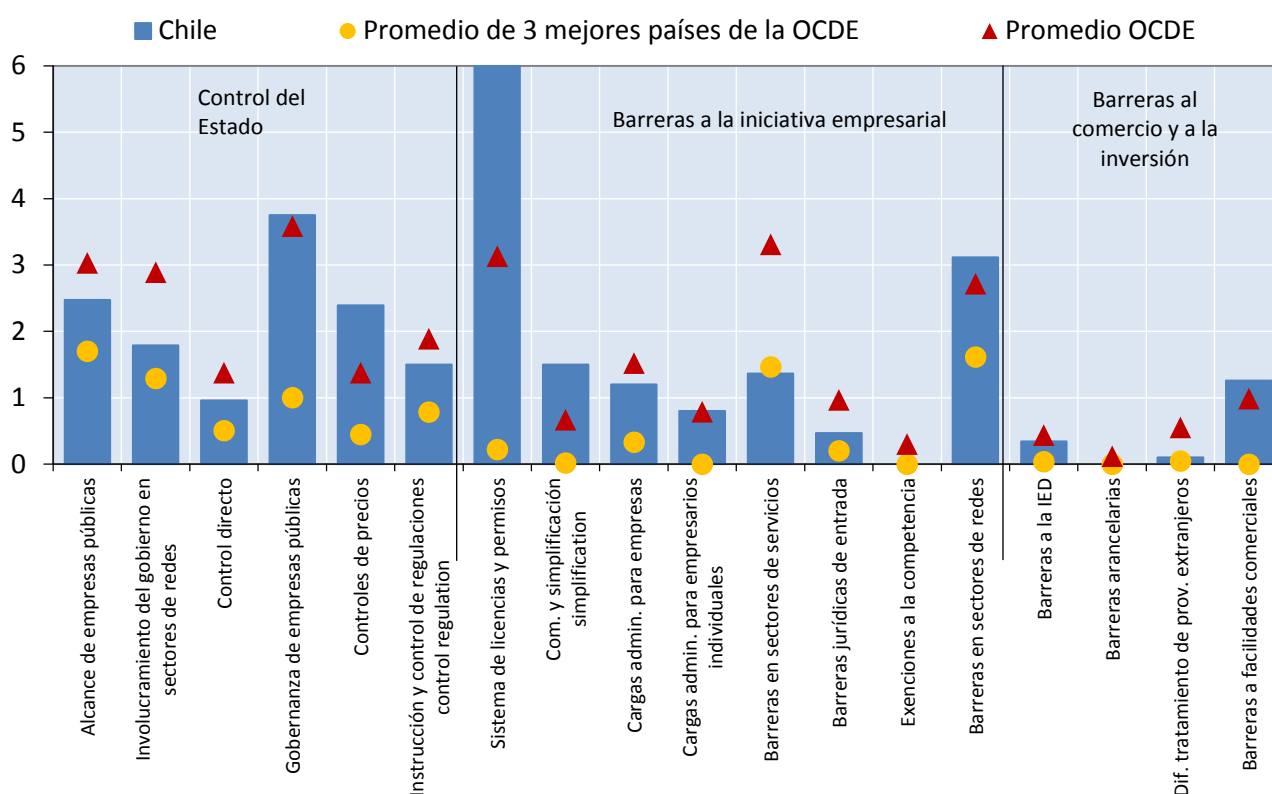
Eliminar los obstáculos a la competencia existentes en el país

En vista del impacto adverso que han tenido las estrictas regulaciones de los mercados de bienes en el crecimiento de la productividad, la OCDE recomendó en el pasado que se redujeran aún más las cargas administrativas sobre las empresas de reciente creación, que se facilitaran los requisitos de registro y notificación, y que se simplificara el régimen de quiebras. Se han adoptado reformas importantes en cada uno de estos ámbitos, sobre todo a través de la ley de 2013 que permite constituir una empresa en tan sólo un día, y también en virtud de la ley de quiebras aprobada el año pasado, que facilita en gran medida el cese de las actividades (véase el Capítulo 4).

No obstante, la restrictividad de los mercados de bienes en Chile sigue siendo superior a la del promedio de los miembros de la OCDE, en base a una medida estandarizada de restrictividad (Figura 3.1). En algunos sectores, la involucración del Estado en las actividades empresariales se puede alinear aún más con las mejores prácticas. Por ejemplo, el gobierno aún proporciona directrices de precios para las empresas de transporte por carretera y no tiene en cuenta los costos de tratamiento y purificación de las aguas residuales al fijar los precios para usuarios distintos de los hogares. Los procedimientos regulatorios son muy complejos, implican exigentes requisitos de concesión de licencias, y en determinados sectores basados en redes —como el ferrocarril o el gas— la competencia se ve frenada por unas barreras de entrada que siguen siendo elevadas. Las simulaciones realizadas basándose en países con niveles de restricciones similares (como es el caso de Francia y México) sugieren que si se alinea la regulación de los mercados de bienes a las mejores prácticas de la OCDE podría impulsarse el PIB entre un ¼ y un ½ por ciento en un plazo de cinco años.

La gobernanza en las empresas públicas es mejorable. En general, las empresas públicas chilenas actúan bien en asuntos relacionados con el trato equitativo de los accionistas o la participación de las partes interesadas. Sin embargo, es necesario seguir fortaleciendo la gobernanza en las empresas públicas. Por ejemplo, deben evitarse las designaciones políticas en los directorios de las empresas públicas; en su lugar, éstos deben estar compuestos por directores independientes, preferiblemente con experiencia en el sector privado y con competencias complementarias. Este es el caso de la empresa nacional de minería (ENAMI) y de la empresa nacional del petróleo (ENAP).

Figura 3.1. La regulación de los mercados de bienes sigue siendo restrictiva en algunos ámbitos
 OCDE, índice de regulación de los mercados de bienes, de 0 (menos restrictivo) a 6 (más restrictivo)



Fuente: OCDE, base de datos de la regulación de los mercados de bienes, www.oecd.org/eco/pmr.

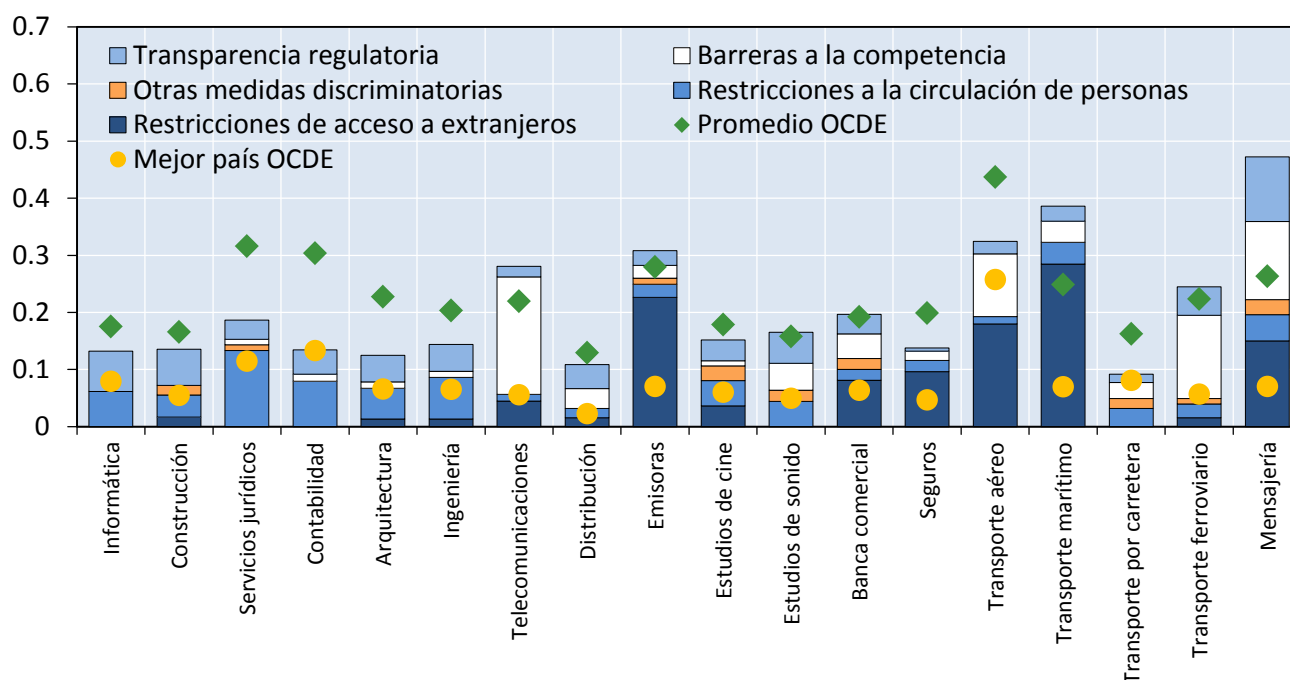
Flexibilizar las restricciones sobre el mercado de servicios

Los servicios representan únicamente el 14% de las exportaciones brutas de Chile. Sin embargo, dichos servicios constituyen el 30% de las exportaciones de valor agregado y más de la mitad de la inversión extranjera directa (IED) entrante, lo cual indica que las exportaciones de bienes dependen en gran medida de los insumos de los servicios. Por tanto, los servicios costo-efectivos de última generación tienen una gran importancia para la competitividad del sector industrial chileno. Los servicios representan el 60% del PIB y dos terceras partes del empleo total, lo cual implica que los ingresos y la demanda agregada dependen de manera fundamental de la productividad en los sectores de servicios.

Chile podría mejorar aún más la eficiencia de su economía al dar una mayor prioridad a aquellas reformas que promuevan la competencia en los mercados de servicios, en especial mediante el fortalecimiento de una regulación que favorezca la competencia en sectores que son esenciales para las cadenas de valor, tales como el transporte marítimo y las telecomunicaciones (Figura 3.2). La tasa de penetración de Internet en Chile se sitúa muy por debajo del promedio de la OCDE, en 14 abonados a Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes, y el precio de las suscripciones a Internet de banda ancha supera el promedio de la OCDE. La propiedad extranjera de los operadores de telecomunicaciones no está restringida y Chile ha dado importantes pasos recientemente para impulsar la competencia en el mercado, sobre todo en relación con la regulación de la interconexión y la portabilidad de números. Sin embargo, es necesario reforzar aún más las normas aplicables al proveedor dominante en los servicios de línea fija para que el marco regulatorio se alinee con las mejores prácticas. Por el contrario, en el mercado de servicios móviles, el establecimiento de cargos de acceso y precios de interconexión por parte del regulador y no a través de las fuerzas del mercado solo beneficia a la competencia en la medida en que el marco general de competencia no impide completamente que los grandes operadores establecidos fijen precios de manera coordinada. Por último, el aumento de la independencia del regulador y supervisor de los mercados de seguros y capitales (Superintendente de Valores y Seguros) potenciaría aún más la transparencia en los mercados financieros del país.

Por otro lado, Chile aplica un enfoque regulatorio bastante restrictivo a los servicios de transporte marítimo, lo cual refleja la situación de la infraestructura portuaria (véase el Capítulo 5). Chile cuenta con un límite de capital extranjero del 49% para poder registrar embarcaciones marítimas (Decreto-Ley 2222), al tiempo que existe la obligación de que la mayoría del directorio de una compañía de transporte marítimo sea de nacionalidad chilena. La participación extranjera en el mercado de cabotaje está restringida. Si se flexibilizaran estas restricciones de entrada podría mejorarse de forma significativa la participación de Chile en las cadenas globales de valor.

Figura 3.2. Chile tiene espacio para reducir aún más las restricciones sobre el mercado de servicios OCDE, índice de restrictividad de los mercados de servicios, de 0 (menos restrictivo) a 1 (más restrictivo)



Fuente: OCDE, base de datos de restrictividad de los mercados de servicios.

Mejorar los procesos de gestión regulatoria

Si bien en Chile las regulaciones nacionales constituyen el marco general de los procedimientos administrativos y de la administración eficiente del Estado, la ausencia de un programa integral de reformas regulatorias ha reducido las posibilidades de conseguir resultados económicos aún mejores y de liberar recursos para potenciar la productividad. Se necesita una sólida gobernanza regulatoria para seguir avanzando y, según las prácticas de la OCDE, esto exigirá liderazgo y supervisión institucional para impulsar las prioridades de las reformas y proporcionar advertencias tempranas a los responsables de las políticas sobre los asuntos regulatorios que deben mejorarse; evaluaciones de impacto basadas en evidencias para promover una regulación eficaz que apoye la coherencia de las políticas; una mayor atención a la opinión de los usuarios, que deben formar parte del proceso de las políticas; un énfasis renovado en las consultas, la comunicación, la cooperación y la colaboración a todos los niveles del gobierno; una revisión del papel de las agencias regulatorias y el equilibrio entre las responsabilidades públicas y privadas en materia de regulación a fin de garantizar la asunción de responsabilidades y evitar incumplimientos; y herramientas que evalúen y midan el rendimiento y los progresos conseguidos, y que comuniquen los costos y beneficios de las reformas.

En Chile, hay una serie de instituciones que juegan un papel relevante a la hora de preparar e implementar las regulaciones. El Ejecutivo desempeña una función predominante en el sistema, pero también un papel concurrente en la preparación de leyes con el Legislativo. La Cámara de Diputados, junto con el Senado, es responsable de la aprobación de las leyes, y ha constituido un Departamento de Evaluación de la Ley que realiza revisiones *ex-post*.

La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento elaborada por el gobierno y coordinada por el Ministerio de Economía, implica la participación de otros ministerios y servicios estatales (véase el Capítulo 4), constituye una buena oportunidad para utilizar la política regulatoria como motor para reformar el marco de

elaboración de políticas. La capacidad del órgano de supervisión para coordinar la implementación eficaz de las políticas regulatorias a todos los niveles del gobierno debería ser una de las principales consideraciones a la hora de elegir a la institución que desempeñe este papel. Junto con Noruega, Chile es el único país de la OCDE que no dispone de algún tipo de órgano de supervisión regulatoria que lleve a cabo diferentes funciones.

Chile ha conseguido avances a la hora de hacer las regulaciones más accesibles y comunicar las obligaciones administrativas que llevan aparejadas. El país dispone de registros que recopilan todos los inventarios regulatorios y ponen a disposición de los usuarios información relativa al marco jurídico. Por ejemplo, el registro www.leychile.cl es una base de datos jurídicos gratuita de la Biblioteca del Congreso que ofrece información de más de 245.000 instrumentos jurídicos. Sin embargo, Chile se encuentra por detrás de la mayor parte de los países de la OCDE a la hora de garantizar que el público pueda participar de manera sistemática en el proceso de elaboración normativa: A pesar de que una ley reciente (Ley N° 20.500) ha hecho obligatoria la participación pública, especificando criterios generales al respecto y estableciendo órganos permanentes dentro de la administración para garantizar el cumplimiento, sigue sin existir una práctica estandarizada que sea aplicable al conjunto de la administración del Estado sobre cómo llevar a cabo una consulta en materia de regulación, incluido en relación con aspectos como su duración, alcance, horizonte temporal y procedimientos implicados.

Más allá de los procedimientos de consulta, Chile no dispone de directrices o normas para la implementación de las mejores prácticas en materia de regulación. Cuenta con determinados controles jurídicos a través del papel desempeñado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) al finalizar la preparación de las propuestas. Y lo que es aún más importante, el país no utiliza de forma sistemática ningún tipo de Evaluación del Impacto Regulatorio (EIR) —práctica habitual en la mayor parte de los países de la OCDE— lo cual podría reducir la eficacia y eficiencia de las regulaciones. Se han realizado esfuerzos por introducir algún tipo de evaluación de impacto *ex-ante* (como es el caso del Estatuto PYME), pero con un éxito limitado. No existe un requisito legal de que las ventajas de las nuevas regulaciones superen los costos, ni de que la regulación se fundamente en una explicación de las razones que han motivado su aplicación. En vista de las oportunidades mencionadas anteriormente, el gobierno de Chile solicitó a la OCDE que llevara a cabo un Examen de Reformas Regulatorias, que se completará durante el último trimestre de 2015.

Reforzar el marco de políticas en materia de competencia

La ley chilena de competencia de 2009 respalda la adopción y ejecución eficaz de políticas que combatan los comportamientos anticompetitivos. Sin embargo, es necesario que se introduzcan modificaciones a dicha ley para establecer un régimen de control sobre las fusiones que sea eficaz, eficiente y transparente. El control sobre las fusiones constituye un componente esencial de cualquier política eficaz en materia de competencia, lo cual permite evaluar el impacto de las fusiones sobre el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica. El actual sistema chileno de revisión de fusiones carece de criterios claros, jurisdiccionales y sustantivos sobre el control de las fusiones, se basa en procedimientos generales de defensa de la competencia que no han sido diseñados para este fin, y carece de facultades alineadas de revisión por parte de la Fiscalía Nacional Económica y el Tribunal de la Competencia. Si se abordaran estos problemas, se podrían seleccionar, notificar y revisar las fusiones de manera puntual, eficaz y previsible, en beneficio de la eficiencia económica y del bienestar de los consumidores (OCDE, 2014a).

Además, Chile carece de un marco jurídico adecuado para realizar estudios de mercado, así como de los recursos oportunos para ejecutarlos con eficacia. Los estudios de mercado proporcionan a las autoridades de la competencia un entendimiento sólido sobre el funcionamiento de los mercados y sectores. Este tipo de estudios se llevan a cabo cuando surgen preocupaciones con respecto al funcionamiento de un mercado, las cuales pueden deberse a factores tales como el comportamiento de las empresas, la estructura del mercado o la conducta de los consumidores, entre otros. Los estudios de mercado pueden dar como resultado que se ofrezcan recomendaciones a empresas privadas o a organismos públicos para que se eliminen cualesquiera obstáculos innecesarios para el funcionamiento de los mercados y, en caso de que se detecten comportamientos anticompetitivos, pueden derivar en la apertura de investigaciones en defensa de la competencia. Muchas jurisdicciones de la OCDE se basan cada vez con mayor frecuencia en estas herramientas para potenciar la libre competencia.

El gobierno actual está comprometido a reformar el marco jurídico para garantizar una aplicación eficaz de la libre competencia. En marzo de 2015 se presentó al Congreso el borrador del proyecto de ley de competencia que comprende una nueva serie de sanciones para los carteles, un sistema reformado sobre el control de las fusiones y los estudios de mercado. La reforma propuesta es ambiciosa, pero está en línea con las mejores prácticas de la OCDE y las recomendaciones de la OCDE a Chile. El núcleo de la reforma incluye una propuesta para incrementar la eficacia de las sanciones contra los carteles ilegales: promueve la introducción de sanciones penales para ejecutivos y un tope más alto de sanciones monetarias. La OCDE ha promovido sistemáticamente un sistema sólido y eficaz de sanciones para erradicar los comportamientos más agresivos de los carteles, los cuales se consideran la forma más notoria de violación de la competencia. El nuevo proyecto de ley también debería abordar las preocupaciones anteriormente indicadas al introducir un régimen de control más eficaz y transparente sobre las fusiones y al otorgar a la Fiscalía Nacional Económica facultades formales para llevar a cabo estudios de mercado.

Principales recomendaciones de la OCDE

- Desarrollar directrices y normas vinculantes para mejorar aún más el proceso de elaboración normativa. Estandarizar la participación y el uso sistemático de las evaluaciones del impacto regulatorio.
- Reducir aún más las restricciones de la regulación de los mercados de bienes, sobre todo la complejidad de los procedimientos regulatorios y el involucramiento del Estado en las actividades empresariales. Realizar revisiones para racionalizar el sistema normativo existente, por ejemplo, utilizando el conjunto de herramientas para la evaluación de la competencia (*Competition Assessment Toolkit*) de la OCDE.
- Potenciar la competencia en algunos mercados de servicios, en especial mediante el fortalecimiento de una regulación que favorezca la competencia en sectores que son esenciales para las cadenas de valor, como las telecomunicaciones.
- Concluir la reforma del régimen de control sobre fusiones para establecer una clara definición de las fusiones sobre las que debe informarse, un mecanismo y umbrales de notificación sobre las fusiones, y procedimientos de revisión más transparentes, eficaces y puntuales, así como las facultades ejecutivas pertinentes.
- Avanzar con rapidez en el plan para otorgar a la Fiscalía Nacional Económica facultades jurídicas claras y expresas para llevar a cabo estudios de mercado y emitir recomendaciones, entre las que se incluyen la capacidad para exigir información tanto a empresas privadas como a organismos públicos.
- Incrementar la independencia de algunas empresas públicas, como es el caso de la empresa nacional de minería (ENAMI) y de la empresa nacional del petróleo (ENAP).

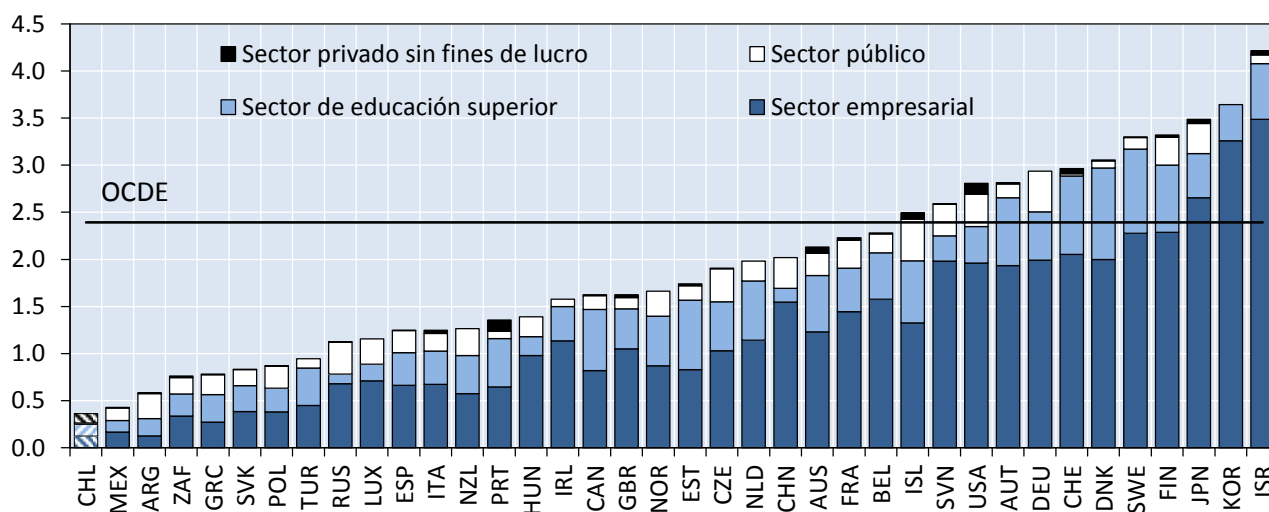
4. Promover la inversión en I+D e innovación

El bajo crecimiento de la productividad total de factores (PTF) de Chile se debe en parte a las debilidades de su sistema de innovación. Junto con impulsar el crecimiento tendencial de la productividad, la innovación es fundamental para diversificar la economía y dotarla de una menor dependencia del sector minero. Chile ha mejorado sus marcos de políticas en los últimos años, pero el gasto en I+D e innovación —sobre todo por parte del sector empresarial— sigue siendo muy bajo. Si bien las reformas regulatorias analizadas en el capítulo anterior contribuirán a que se abran nuevas vías para la innovación, la inversión y la iniciativa empresarial, Chile también necesita actuar en otros frentes para liberar el pleno potencial de innovación de su economía. Esto se puede conseguir mejorando los beneficios fiscales de la inversión en I+D, flexibilizando la entrada y salida de las empresas, mejorando la colaboración entre la industria y la comunidad científica, potenciando programas que promuevan la innovación y mejorando la institucionalidad. La nueva Agenda de Productividad de Chile es un paso importante hacia la dirección correcta.

La intensidad en I+D sigue siendo baja

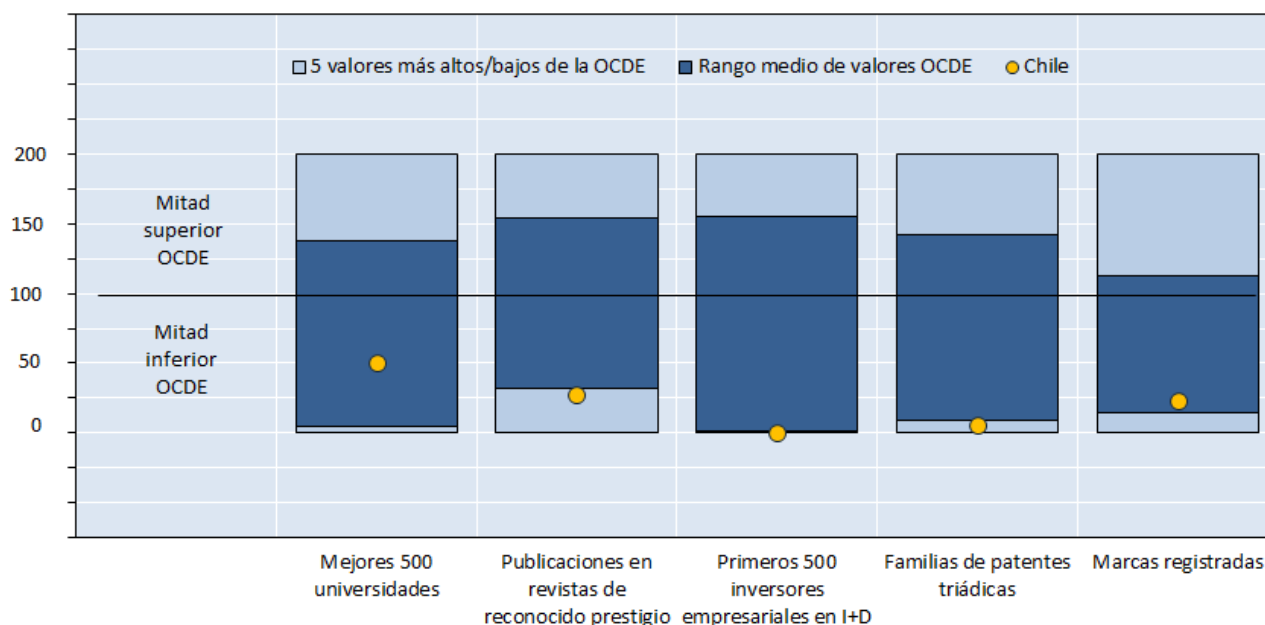
Se necesita tiempo para que la productividad repunte en respuesta a la mejora de las políticas implementadas, al tiempo que los marcos de políticas de innovación ya han dado buenos resultados en el ámbito empresarial. La existencia en Chile de políticas macroeconómicas estables y su apertura comercial constituyen condiciones previas de gran utilidad para la inversión a largo plazo en I+D y, si bien es cierto que podrían reducirse aún más las restricciones a la competencia (véase el Capítulo 3), los marcos de políticas chilenas ocupan una buena posición al compararlas con otros países de América Latina. Aun con todo, si bien el gasto en I+D ha aumentado ligeramente en los últimos años, del 0,3% en 2007 al 0,4% en 2013, este gasto sigue siendo el más bajo de la OCDE; el limitado gasto en I+D se concentra en gran medida en el sector universitario financiado con fondos públicos (Figura 4.1). La participación del sector empresarial es especialmente baja, si bien ha empezado a aumentar, con cerca de 600 empresas que invierten de manera rutinaria en I+D, una cifra que se ha duplicado en los últimos años. No obstante, Chile obtiene una baja puntuación en los distintos parámetros que miden los resultados de la innovación, como es el caso de las patentes y de las publicaciones científicas de reconocido prestigio (Figura 4.2).

Figura 4.1. La intensidad en I+D es baja, en especial en el sector empresarial
Gasto en I+D por sector de actividad, porcentaje de PIB, 2013 o último año disponible



Fuente: OCDE (2014), base de datos de principales indicadores de ciencia y tecnología.

Figura 4.2. El rendimiento de Chile en innovación se sitúa por debajo del de otros países de la OCDE
 Índice de rendimiento normalizado (medido por el PIB) relativo a los valores medianos en la zona de la OCDE



Fuente: OCDE (2014), *Perspectivas en ciencia y tecnología*

Potenciar una mayor inversión privada en I+D mediante incentivos tributarios

Para potenciar la participación privada en la inversión en I+D, se implementó en 2008 un beneficio fiscal inicial dirigido al gasto en I+D. En 2012, se modificó este beneficio fiscal para que las actividades de I+D desarrolladas internamente también pudieran beneficiarse. Otros cambios importantes que se han efectuado a la ley incluyen el hecho de que se ha multiplicado por tres el techo tributario anual para este beneficio, hasta USD 1,2 millones, al tiempo que se levanta el tope del 15% como proporción de los ingresos brutos. Tras esta modificación, el número de nuevos solicitantes se ha multiplicado por cinco. El programa existente sigue siendo más relevante para las entidades de mayor tamaño, dado que el crédito solo se puede amortizar contra beneficios. La evidencia del trabajo de la OCDE sobre las nuevas fuentes de crecimiento (Andrews y Criscuolo, 2013) sugiere que los créditos reembolsables pueden ayudar a las empresas dinámicas de menor tamaño, incluidas las de reciente creación que aún no generen beneficios económicos para poder beneficiarse de los créditos no reembolsables. Con el tiempo, Chile debería realizar un seguimiento cercano de la aplicación de este esquema y considerar la adopción de créditos reembolsables para complementar el esquema revisado recientemente. Para aumentar los incentivos entre las entidades de mayor tamaño en el futuro, podría añadirse al esquema actual un elemento incremental que ofrezca incentivos adicionales (OCDE, 2013a).

Mejorar el entorno para el emprendimiento

Las reformas efectuadas en los últimos años han conseguido que crear una empresa sea más sencillo. En mayo de 2013 entró en vigor una nueva ley que permite crear una empresa en tan solo un día. Esta modificación profundiza en una reforma que entró en vigor en 2011 y que simplificaba los procedimientos para poner en marcha un negocio, reduciendo los días necesarios para ello de 22 a 7. La creación del programa de emprendimiento Start-Up Chile en 2010, una iniciativa del Ministerio de Economía y CORFO, aspira a convertir a Chile en el centro líder en innovación de América Latina, junto con una serie de programas complementarios que contribuyen a facilitar la transferencia internacional de tecnologías, cuyo financiamiento se ha impulsado recientemente. El gobierno ha anunciado recientemente sus planes de ampliar el programa Start-Up Chile, aumentando los fondos en un 47% y facilitando el acceso de las PYMEs al crédito a través de BancoEstado. En 2014 se aprobó una nueva ley de quiebras que aborda un antiguo problema que provoca que los procedimientos duren con frecuencia hasta cinco años, en comparación con el promedio de los países de la OCDE que suele ser menos de medio año. Esta nueva ley es un paso importante para la mejora del dinamismo empresarial. La mejora de estas políticas de salida debería optimizar la reasignación de recursos y, al reducir la incertidumbre, estimularía tanto la creación de empresas nuevas como el financiamiento. Pero Chile también debe mejorar el acceso al capital por parte de los emprendedores, por ejemplo simplificando los requisitos para que los fondos extranjeros de capital de riesgo puedan operar a nivel local.

Abordar la escasez de investigadores cualificados

El capital humano parece constituir otro obstáculo para conseguir mejoras de la productividad en las empresas chilenas. Las actividades de innovación e I+D dependen en gran medida de los trabajadores debidamente capacitados, especialmente aquellos con calificaciones de postgrado. A pesar de que se han adoptado algunas medidas para aumentar el número de estudiantes con estudios de magíster y doctorado tanto a nivel nacional como internacional, Chile sigue careciendo de la cantidad necesaria de capital humano avanzado en ámbitos clave de los campos STEM (ciencia, tecnología y administración de ingeniería) (OCDE, 2014b). Asimismo, las debilidades existentes en las prácticas de administración limitan su capacidad para hacer un uso eficiente de las destrezas existentes en el sector empresarial (Andrews y Criscuolo, 2013). Para abordar estos problemas, el gobierno debería ampliar las ayudas económicas proporcionadas por el gobierno a los grados avanzados que tengan un contenido significativo en ámbitos tecnológicos, y para facilitar la integración de los graduados en el sector empresarial. Esta medida sería especialmente relevante para el programa Becas Chile (que paga la matrícula en reputados programas de grado del extranjero) dado que menos de la mitad de los estudiantes de doctorado que se benefician de dicho programa pertenecen a los campos STEM.

Ampliar los programas que promuevan la innovación con mayor éxito

Chile cuenta con varios programas bien diseñados que promueven la innovación, que tratan de abordar la tradicional separación entre el entorno empresarial y el universitario del sistema de innovación de Chile. Sin embargo, ni la escala de los programas ni la acogida de los mismos han sido suficientemente importantes como para conseguir un impacto significativo. De hecho, menos del 1% de las empresas del sector formal han solicitado y recibido ayudas de estos programas. Para impulsar la acogida de los programas y garantizar que sean costo-eficientes, las autoridades deberían dotarlos de un diseño que permita que puedan ser evaluados adecuadamente. En base a la revisión periódica de los mismos, aquellos programas cuyos resultados hayan sido positivos deberían ampliarse, proporcionándoles un mayor grado de estabilidad en sus políticas, mientras que aquellos programas cuyos resultados sean ineficientes deberían cerrarse o revisarse.

La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento elaborada por el gobierno constituye un paso muy importante para abordar la fragmentada configuración institucional para la innovación. Incluye 47 medidas diferentes que se centran en promover la diversificación de la producción, impulsar sectores con un elevado potencial de crecimiento, expandir programas y recursos disponibles para empresas de reciente creación en sus fases iniciales, incrementar la productividad y la competitividad de las empresas, y generar un nuevo ímpetu para la exportación. Entre los más destacados de estos esfuerzos se encuentran la creación de una Comisión de Productividad que contribuirá a asegurar que la productividad sea el principal foco de atención en la elaboración de políticas a todos los niveles del gobierno, y ayudará a identificar políticas.

Se están destinando nuevos esfuerzos a los denominados Programas Estratégicos que promueven la coordinación entre el sector público y privado y que podrían contribuir a la creación de clústeres. De hecho, puede ser conveniente establecer una mayor concentración de las ayudas en áreas que complementen las ventajas naturales de Chile de una forma que enfatice la cooperación entre la industria y la ciencia (Warwick, 2013). Los depósitos chilenos de cobre para la minería, los recursos hídricos utilizados para la acuicultura, los recursos del suelo utilizados en la producción de vino y la claridad del cielo para el desarrollo de la astronomía constituyen unos activos importantes para poder desarrollar estos ámbitos científicos y establecer vínculos mutuos que ayuden a generar un ecosistema local de innovación y a reforzar el desarrollo tecnológico. Debe actuarse con cierta cautela ya que los riesgos de apoyar los proyectos de innovación equivocados pueden ser considerables y las revisiones efectuadas recientemente por la OCDE sugieren que estos enfoques podrían ser más efectivos si se abordaran los problemas de coordinación y se centraran en la creación de redes, por ejemplo, mediante la creación de un marco que promueva el diálogo entre el gobierno, las entidades privadas y otras partes interesadas. Las medidas deberían tratar de profundizar en las ventajas comparativas, y aplicando un especial cuidado para evitar que se creen oportunidades que generen comportamientos de captación de rentas, mediante un involucramiento sólido y continuado por parte del sector privado.

Principales recomendaciones de la OCDE

- Reforzar la elaboración de políticas de innovación mediante el despliegue completo de la Agenda de Productividad, facilitando los vínculos entre la industria y la investigación, y promoviendo la coordinación público-privada para explotar los activos naturales, contribuyendo a complementar las ventajas comparativas.
- Revisar con regularidad los programas de innovación, cerrando o ajustando los programas ineficientes y ampliando aquellos cuya eficacia haya quedado demostrada.
- Con el paso del tiempo, proporcionar créditos fiscales reembolsables para I+D a las entidades de menor tamaño, de forma que las empresas recién creadas, jóvenes e innovadoras puedan beneficiarse más fácilmente de dichos créditos. Considerar la incorporación de un elemento incremental al esquema que aumente las ventajas a medida que se incrementen las inversiones.
- Ampliar las ayudas económicas para grados universitarios avanzados relacionados con los campos STEM, especialmente en el marco del programa Becas Chile.
- Impulsar aún más el acceso de los emprendedores a las redes globales y al capital de riesgo, lo cual incluye la simplificación de los requisitos para que los fondos extranjeros de capital de riesgo operen en el ámbito local.

5. Promover la infraestructura marítima de Chile

El comercio internacional de Chile depende en gran medida de su infraestructura marítima. A pesar de que el rendimiento actual de la infraestructura marítima es bueno, existen varios desafíos que deben abordarse para que el país siga siendo competitivo en este ámbito. La gobernanza de los puertos deben mejorarse dado que el sistema está administrado por muchos actores diferentes que desarrollan su labor sin coordinación y se generan tensiones entre los puertos y las ciudades, al tiempo que algunos servicios marítimos están cerrados a la competencia. Un ejemplo de ello es la navegación costera, que es prácticamente inexistente debido a las restrictivas reglas de cabotaje. Finalmente, podría obtenerse una visión global del transporte de mercancías mediante el desarrollo de indicadores adicionales del desempeño en el ámbito de la logística.

Infraestructura de transporte marítimo de Chile: relativamente adecuada, pero no exenta de desafíos

Chile depende en mayor medida de la infraestructura de comercio marítimo que muchas otras economías, debido a su ubicación geográfica, a su geografía física y a su perfil exportador. Las exportaciones de Chile representan el 38% del PIB (el promedio de la OCDE es del 27%), y aproximadamente el 95% del volumen comercial exterior de Chile se gestiona a través de sus puertos. Las principales exportaciones de Chile incluyen el cobre y los productos forestales y agrícolas. La competitividad de estas exportaciones depende de la eficiencia de los complejos portuarios especializados situados en el norte, sur y centro de Chile.

Los puertos chilenos obtienen una buena puntuación en varios indicadores de rendimiento. El promedio de tiempo de inmovilización de los barcos en los puertos chilenos es relativamente corto, la productividad en la mayor parte de las terminales portuarias es elevada para América Latina y la introducción de uno o más concesionarios privados en la operación de terminales ha facilitado la aplicación de las mejores prácticas internacionales. El sistema portuario de Chile muestra una elevada resistencia ante los fenómenos atmosféricos extremos, debido a las medidas de adaptación aplicadas y a la presencia de dos puertos por región (por ejemplo, Valparaíso-San Antonio, Antofagasta-Mejillones), que pueden actuar como sustitutos en caso de que se produzcan desastres naturales, al tiempo que aportan competencia entre puertos en los períodos de funcionamiento normal.

Actualmente, Chile está llevando a cabo un ambicioso proyecto para ampliar su capacidad en puertos de gran escala de largo plazo, lo cual se une a los planes de expansión ya previstos en distintos puertos como preparación al aumento de la demanda proyectada para la próxima década. Actualmente, las compañías navieras están sumidas en una frenética actividad de compras de la nueva generación de buques portacontenedores de gran tamaño, lo cual acelerará el aumento de las dimensiones de los buques en las principales rutas de comercio marítimo, generando una serie de efectos en cascada en la costa oeste de América Latina. Esto pone de manifiesto la necesidad de actualizar y ampliar la capacidad de los puertos de gran escala prevista en Chile (Michea, 2013; Brooks et al., 2014).

Sin embargo, no se puede dar por sentado el buen rendimiento relativo de los puertos chilenos. Existen varios desafíos que Chile debe resolver para poder sostener este buen comportamiento en el futuro, principalmente en relación con la gobernanza de los puertos, la navegación costera y los indicadores de rendimiento en el ámbito de la logística. La resolución de estos desafíos reforzará la competitividad portuaria del país y ofrecerá oportunidades de crecimiento en el futuro.

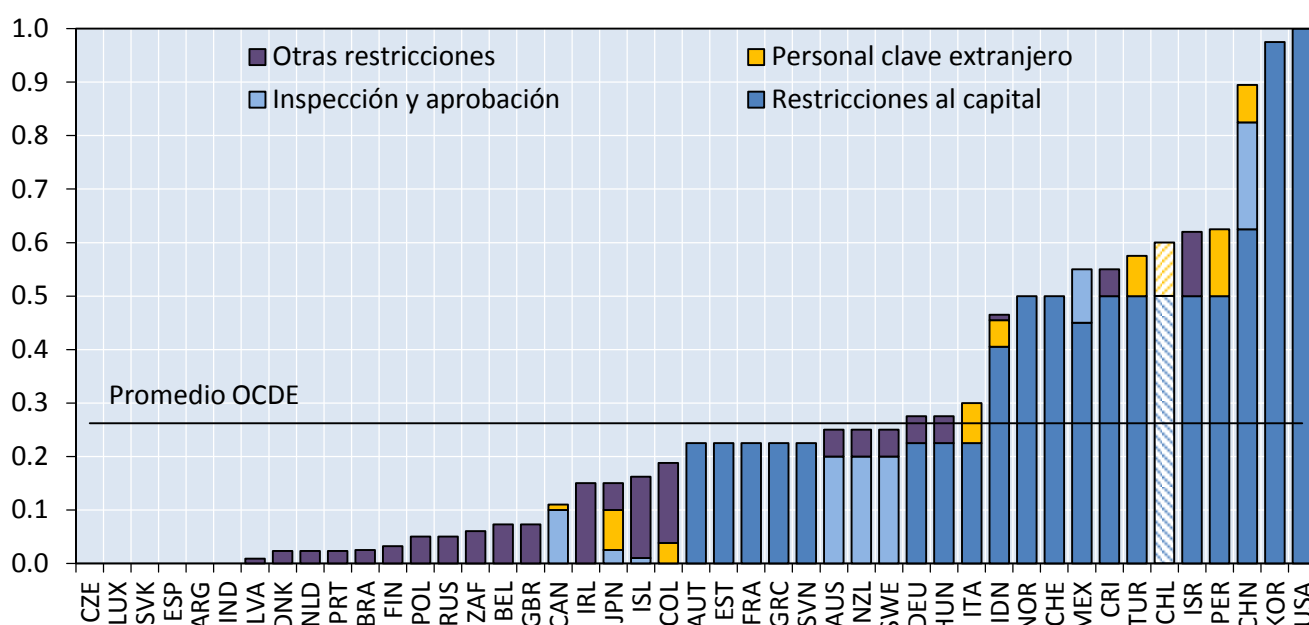
Mejora de la gobernanza en los puertos

Uno de los desafíos a los que se enfrentan los puertos chilenos tiene que ver con su gobernanza. El sistema mixto de gobernanza se basa en tres tipos diferentes de puertos: puertos deportivos, puertos privados abiertos al uso público y puertos (de empresas) completamente privados. Este sistema está administrado por diferentes ministerios y agencias del gobierno sin que exista demasiada coordinación entre ellos, lo cual deriva en la concesión de permisos para crear nuevos puertos de empresas con independencia de los puertos públicos y de sus concesionarios, los operadores de terminales. Es necesario que Chile disponga de una estrategia global e integrada de su sistema portuario para poder ofrecer una mayor claridad a los operadores

de terminales a fin de que puedan mantener sus inversiones y las ampliaciones de terminales previstas. La fragmentación institucional existente también obstaculiza la aplicación de estrategias eficaces en el interior del país, por lo que esta visión integrada debería incluir la conectividad de los puertos con las zonas de interior, incluidas las infraestructuras de ferrocarriles y carreteras, así como los diferentes servicios de logística prestados en los puertos y en sus alrededores, en línea con las actividades aduaneras y la promoción del comercio.

Muchos puertos de Chile están ubicados en el centro de las ciudades o en zonas cercanas a los mismos, lo cual ha generado tradicionalmente tensiones entre los puertos y las ciudades con respecto al uso del suelo. Recientemente, se han creado comités conjuntos entre los puertos marítimos y las ciudades para mejorar estas relaciones, pero debería ampliarse su cometido y analizar cómo pueden reforzar mutuamente los vínculos entre ciudades y puertos. Con respecto a determinados servicios marítimos (como es el caso del pilotaje), Chile parece contar con un enfoque bastante restrictivo, tal y como refleja la puntuación relativamente alta conseguida para el transporte marítimo en el índice de restrictividad regulatoria a la IED de la OCDE (Figura 5.1). En este sentido, debería considerarse la posibilidad de liberalizar el sector, lo cual podría reducir los costos de los puertos (OCDE, 2015a).

Figura 5.1. Chile impone fuertes restricciones a las entradas de IED en el sector del transporte marítimo
OCDE, índice de restrictividad regulatoria a la IED, de 0 (menos restrictivo) a 1 (más restrictivo)



Fuente: OCDE, base de datos de restrictividad regulatoria a la IED, <http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>.

Un mayor papel para la navegación costera

La navegación costera se encuentra muy poco desarrollada en Chile, pero presenta grandes oportunidades si se tiene en cuenta la extensa zona litoral del país. La mayor parte de los bienes importados a Chile se gestionan a través de los dos principales puertos de contenedores de la zona central de Chile (Valparaíso y San Antonio) y posteriormente se trasladan por carretera a su destino final, que incluye tanto al norte como el sur del país. Esto tiene consecuencias importantes en materia de intermodalidad; si se aumentaran las conexiones con el transporte ferroviario de mercancías podrían reducirse los costos totales del transporte. Teniendo en cuenta la extensa zona litoral del país y la multitud de puertos existentes, tendría sentido facilitar la navegación costera en estas grandes distancias, reduciendo así el tráfico por carretera y las emisiones en el aire. El restrictivo entorno existente para la participación extranjera en los servicios de cabotaje limita además la competencia en el mercado de la navegación costera, lo cual posiblemente tenga consecuencias negativas en los costos de logística. La navegación costera podría desarrollarse al liberalizar la legislación actual sobre cabotaje, que es sorprendentemente restrictiva para un país que, en muchos otros ámbitos, demuestra una gran apertura.

Mejorar las medidas de desempeño del sistema de transporte

Es fundamental contar con un conjunto robusto y completo de indicadores de desempeño a nivel nacional para poder entablar un diálogo constructivo y de alto nivel en materia de políticas y para implementar con eficacia estrategias que mejoren la logística. Para poder evaluar el impacto del sector marítimo de Chile, es importante que se desarrollen unos indicadores clave del desempeño (KPI) que permitan efectuar un seguimiento de la competitividad de los servicios del transporte de mercancías y de las operaciones de logística. La medición del desempeño de un sistema logístico constituye un desafío considerable y depende en gran medida del tipo y la calidad de datos que ya recabe el país y que decida recabar en el futuro. Basándose en el actual portal de datos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, debería crearse un Observatorio de Logística para consolidar todos los datos disponibles en Chile sobre el transporte de mercancías y la cadena de valor. Este observatorio puede ayudar al gobierno a diagnosticar los problemas existentes en el ámbito de la logística y aportar evidencias para el proceso de elaboración de políticas. Actualmente se encuentra en marcha un proyecto respaldado por el Foro Internacional de Transporte, que creará un Observatorio de la Logística para el transporte de mercancías.

Principales recomendaciones de la OCDE

- Racionalizar el marco institucional relacionado con los puertos públicos y privados. Actualizar y modernizar la legislación portuaria en consecuencia para abordar la fragmentación institucional y la falta de competencia en los servicios marítimos.
- Profundizar en los planes nacionales existentes de desarrollo portuario y elaborar un plan estratégico e integrado de largo plazo para la logística en el transporte de mercancías.
- Potenciar la interacción entre ciudades y puertos, a través de un involucramiento más sistemático de las partes interesadas en el desarrollo estratégico y en el impacto de los puertos.
- Facilitar la navegación costera mediante la liberalización de las normas de cabotaje marítimo.
- Profundizar las iniciativas existentes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, institucionalizar la recopilación de indicadores clave de desempeño para el sector marítimo de Chile a fin de respaldar la toma de decisiones en base a evidencias.

6. Mejora de la calidad y la igualdad en la educación

Si bien los resultados de Chile en el Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA) mejoraron significativamente a principios de la década pasada, esta tendencia se ha desacelerado y en la actualidad se mantiene por debajo del promedio de la OCDE. Asimismo, el impacto del nivel socioeconómico en el rendimiento de los estudiantes es uno de los más elevados de la OCDE. La experiencia internacional sugiere que entre las fórmulas más eficaces para mejorar la igualdad en el sistema de educación obligatoria se incluye dar a todos los estudiantes el mejor inicio posible en educación, apoyar a los profesores en las escuelas y abordar los problemas de gobernanza. El gobierno ha introducido importantes reformas en el sistema educativo a través de nueva legislación que pone fin al lucro, al copago y a las prácticas de admisión selectivas en cualquier centro de educación primaria y secundaria que reciba subsidios estatales. Otros proyectos de ley remitidos al Congreso reformarán la educación de primera infancia y preescolar, y mejorarán la carrera docente. Al igual que sucede con cualquier reforma importante, es probable que el periodo de transición presente desafíos.

La calidad e igualdad del sistema educativo de Chile se sitúa por detrás del promedio de la OCDE

El acceso a la educación en Chile es amplio y sigue siendo superior al promedio de América Latina y el Caribe para todos los niveles de educación, con tasas netas de acceso en 2012 del 85% en preescolar, del 93% en educación primaria y del 84% en educación secundaria. El acceso a la educación terciaria se duplicó entre el año 2000 y el 2012, alcanzando una tasa bruta de acceso del 74%, por encima del promedio de la OCDE del 71%. La tasa de acceso es superior en el caso de familias con rentas más elevadas, pero las diferencias entre los distintos niveles de ingresos son inferiores que en otros países de América Latina y el Caribe (UIS, 2015).

Chile obtiene una mejor puntuación que los otros siete países de América Latina y el Caribe que participaron en el estudio PISA en 2012, si bien sigue situándose por debajo del promedio de la OCDE. La brecha existente con respecto a la puntuación promedio de la OCDE en el estudio PISA de 2012 en matemáticas es equivalente a 1,7 años de escolarización en educación secundaria. Y, si bien es cierto que Chile consiguió mejoras significativas en matemáticas y lectura entre los estudios PISA de 2000 y 2009, la mejora en igualdad y calidad se desaceleró en el estudio PISA de 2012. Algo más de la mitad de los estudiantes chilenos de 15 años (51,5%) obtuvieron una puntuación inferior al nivel 2 en matemáticas (el promedio de la OCDE es del 23,0%), lo cual significa que sólo pueden utilizar algoritmos básicos para resolver problemas con números enteros. Este porcentaje se ha mantenido estable en la mayor parte de los ciclos del estudio PISA. Tan sólo un 1,6% de los estudiantes chilenos de 15 años se encuentran entre los estudiantes con mejores resultados (niveles 5 o 6 de puntuación en PISA), y este porcentaje ha llegado incluso a descender en comparación con ciclos anteriores del estudio. El impacto del nivel socioeconómico sobre el rendimiento de los estudiantes chilenos en matemáticas es uno de los más altos de los países de la OCDE y otros países participantes (sólo superado por Perú y la República Eslovaca). Además, Chile refleja una de las correlaciones más elevadas de la región entre la calidad de los recursos educativos de las escuelas y el nivel socioeconómico de los estudiantes (OCDE/CAF/ECLAC, 2014).

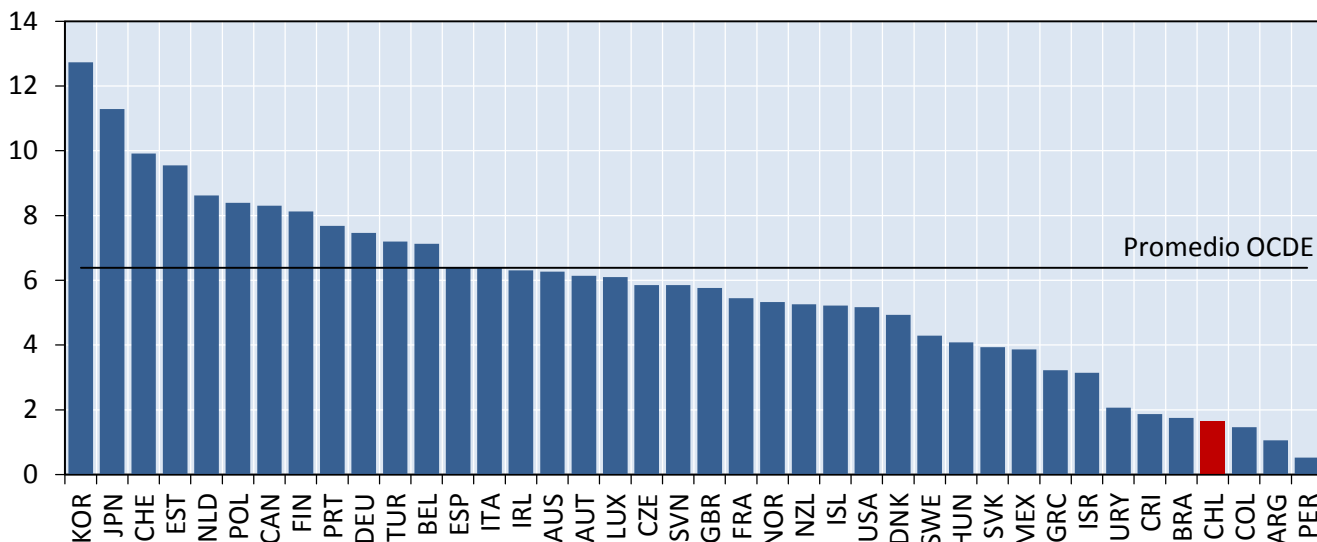
Chile cuenta además con un porcentaje inferior al promedio de estudiantes "resilientes" según la valoración de PISA. Sólo el 1,7% de estudiantes batieron los pronósticos socioeconómicos a los que se enfrentan y superan las expectativas en comparación con los estudiantes de otros países —lo cual contrasta con el promedio de la OCDE del 6,4% (Figura 6.1). Para adquirir una mayor resiliencia frente a las desventajas sociales a las que se enfrentan, los estudiantes deben estar motivados y comprometidos, creer en sí mismos y en sus capacidades, y recibir apoyo de sus profesores. Por tanto, existen palancas tangibles en las que los tomadores de decisiones se pueden apoyar para aumentar la resiliencia.

El gobierno ha aprobado recientemente nueva legislación que pone fin al lucro, al copago y a las prácticas de admisión selectivas en cualquier centro de educación primaria y secundaria que reciba subsidios estatales. Los nuevos proyectos de ley remitidos al Congreso reformarán la educación de primera infancia y preescolar, y mejorarán la carrera docente. Si bien estas reformas son acogidas muy favorablemente y acercarán a Chile a las mejores prácticas de la OCDE, asegurarse de que la implementación de las reformas cumpla las metas

sociales, políticas y pedagógicas previstas será un desafío. El gobierno también ha anunciado cambios en la gestión de los colegios públicos así como en el financiamiento de la gobernanza de la educación superior.

Figura 6.1. Sólo una pequeña proporción de los estudiantes chilenos con un bajo nivel socioeconómico sobresalen en las pruebas PISA

Proporción de estudiantes que se encuentran en el cuarto más bajo del índice de nivel económico, social y cultural de PISA pero sus resultados se sitúan en el cuarto más alto tras contabilizar el nivel socioeconómico (con respecto a estudiantes de todos los países)



Fuente: OCDE (2013b), Resultados de PISA 2012: Excelencia a través de la igualdad (Volumen II): Dando a cada estudiante la oportunidad de tener éxito, Tabla II.2.4, <http://dx.doi.org/10.1787/888932964813>

Mejorar la igualdad en la educación chilena

Un sistema educativo es equitativo cuando es *inclusivo* (todas las personas alcanzan al menos un nivel mínimo de competencias) y *justo* (las circunstancias personales o sociales no obstaculizan la consecución del potencial educativo de cada persona (OCDE, 2012)). La educación, así como las competencias y los conocimientos que proporciona, influyen en gran medida en las perspectivas de vida de los ciudadanos, incluidas sus oportunidades de empleo, su salario y su salud. La educación también desempeña un papel importante en patrones generales de movilidad y desigualdad social y de ingresos. La falta de inclusión y justicia puede provocar que los estudiantes repitan curso y/o abandonen los estudios, lo cual conlleva, en ambos casos, elevados costos económicos y sociales. Algo más de uno de cada cuatro jóvenes chilenos de 15 años han repetido al menos un curso en educación primaria o educación secundaria inferior —el doble que el promedio de la OCDE—. Por tanto, invertir en igualdad da resultados y potencia al mismo tiempo la calidad y la eficiencia (OCDE, 2013b).

Las evidencias disponibles muestran que cuanto antes —dentro del ciclo educativo— un gobierno invierta en igualdad, mayores serán los resultados para los estudiantes y la sociedad en general. Por ejemplo, los datos del estudio PISA muestran que en 32 países de la OCDE, los estudiantes que habían asistido a educación preescolar durante más de un año conseguían mejores resultados que los estudiantes que no habían asistido a esta etapa educativa —en muchos países, la diferencia era superior a un año escolar—. Solamente uno de cada cinco niños chilenos de entre 0 y 2 años tiene acceso a algún tipo de educación de primera infancia y cuidado infantil (véase el Capítulo 7). Invertir en educación de primera infancia y cuidado infantil es vital para dar a los niños el mejor inicio posible en su desarrollo, y es uno de los objetivos principales de las actuales reformas en educación. El anuncio de la creación de dos áreas ministeriales a cargo de la primera infancia y la educación preescolar es, por lo tanto, muy bienvenido.

A nivel de sistema, Chile debería implementar políticas que aseguren el acceso equitativo, terminar con las prácticas de selección por parte de los centros, evitar realizar seguimientos tempranos y aplazar la selección de alumnos para los programas académicos o técnicos, adaptar en mayor medida las estrategias de financiamiento a las necesidades de los alumnos y de los colegios, y diseñar vías equivalentes a la educación secundaria superior para garantizar que los alumnos terminen sus estudios. A nivel de colegios, Chile debería fortalecer el liderazgo,

potenciar un clima y un entorno escolar que apoyen el aprendizaje, garantizar la aplicación de estrategias eficaces de aprendizaje en las aulas, y vincular mejor los colegios con los padres y las comunidades. Asimismo, es fundamental atraer, apoyar y mantener profesores de alta calidad. Los profesores competentes y/o experimentados son un recurso importante para las escuelas más desfavorecidas, e incentivos como los aumentos salariales pueden resultar de utilidad a la hora de recompensar los trabajos más desafiantes que tengan que afrontar en estas escuelas. La mayoría de los países de la OCDE ofrecen este tipo de incentivos. En Corea, por ejemplo, se ofrecen múltiples incentivos a los candidatos que deseen trabajar en escuelas con grandes necesidades, entre los que se incluyen incrementos salariales, un menor número de alumnos por clase, menos horas de docencia para los profesores, una puntuación adicional para poder acceder a futuros puestos administrativos, y la posibilidad de elegir la siguiente escuela en la que desee trabajar el profesor.

Mejora de la calidad de la educación chilena

El mejor predictor del aprendizaje y la consecución de metas en los estudiantes es la calidad de los profesores (Schleicher, 2011). Los profesores tienen un mayor impacto directo en el aprendizaje de los estudiantes que la infraestructura, presupuestos, currículos, inspecciones y sistemas de rendición de cuentas o de gobernanza. La calidad de los profesores es fundamental para mejorar el aprendizaje en los estudiantes no sólo en términos cuantificables, sino que también se extiende a aspectos difíciles de valorar, como la transmisión de ideas, la creación de ambientes eficaces de aprendizaje, el desarrollo de buenas relaciones entre profesores y alumnos, y la cooperación con el resto de profesores y con los padres (OCDE, 2005).

A pesar de que Chile, al igual que otros países de la OCDE, se ha mostrado activo a la hora de promover políticas que mejoren la profesión docente, existe una escasez relativamente elevada de profesores cualificados, especialmente en las escuelas rurales, en escuelas públicas y en escuelas cuyos estudiantes proceden de entornos desfavorecidos. Si bien está aumentando la puntuación de los candidatos que acceden a la profesión de la enseñanza en la Prueba de Selección Universitaria, es necesario que la situación mejore. Para acceder a esta profesión no es necesario disponer de permiso de docencia ni una práctica profesional. En promedio, la capacitación previa de los profesores de educación secundaria inferior dura cinco años y el hecho de que incluya o no una práctica depende del centro de formación. Entre las ayudas que se proporcionan a los profesores se incluyen normas y evaluaciones integrales de mejora y oportunidades de desarrollo profesional.

Las políticas docentes eficaces no se centran en el número de alumnos por clase sino que prestan atención a:

- Atraer a los mejores graduados a la profesión: El acceso inicial a la profesión de la enseñanza en Chile es débil. En los sistemas educativos que consiguen los mejores resultados (por ejemplo, Canadá, Finlandia y muchos de los países más prósperos del este y sudeste asiático), los profesores ostentan un elevado prestigio en la sociedad, son profesionales de confianza que disponen de adecuadas oportunidades profesionales y cuentan con remuneraciones suficientes (OCDE, 2014c). Las personas con mejores resultados académicos no se ven desalentadas a integrar la profesión. Consiguen su titulación para una profesión compuesta íntegramente por graduados mediante un programa universitario que relaciona rigurosamente la investigación con la formación práctica. La reforma a la carrera docente, actualmente en discusión, podría, de ser implementada, avanzar en lograr estos objetivos.
- Desarrollar y retener a los profesores de calidad: La evaluación estándar voluntaria que se introdujo en 2008 (Evaluación Inicia) para evaluar los conocimientos pedagógicos y de contenido de los nuevos profesores muestra que los resultados son mejorables. La formación de los profesores debe concebirse como un proceso continuo de aprendizaje a lo largo de toda la carrera profesional. El uso de perfiles de profesores (con una declaración por escrito de las competencias y normas de rendimiento de cada puesto de trabajo) para alinear la formación y el rendimiento de los profesores con las necesidades de los colegios puede resultar muy eficaz. Los resultados del Estudio Internacional de la OCDE sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS) muestran la importancia de proporcionar apoyo a los nuevos profesores, incluyendo el asesoramiento con mentores. Los profesores más experimentados pueden ayudar a los más jóvenes a entender con mayor rapidez los principales retos de una escuela en particular y de sus estudiantes, y ayudarles a desarrollar estrategias relacionales y pedagógicas adecuadas para dar respuesta a las necesidades de los alumnos. En países como Japón, Nueva Zelanda y Singapur se pueden encontrar ejemplos prometedores de programas de mentorías y de iniciación para profesores nuevos.

Los programas de orientación con mentores son especialmente importantes para los profesores que trabajen en colegios desfavorecidos. Asimismo, la docencia debe convertirse en una profesión rica en conocimientos en la que la investigación se integre con la práctica profesional, y los colegios se conviertan en comunidades de aprendizaje profesional que potencien y se basen en el desarrollo de los profesores.

- Retener a los profesores de mayor calidad y mejorar las condiciones de la docencia: Muchos sistemas educativos se enfrentan con el desafío adicional de la retención de los profesionales de mayor calidad una vez que han sido contratados. Las condiciones de trabajo, las perspectivas profesionales, la diversidad laboral y el acceso a puestos de responsabilidad son elementos importantes que van más allá de una remuneración competitiva. En Chile, las condiciones económicas por hora lectiva son inferiores al promedio de la OCDE al tiempo que los profesores cuentan con el mayor número de horas oficiales de trabajo. La retención de los profesores en las escuelas puede ser costosa, ya que puede que los gobiernos tengan que incorporar salarios más altos, modalidades de enseñanza a tiempo parcial, ampliar las bajas o introducir sistemas de intercambio de profesionales. Estos costos deben valorarse con respecto a los beneficios que se puedan obtener, como la reducción de la rotación de personal, el aumento de la motivación de los profesionales y la adquisición de nuevas destrezas y conocimientos.

Mejora de la gobernanza de la educación chilena

La evidencia internacional muestra que en materia de educación no hay un único sistema de gobernanza que sea el correcto. Lo que es mejor para un país puede que no sea adecuado para otro, y los sistemas de mayor éxito pueden ser centralizados, descentralizados, o sistemas híbridos. El número de niveles existentes o la capacidad de cada nivel no es lo que hacen que un sistema sea bueno o malo (OCDE, 2015b). En lugar de centrarse en las estructuras en desmedro de procesos, Chile debe asegurarse de que ambos reciben la debida atención. Y en ese aspecto, sin duda alguna, hay mucho espacio para mejorar: la existencia de un mercado de colegios mayoritariamente liberalizado ha contribuido a que se produzcan logros educativos desiguales y un rendimiento general débil. Chile es uno de los países con mayor nivel de competencia escolar y, sin embargo, las diferencias en rendimiento entre establecimientos públicos y privados no son estadísticamente significativas una vez que se tiene en cuenta el nivel socioeconómico de estudiantes y escuelas.

Chile podría mejorar los procesos de gobernanza de distintas maneras. En primer lugar, la toma de decisiones en Chile está altamente descentralizada y los sostenedores gozan de amplia autonomía. La autonomía debe corresponderse con una visión general del sistema escolar y con la capacidad oportuna para materializar esta visión. En segundo lugar, Chile podría conseguir una mayor participación de las partes interesadas y aplicar una rendición múltiple de cuentas en los colegios. El sistema educativo de Chile se divide en colegios públicos, colegios privados subvencionados y colegios privados no subvencionados, con una amplia variedad de partes interesadas. Chile podría explorar de manera provechosa cómo combinar medidas verticales de rendición de cuentas —esto es, rendición de cuentas regulatoria y basada en los resultados de los colegios— con medidas horizontales que impliquen a múltiples partes interesadas —por ejemplo, padres, alumnos y comunidades. Para que este enfoque funcione, Chile podría analizar los objetivos y el uso de mecanismos de rendición múltiple de cuentas con las instituciones y trabajar para sopesar las oportunidades (información para aprender, mejorar, dirigir y formular políticas) con relación a los riesgos (por ejemplo, sobrecarga de información). En tercer lugar, Chile debe desarrollar una mayor capacidad para aplicar una gobernanza moderna a nivel local y de escuelas, por ejemplo, con respecto al uso de datos para mejorar el rendimiento de los alumnos y las escuelas.

Principales recomendaciones de la OCDE

- Mantener la inversión en educación de primera infancia y cuidado infantil para dar a los niños el mejor inicio posible en su desarrollo y proporcionar a la próxima generación de chilenos igualdad de oportunidades para alcanzar el éxito.
- Profundizar en las reformas actuales para hacer de la repetición de cursos una práctica innecesaria, evitar los seguimientos tempranos y aplazar la selección de alumnos, adaptar las estrategias de financiamiento a las necesidades de los alumnos y de las escuelas, y diseñar vías equivalentes a la educación secundaria superior para garantizar que los alumnos terminen sus estudios.
- Reforzar y apoyar a la dirección de las escuelas, potenciar un clima y un entorno escolar que apoye el aprendizaje y la docencia para atraer, respaldar y conservar a los profesores de alta calidad, asegurar la aplicación de estrategias eficaces de aprendizaje en las aulas, y priorizar los vínculos entre los colegios y los padres y las comunidades.
- Mejorar los procesos dentro de la estructura de gobernanza, garantizar la participación de las partes interesadas y la rendición múltiple de cuentas en los colegios, y potenciar la capacidad a nivel de colegio para aplicar una gobernanza moderna.

7. Creando un mercado laboral más inclusivo

Chile ha obtenido desde hace ya varios años buenos resultados en el mercado de trabajo, específicamente a través de bajas tasas de desempleo. Sin embargo, las estadísticas positivas en materia de desempleo ocultan fuertes desigualdades en el mercado laboral. La participación laboral de la mujer se encuentra entre las más bajas de la OCDE, mientras que los jóvenes enfrentan graves dificultades para encontrar empleo, al tiempo que el mercado se encuentra segmentado, lo que provoca que muchas personas trabajen en base a acuerdos laborales no-regulares. Se han diseñado varios programas y reformas para mejorar las perspectivas de las mujeres y los jóvenes en el mercado de trabajo, y éstos deberían ampliarse. Se necesitan esfuerzos especiales para actualizar la legislación laboral a fin de promover acuerdos de trabajo estables y reducir la segmentación. Asimismo, es necesario proporcionar un mayor apoyo a través de políticas de activación para todos los trabajadores y una mayor protección para quienes trabajen en base a acuerdos no-regulares. Además, deberían destinarse mayores esfuerzos en mejorar el sistema de capacitación de los trabajadores y reforzar los vínculos entre el proceso de desarrollo de competencias y las necesidades del mercado laboral.

El mercado laboral chileno se caracteriza por las fuertes desigualdades

La tasa de desempleo en Chile refleja un buen rendimiento general del mercado laboral. Las últimas cifras sitúan el desempleo en el 6,3% en el segundo trimestre de 2015, por debajo del promedio de la OCDE, que se sitúa en el 6,9%. Chile logró capear la crisis financiera relativamente bien en lo que se refiere al desempleo, alcanzando un máximo del 10,2% en el segundo trimestre de 2009, pero cayendo posteriormente al 5,5% en el tercer trimestre de 2013. Desde entonces, los niveles de desempleo han aumentado ligeramente, siguiendo las tendencias observadas en otros países de América Latina.

Estas positivas estadísticas de desempleo ocultan importantes desigualdades en el mercado de trabajo. A pesar de que se encuentra en una tendencia al alza, la participación laboral de la mujer se sitúa entre las más bajas de la OCDE. Los jóvenes se enfrentan dificultades específicas a la hora de conseguir trabajo. El mercado está segmentado y muchas personas trabajan en base a acuerdos laborales no-regulares: muchos de ellos pasan de un contrato trabajo temporal a otro, o bien operan en el sector informal o trabajan en base a acuerdos comerciales. Los niveles básicos de competencias de los trabajadores siguen siendo bajos, los programas de activación son débiles, el sistema de capacitación no contempla una adecuada formación para quienes más lo necesitan y no se dispone de las herramientas necesarias para garantizar que el desarrollo de las destrezas esté en línea con las necesidades del mercado.

Promover la participación de la mujer en el mercado de trabajo

La participación de la mujer en el mercado de trabajo chileno se situaba en el 55,7% en 2014, esto es, entre las más bajas de la OCDE (promedio del 62,7%). No obstante, la participación de la mujer se sitúa en una tendencia al alza, y ha aumentado notablemente desde niveles inferiores al 40% a principios de la década pasada. La actitud cultural con respecto a la incorporación laboral de la mujer y su relación con el cuidado infantil y del adulto mayor, las regulaciones relativas a la provisión de cuidado infantil y la falta de apoyo en este ámbito representan barreras importantes para el empleo femenino. El hecho de que la mujer interrumpa su carrera laboral con mayor frecuencia por sus obligaciones de cuidado infantil o del adulto mayor, junto con su mayor esperanza de vida, implica que, en promedio, la mujer pase un mayor número de años en jubilación con unas pensiones inferiores, incrementando las posibilidades de la pobreza femenina en la vejez. De hecho, el 60% de las mujeres afiliadas al sistema de pensiones han cotizado durante un período inferior al 50% (OCDE/BID/BM, 2014).

Estos desafíos no son nuevos para el mercado laboral chileno. Se han implementado políticas y programas específicos para abordarlos. El Bono al Trabajo Mujer es un intento para mejorar la empleabilidad femenina, para atraer a más mujeres al mercado de trabajo y para abordar las desigualdades salariales. Si bien el propósito principal de la reciente reforma laboral remitida al Congreso no se centra en la incorporación de la mujer al mercado laboral, puede mejorar la situación de la mujer en los procesos de negociación colectiva. La reciente implementación de fuero maternal de seis meses y la educación preescolar obligatoria permitirán que un mayor número de mujeres se incorporen al mercado laboral y permanezcan en él.

Pero se necesitan esfuerzos adicionales. A pesar de las importantes mejoras realizadas durante la pasada década, sigue habiendo una escasa provisión de cuidado infantil público. En 2010, sólo el 17,6% de los niños de entre 0 y 2 años estaban matriculados (el promedio de la OCDE es del 32,6%), y sólo el 66,5% de los niños de entre 3 y 6 años (promedio de la OCDE del 80,6%) estaba matriculado. Las políticas implementadas intentarán aumentar la cobertura de, especialmente entre los más pequeños, hasta alcanzar 90.000 nuevas plazas para 2018, lo cual situaría la tasa al nivel del promedio de la OCDE. Si bien el aumento de la cobertura es importante, Chile también debe incrementar la acogida de estas ayudas asegurando una provisión de cuidado infantil de alta calidad y reduciendo la actitud de que las mujeres son las mejor posicionadas, y las únicas que deben, encargarse del cuidado infantil. Entre las medidas posibles para ello se incluyen la posibilidad de transmitir la totalidad del fuero maternal a un fuero paternal, eliminar el tope del subsidio y facilitar acuerdos laborales flexibles para padres (Caldera-Sánchez, 2014). Sin embargo, son muchas las mujeres que se encuentran fuera del mercado laboral porque se dedican a cuidar de sus padres dependientes; si bien se ha avanzado mucho para apoyar a las mujeres en materia de cuidado infantil, en la actualidad existe escaso apoyo para el cuidado de adultos mayores en situación de dependencia (Batthyány, 2015). El Ministerio de Desarrollo Social está en proceso de diseñar un Sistema Nacional de Cuidado para apoyar a las personas con capacidades diferentes y adultos mayores en situación de dependencia, el cual, como efecto complementario, puede contribuir a impulsar la participación de la mujer en el mercado laboral.

Mejores apoyos para los jóvenes en su transición a la fuerza de trabajo

Los jóvenes se enfrentan a dificultades específicas en el mercado laboral y tienen más posibilidades estar desempleados. Si bien la tasa de desempleo en individuos en edad productiva (entre 25 y 54 años) se situaba en el segundo trimestre de 2015 en el 5,6%, en torno al 16% de los jóvenes (entre 15 y 24 años) activos en el mercado de trabajo estaban buscando empleo. La falta de competencias orientadas específicamente a las necesidades del mercado, los bajos niveles de competencias generales, la ausencia de programas que entreguen experiencia laboral y la baja cobertura de incentivos económicos para que las empresas contraten y capaciten a jóvenes puede dificultar la empleabilidad de los trabajadores más jóvenes.

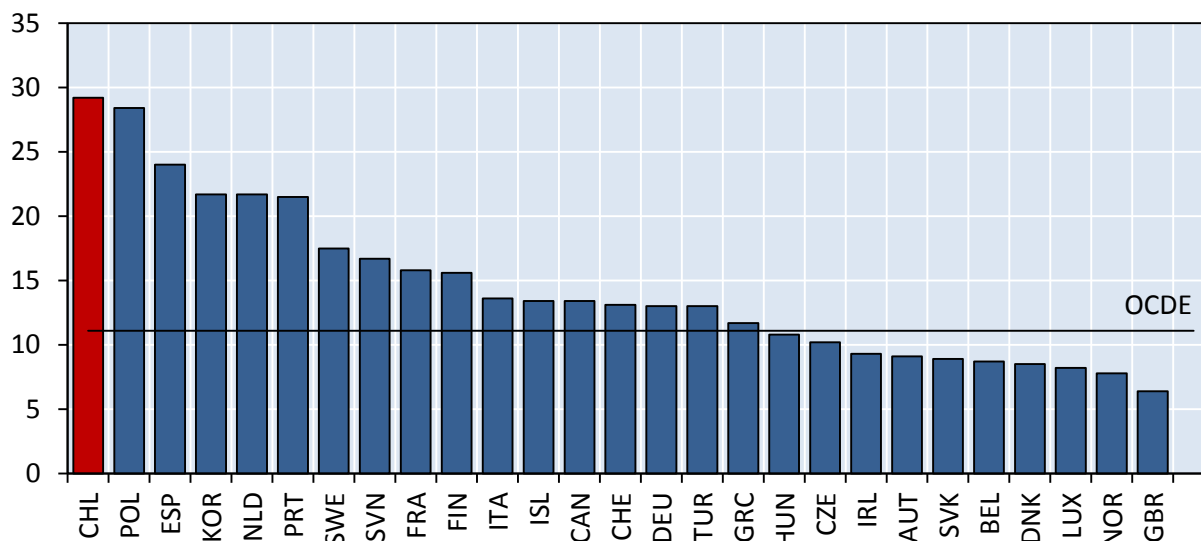
El gobierno apoya el empleo joven de diferentes maneras. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) tiene programas específicamente diseñados para la provisión de capacitación para jóvenes. El Subsidio al Empleo Joven y el Subsidio Previsional a los Trabajadores Jóvenes son medidas dirigidas a reducir los costos laborales de emplear a jóvenes en el sector formal. MásCapaz es un ambicioso programa de capacitación para trabajadores que aspira a incorporar a los jóvenes y a las mujeres al mercado laboral mientras que Yo Trabajo es una iniciativa que se centra en las personas con menor cualificación y en aquellos que se sitúan en los márgenes del mercado de trabajo.

Para ayudar a los jóvenes aún más en su transición al mercado de trabajo, el gobierno podría reforzar el apoyo en búsqueda de empleo, mejorar los vínculos entre la educación secundaria superior y terciaria y las necesidades de las empresas, y ofrecer servicios de asesoramiento y programas de experiencia laboral a los jóvenes, comenzando en la escuela secundaria inferior o superior y que estén también disponibles a través del servicio público de empleo. Desarrollar un sistema de formación de aprendices y aumentar la formación en el lugar de trabajo dentro del sistema de educación técnica así como en los programas terminales también mejoraría la empleabilidad de los jóvenes. Además, podrían proporcionarse más y mejores incentivos para que las empresas contraten y retengan a jóvenes facilitando y ampliando la acogida de ayudas al empleo joven de manera que más PYMEs se beneficien de ellas (OCDE, 2010).

Reducir la dualidad del mercado de trabajo

Una característica distintiva del mercado de trabajo chileno es la existencia de múltiples tipos de acuerdos laborales. La proporción de trabajadores temporales —que se sitúa en el 30%— es la mayor de la OCDE (Figura 7.1). Si bien los contratos temporales pueden actuar, en principio, como puente para que los trabajadores accedan a un contrato ordinario, la evidencia recopilada por la OCDE muestran que esto no suele ser así y que muchos trabajadores pasan de un contrato temporal a otro (OCDE, 2014d). Chile cuenta además con un elevado nivel de informalidad la cual, medida como la proporción de trabajadores entre 15 y 64 años que no cotizan en el sistema de pensiones, se situaba en el 30,3% en 2011. Si bien se trata de una tasa baja para América Latina y el Caribe, resulta elevada para los estándares de la OCDE.

Figura 7.1 Los acuerdos de trabajo temporal son muy habituales en Chile
Acuerdos de trabajo temporal como porcentaje del empleo dependiente, 2013



Fuente: OCDE, estadísticas de la fuerza de trabajo

Los contratos temporales (a plazo fijo) constituyen una fuente de flexibilidad para que las empresas puedan ajustar sus necesidades de personal en función de las cambiantes circunstancias económicas, pero un uso excesivo de este tipo de contratos —como se ha producido en Chile— puede tener un impacto adverso dado que los trabajadores sujetos a ellos a menudo se enfrentan a un mayor grado de inseguridad laboral que los empleados con contratos ordinarios. También puede afectar a la productividad ya que es menos probable que las empresas inviertan en el desarrollo de las competencias de sus trabajadores temporales, al tiempo que incrementa la rotación de empleados. Además de no tener derecho a indemnización por despido, los trabajadores temporales e informales a menudo tampoco tienen derecho a vacaciones pagadas y su situación limita su capacidad para cotizar y tener derecho a un seguro de desempleo y para ahorrar en un fondo de pensiones. Los aportes a pensiones son especialmente infrecuentes entre los trabajadores independientes y con rentas bajas, que son los más proclives a tener acuerdos laborales no-regulares. Si bien el 95% de los trabajadores del quintil más alto contribuye al sistema previsional, tan sólo el 54% del quintil más bajo lo hace. De igual manera, mientras que el 83% de los trabajadores asalariados cotizan a este sistema, la proporción entre los trabajadores independientes es de tan sólo el 22%. Factores como la afiliación voluntaria para trabajadores independientes que duró hasta 2015, la falta de fiscalización a pesar de la afiliación obligatoria y otros factores como las rentas bajas e irregulares, la miopía y la tendencia a la procrastinación explican esta situación (OCDE/BID/BM, 2014).

La variedad de acuerdos laborales son el resultado de diversos factores. Por un lado, la elevada protección del empleo en los contratos ordinarios (por ejemplo, las elevadas indemnizaciones al despido de los contratos superiores a un año) aumenta los incentivos para que las empresas contraten trabajadores bajo otro tipo de arreglos (por ejemplo, contratos temporales, acuerdos informales o mediante la contratación de servicios en base a acuerdos comerciales y no laborales) y reduce los incentivos para aumentar el salario de los trabajadores. El marco jurídico ha hecho posible que las empresas individuales puedan figurar como empresas diferentes al disponer de varios identificadores fiscales, al tiempo que el marco no está adaptado para potenciar las relaciones de empleo de largo plazo, a lo que se suma la débil fiscalización de la norma. Por ejemplo, a pesar de que no es legal contratar a un trabajador durante más de cuatro contratos temporales consecutivos, en la práctica, los trabajadores son contratados a plazo fijo de manera recurrente al firmar los contratos con diferentes empresas para efectos fiscales. El gobierno chileno ha adoptado una serie de medidas para abordar el problema de la segmentación del mercado laboral. La reciente eliminación de la posibilidad de que las empresas puedan disponer de múltiples identificadores fiscales (el denominado *MultiRut*) puede que limite su capacidad para contratar trabajadores en base a contratos temporales recurrentes. La actual reforma laboral contribuirá a desarrollar procesos de negociación colectiva que beneficien tanto a los trabajadores como las empresas. La obligación de que los trabajadores independientes coticen en sus fondos de pensiones y de seguros de salud ampliará la cobertura de protección social, pero puede que no cubra a los trabajadores informales asalariados cuya relación laboral no sea comunicada por sus empleadores.

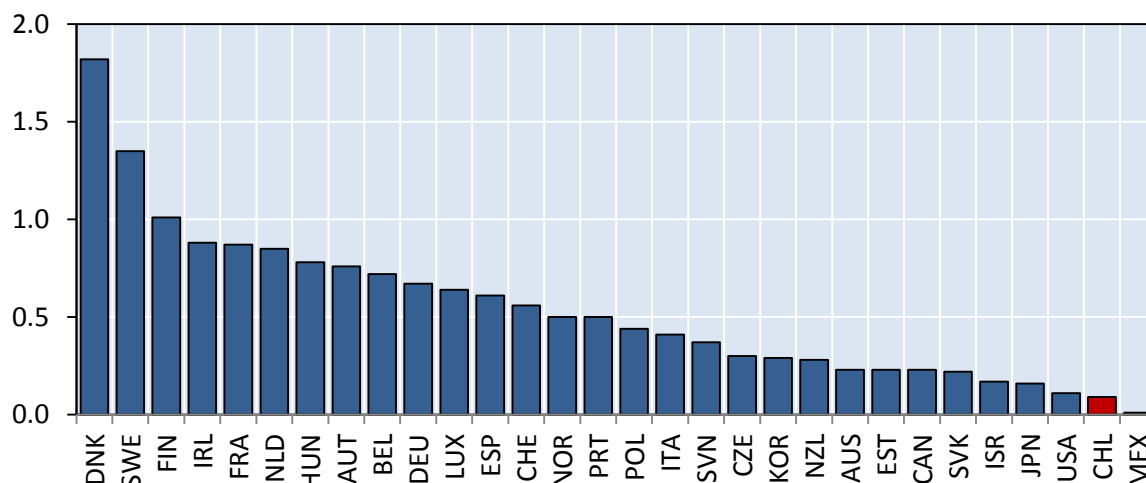
El gobierno también debería tener en cuenta la aplicación de cambios a la regulación del empleo y a las instituciones laborales, sobre todo en lo referente a las indemnizaciones por despido y a los servicios públicos de empleo, ya que de esta forma se podría contribuir a reducir los incentivos de establecer acuerdos de trabajos temporales o informales (OCDE, 2013c). Cualquier cambio que se aplique en la protección del empleo debe ir aparejada de políticas que promuevan la empleabilidad, los ingresos y la seguridad laboral mediante programas activos y pasivos de mercado de trabajo. Esto incluye asegurarse de que todos los trabajadores se puedan beneficiar de un seguro de desempleo y proporcionar ayudas en la búsqueda de empleo y capacitación relevante para desempleados. Potenciar el papel del servicio público de empleo también puede contribuir a incorporar a más personas a la fuerza de trabajo al vincular las políticas de activación a la red de apoyo público y a los programas de protección social. Para ello, puede que sea necesaria la coordinación entre ministerios, al tiempo que puede contribuir a que estas políticas lleguen a la población más vulnerable y con menor cualificación.

Mejorar la activación y los programas de capacitación en el mercado de trabajo

Los niveles de competencias básicas en los trabajadores chilenos son bajos y no han mejorado en los últimos 15 años (Centro Microdatos, 2013). Desde hace varios años, el sistema actual de capacitación y aprendizaje continuo ha sido objeto de análisis por su falta de eficacia y por no beneficiar a los trabajadores y empresas que más lo necesitan, fundamentalmente a los desempleados, a la población con baja cualificación, a los trabajadores con escasa seguridad laboral y a los trabajadores que se sitúan en los márgenes del mercado laboral. Los efectos del sistema de capacitación y aprendizaje continuo de trabajadores chilenos sobre el desarrollo de competencias y productividad no están claros, como tampoco lo está su capacidad para satisfacer las necesidades actuales del mercado laboral. Por ejemplo, el hecho de que el sistema de capacitación se base fundamentalmente en créditos tributarios para las empresas significa que la capacitación para trabajadores beneficia sobre todo a las grandes empresas, dejando a los trabajadores de las empresas que más podrían beneficiarse del sistema de capacitación fuera de él (por ejemplo, trabajadores con baja cualificación o bajos ingresos y PYMEs). Además, los programas de capacitación suelen ser ineficaces debido a su escasa duración y la calidad varía en gran medida (Larrañaga et al., 2014). La capacitación y el desarrollo de las destrezas generales en los adultos no están debidamente vinculados al mercado laboral; en contraste con lo que sucede en la mayor parte de los países de la OCDE, Chile no evalúa de manera sistemática las competencias que el mercado laboral necesita en la actualidad y en el futuro.

El sistema de activación también es un motivo de preocupación. El gasto en programas activos para el mercado laboral se sitúa en Chile en el 0,39% del PIB, el segundo más bajo de la OCDE después de México (Figura 7.2). Tanto SENCE como las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) carecen de la capacidad necesaria para aportar un asesoramiento, orientación, ayuda en la búsqueda de empleo y capacitación de alta calidad en base a las necesidades de los trabajadores; todo ello resulta fundamental para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo estable.

Figura 7.2 El gasto público en políticas activas de empleo es muy bajo
Gasto público en políticas activas del mercado de trabajo como porcentaje del PIB,
2013 o último año disponible



Notas: Los programas activos del mercado de trabajo incluyen el servicio público de empleo y la administración, capacitación, subsidios al empleo, empleo tutelado y respaldado y rehabilitación, creación directa de empleo e incentivos a empresas de reciente creación.

Fuente: OCDE/Base de datos de programas del mercado laboral de Eurostat.

La ampliación prevista del sistema de capacitación a desempleados y a trabajadores vulnerables mediante el servicio público de empleo reducirá las desigualdades en el acceso a la capacitación de los trabajadores. Los esfuerzos adoptados para reformar aún más el SENCE pueden incrementar su capacidad para abordar el ambicioso mandato de coordinar las políticas de activación y capacitación de trabajadores, al tiempo que la introducción de obligaciones en materia de garantía de calidad para los proveedores de capacitación puede aumentar la eficacia de la capacitación de empleados. Los esfuerzos continuos adoptados para promover el desarrollo de Consejos de Competencias Sectoriales, el desarrollo de marcos de cualificación y normas laborales facilitará los vínculos entre el desarrollo de competencias y las necesidades existentes. Para fortalecer su sistema y dotar a las políticas de capacitación de la información adecuada de las necesidades actuales y futuras se necesitan unas sólidas organizaciones sociales (por ejemplo, los denominados Consejos de Competencias Sociales, que incluyen a las PYMEs) y es necesario que se desarrollen alianzas entre trabajadores, empresas e instituciones de capacitación, junto con el papel del servicio público de empleo a la hora de coordinar la capacitación que satisfaga las necesidades del mercado laboral y llegue a aquellos trabajadores y sectores que más lo necesiten. Asimismo, las normas laborales y los marcos de cualificación han de desarrollarse y utilizarse de manera efectiva. Si bien los esfuerzos promovidos por ChileValora para desarrollar estándares ocupacionales constituyen un paso muy positivo, éstos siguen siendo insuficientes. Además, se necesitan métodos rigurosos y continuados que evalúen y anticipen las necesidades de competencias, junto con métodos de aseguramiento de calidad y monitoreo de institutos de capacitación.

Principales recomendaciones de la OCDE

- Incrementar aún más la cobertura, calidad y uso de ayudas para el cuidado infantil y de adultos mayores en situación de dependencia; facilitar la aplicación de acuerdos laborales flexibles para padres; y permitir la plena sustitución del fuero maternal por el fuero paternal para potenciar la incorporación de la mujer en la fuerza de trabajo.
- Desarrollar una evaluación sistemática de las necesidades de actuales y futuras de competencias para dotar con la información adecuada a las políticas de capacitación y políticas activas de empleo, y para ajustar mejor el desarrollo de competencias a las necesidades del mercado laboral.
- Desarrollar programas de capacitación con un componente en el lugar de trabajo dentro del sistema de educación técnica y en programas de fin de estudios para facilitar la transición de los jóvenes de los estudios al trabajo.
- Aplicar la obligación de que los trabajadores independientes contribuyan a sus planes de pensiones y de seguros de salud. Facilitar estos aportes para las personas que trabajen con acuerdos laborales informales.
- Evaluar el equilibrio entre la legislación de protección del empleo y la disponibilidad de programas activos y pasivos de empleo. Reforzar los servicios públicos de empleo para proporcionar programas de activación (asesoramiento, orientación, subsidios de empleo y capacitación) para jóvenes, trabajadores con baja cualificación y personas desempleadas e inactivas.

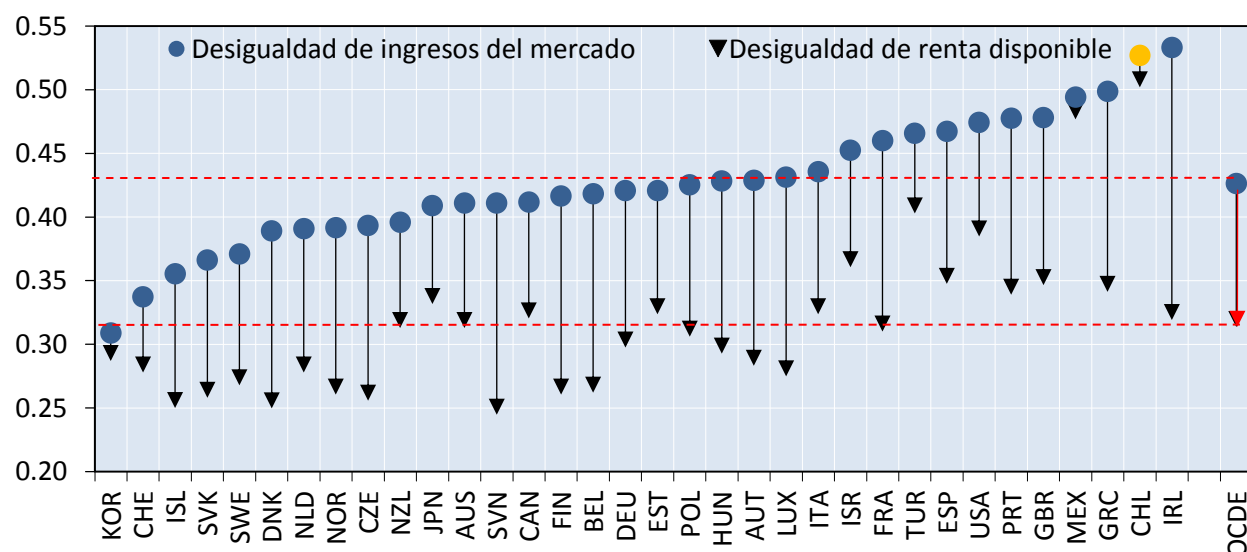
8. Mejorar la eficacia de las políticas sociales

El efecto redistributivo del sistema tributario y de transferencias de Chile es muy limitado, debido en parte al elevado nivel de informalidad, y lo que a su vez contribuye a un alto grado de pobreza y desigualdad de ingresos. Si bien el plan del gobierno para incrementar las ayudas sociales para personas y hogares en situación de pobreza es muy positivo, será necesario un mayor gasto para combatir la pobreza de manera eficaz. El aumento en la contribución al sistema de pensiones podría financiarse con mayores tasas de contribución obligatoria. Para garantizar que los fondos sociales se utilicen de la manera más eficaz, será necesario mejorar la eficiencia y la transparencia de las transferencias.

El efecto redistributivo del sistema tributario y de prestaciones de Chile es muy débil

Los elevados niveles de pobreza y desigualdad de ingresos de Chile están relacionados con el sistema tributario y de prestaciones, que reduce la desigualdad de los ingresos en la población en edad de trabajar solo de forma limitada: en un 5% en comparación con el promedio de la OCDE del 26% (Figura 8.1). El efecto redistributivo de los impuestos a la renta y las prestaciones en efectivo recibidas por la población en edad de trabajar es limitado por diferentes razones: los pagos percibidos son bajos, las ayudas no se dirigen de manera totalmente eficaz a la población que más las necesitan, y quienes tienen derecho a las ayudas por desempleo a menudo no las aprovechan. Además, la informalidad implica que las transferencias, incluidas las pensiones, resulten menos redistributivas. Sin embargo, el nivel de redistribución (considerando el efecto estimado de los beneficios, transferencias e impuestos) en Chile es mayor que el de países con un nivel de gasto social parecido, como Colombia y México (OCDE, 2015c).

Figura 8.1. El sistema tributario y de prestaciones de Chile tiene un efecto redistributivo muy limitado
Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias, población total,
2012 o último año disponible



Nota: la longitud de las flechas indica el tamaño del efecto redistributivo.

Fuente: OCDE, base de datos de distribución de ingresos, <http://oe.cd/idd>.

Pagos por pensiones más adecuados

La informalidad del mercado de trabajo suele ser el principal desafío para los sistemas previsionales de América Latina, y también en Chile constituye un obstáculo para garantizar unas pensiones adecuadas. Ningún sistema de pensiones puede tener éxito si tiene que afrontar la elevada carga provocada por unos altos niveles de informalidad. Por tanto, la gestión de este problema va más allá del alcance de cualquier reforma significativa del sistema de pensiones. En cualquier caso, Chile ha logrado avances considerables a la hora de reducir la pobreza entre los adultos mayores, que en 2011 se situaba en el 20% bajando desde 23% en 2006. Esta mejora puede deberse a la reforma de 2008, que aumentó la generosidad de las pensiones básicas sujetas

a condiciones de recursos (con un valor de en torno al 15% del promedio de ingresos) y que proporciona Aportes Previsionales Solidarios (APS) a aquellos que hayan cotizado un mínimo de cinco años. También existen otras preocupaciones más generales sobre la idoneidad de los pagos del sistema obligatorio de pensiones contributivas. Éstas hacen referencia a las bajas tasas de contribución (10% de los ingresos, en comparación con el promedio del 20% de la OCDE) y unas edades de jubilación relativamente bajas. En Chile, la edad de jubilación es 65 años para hombres y 60 para mujeres, mientras que en la OCDE, en promedio, la edad de jubilación se sitúa en torno a los 65 y 64 años. Es más, en muchos países la edad de jubilación se aumentará en los próximos años. En abril del 2014, el gobierno chileno estableció una comisión de expertos, la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, para evaluar el sistema de pensiones, identificar sus fortalezas y limitaciones, y elaborar un conjunto de propuestas para abordar las principales deficiencias.

Ampliar la cobertura y tamaño de las prestaciones por desempleo

El sistema chileno de seguro de desempleo destaca en el contexto internacional, ya que incluye una cuenta de ahorro individual, a la cual contribuyen tanto los trabajadores como las empresas (un 0,6% y un 1,6% de los ingresos mensuales, respectivamente) al tiempo que dispone de un componente solidario, que implica el pago de una prestación (financiada por el empleador y las contribuciones estatales). En 2012/2013, había en torno a 550.000 trabajadores desempleados, de los cuales menos de un tercio (160.000) percibían prestaciones por desempleo. Si bien es cierto que muchos desempleados no tenían derecho a percibir ayudas por la ausencia de contribuciones anteriores, otros que sí tenían derecho a ellas no las aprovecharon. Esto puede deberse a que su intención sea transferir la cuenta de ahorro individual a su cuenta de pensión individual cuando se jubilen. Esta práctica también limita el número de "pagos solidarios", ya que sólo pueden realizarse cuando la cuenta individual está vacía. La reforma a este sistema aumentaría los incentivos económicos para acogerse a este sistema al incrementar la tasa del pago inicial hasta el 70% de los últimos ingresos percibidos y aumenta la tasa de pago al 20% para desempleados de larga duración que perciban estos ingresos a través del fondo de solidaridad, lo cual se encuentra en línea con las recomendaciones anteriores de la OCDE (OCDE, 2013a).

Reforzar los programas de transferencias para las familias más desfavorecidas

Las familias desfavorecidas también pueden recurrir al Ingreso Ético Familiar (IEF): un grupo de transferencias en efectivo destinado a mejorar las condiciones de vida de familias en situación de pobreza extrema. El IEF incluye una prestación básica (el Bono por Dignidad) más una serie de transferencias en efectivo condicionadas a exámenes médicos en los niños, a su asistencia a la escuela y a su rendimiento escolar. Los pagos que se perciben son bajos: la prestación básica asciende a menos de USD 30 al mes y algo más de USD 10 por niño al mes en relación con otras prestaciones, como el Bono por Asistencia Escolar. Estas prestaciones son importantes para las familias que viven en condiciones de extrema pobreza, pero no todas ellas perciben ayudas: el 75% de las familias que reciben el IEF pertenecen a los tres deciles más bajos de rentas, pero sólo el 5% de las familias del decil más bajo las recibió (Universidad del Desarrollo, 2014). La principal razón de ello es el limitado presupuesto destinado al programa, aunque los problemas del servicio público de empleo también juegan un rol importante.

En términos monetarios, el Bono al Trabajo de la Mujer (subsidios para mujeres que trabajan), es el componente más importante del IEF. Para poder percibir esta ayuda, las mujeres deben tener entre 25 y 59 años, trabajar en el sector formal, ganar menos (como sucede en la mayoría de los casos) de CLP 400.000 al mes (unos USD 650, cuando el salario promedio se sitúa en torno a los USD 950 al mes) y pertenecer al 40% más vulnerable de la población, según la Ficha de Protección Social (FPS). Al menos el 50% de las mujeres más desfavorecidas que trabajan podrían recibir este subsidio; sin embargo, en 2012, el número promedio de beneficiarias fue de tan sólo 80.000 mujeres, que recibieron menos de USD 100 al mes.

La FPS es una herramienta fundamental utilizada por las autoridades para establecer el acceso a transferencias en efectivo y prestaciones en especie sujetas a condiciones de recursos: al completar la relación de preguntas incluidas en la FPS, las autoridades disponen de un perfil de los hogares (de bajos ingresos). Esta herramienta está dirigida a medir la capacidad de ingresos de largo plazo de los hogares, en función de las condiciones de vida y de vivienda de los hogares, su ubicación, situación familiar, salud, educación, rentas y empleo, que se ponderan para generar una puntuación global que determinará su acceso a las ayudas sociales. La FPS ha sido criticada por su complejidad y falta de transparencia. Al orientarse en mayor medida a los ingresos corrientes

percibidos, se podrán dirigir mejor las ayudas a los hogares con rentas más bajas. Se están implementando cambios a la FPS, los que deberían hacerse efectivos en 2015. Bajo el nuevo sistema, los ingresos reales tendrán un mayor peso, las personas deberán registrarse, como ocurre actualmente con la FPS, y estos registros se vincularán con registros oficiales de ingresos.

Conseguir que la vivienda sea más asequible

La política de vivienda ha desempeñado un papel importante a la hora de aumentar el número de viviendas disponibles y de mejorar las condiciones de vida de la población más desfavorecida de Chile. No obstante, la calidad de la vivienda sigue siendo una preocupación importante. En Chile, el 16% de los hogares vive en condiciones de hacinamiento, levemente por sobre el promedio OCDE (15%). La proporción de hogares que no dispone de inodoros interiores con descarga de agua es alta en Chile ya que en la mayoría de los países OCDE esta proporción es inferior al 1%. Se estima que cerca del 0,5% de la población vive en campamentos (Ministerio de Desarrollo Social, 2013) y se estima que un 0,07% de la población vivía en situación de calle en 2011. La segregación residencial es también considerable. En Santiago, por ejemplo, los hogares de bajos ingresos tienden a concentrarse a las afueras de los núcleos urbanos, en barrios caracterizados por una alta concentración de pobreza y desempleo, por la falta de transporte y servicios públicos, y por la baja calidad de viviendas e instalaciones.

Hasta hace poco, la política de vivienda se centraba en dar acceso a la adquisición de viviendas a través de varios programas, que incluían ayudas para compradores de bajos ingresos para que comprasen su primera vivienda. Sin embargo, la vivienda destinada a estas ayudas se caracterizaba por su baja calidad y su segregación territorial, algo que la reforma reciente trata de remediar. En 2014, Chile introdujo las primeras ayudas públicas para el arriendo de viviendas, proporcionando ayudas temporales a familias jóvenes que ahorran para postular a un subsidio a la compra de vivienda. No obstante, los hogares en el quintil más bajo de la distribución de ingresos no tienen derecho a este subsidio, y el reducido tamaño del mercado de arriendo en Chile dificulta la eficacia de las políticas a la hora de mejorar el acceso a viviendas de calidad.

Principales recomendaciones de la OCDE

- Reforzar las políticas dirigidas a reducir la pobreza: son bienvenidos los aumentos del gasto público en ayudas sociales para los más desfavorecidos, pero será necesario destinar un gasto adicional para combatir con eficacia la pobreza.
- Ampliar la eficiencia y transparencia con que las ayudas sociales y de vivienda se dirigen a la población más vulnerable.
- Aumentar las tasas de contribución obligatoria al sistema de pensiones y aumentar la edad de jubilación para conseguir pagos por pensiones más adecuados en el futuro.
- Considerar el uso de regulaciones del suelo que impongan cuotas de viviendas subvencionadas en los nuevos desarrollos inmobiliarios para frenar la segregación territorial.
- Garantizar un enfoque más equilibrado en las políticas de vivienda que promueva el arriendo frente a la compra de vivienda, e introducir ayudas al arriendo de viviendas sociales para hogares de bajos ingresos.

9. Mejorar el sistema de salud en Chile

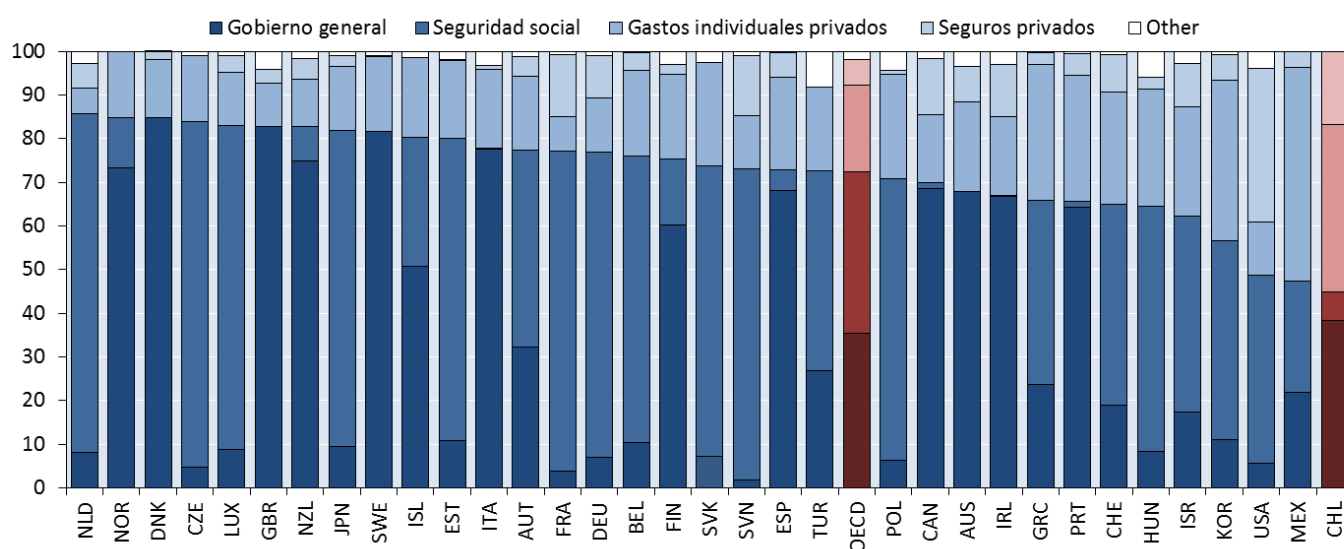
A pesar de contar con una cobertura de salud prácticamente universal a través de un paquete básico de prestaciones que todos los pagadores de salud deben proporcionar, el financiamiento de la salud en Chile sigue siendo ineficiente y desigual. El sistema público cubre sobre todo a la población más desfavorecida mientras que las aseguradoras privadas compiten por seleccionar los mejores riesgos y aplican diferentes primas en consecuencia. Existe mucho espacio para mejorar el sistema orientándolo hacia un sistema de seguridad social universal para toda la población.

El financiamiento de la salud se caracteriza por elevados costos para los individuos y un uso limitado de la mutualización

El financiamiento de la salud se basa en la obligación de contar con un seguro, en el que la contribución de los empleados se establece en el 7% de los ingresos por remuneraciones, y está vinculado a un paquete garantizado de prestaciones básicas. Sin embargo, más allá de este paquete básico, existen fuertes desigualdades que caracterizan la gama y la calidad de los servicios de salud a los que los chilenos pueden acceder. Muchos ciudadanos cuentan con seguros privados, los cuales constituyen el 17% del gasto del sistema de salud, superado sólo por Estados Unidos (Figura 9.1). El gasto individual privado constituye otro 38%. Las aseguradoras privadas compiten en un mercado deficientemente regulado, seleccionando los mejores riesgos y diferenciando las primas de los asegurados. Las mujeres y las personas mayores, por ejemplo, pagan más. Además, los mecanismos actuales no proporcionan una adecuada protección financiera: los gastos generales de salud asumidos por los individuos de manera privada se sitúan entre los más altos de la OCDE. Las aseguradoras privadas (ISAPRES) y el sistema público (FONASA) contratan a prestadores, segmentando la provisión de salud entre un sistema público y uno privado, con una percepción de calidad peor de parte del sistema público. Por ejemplo, los tiempos de espera son notoriamente largos en FONASA.

Figura 9.1. La proporción de seguros privados y gastos privados individuales en salud está entre las más altas de la OCDE

Gasto en salud (en porcentaje del gasto corriente), 2011 o último año disponible



Fuente: OCDE, estadísticas de salud de 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>.

La principal prioridad del sistema de salud chileno es resolver las desigualdades de acceso y calidad, mientras se garantiza una provisión eficiente de los servicios. Para abordar estos problemas, una Comisión Presidencial presentó las siguientes recomendaciones a finales de 2014:

- Introducción de un fondo único para aseguradoras privadas, junto con mecanismos de distribución equitativa del riesgo para determinar la redistribución de los fondos reembolsados a las aseguradoras;
- Creación de un fondo separado para cubrir bajas por enfermedad y prestaciones por discapacidad, que actualmente están integradas en la cobertura de salud;

- Creación de un único fondo tanto en FONASA como en ISAPRES para cubrir, al menos, los medicamentos de alto costo;
- En el largo plazo, creación de un sistema unificado de seguridad social para toda la población.

Estas propuestas de reforma son sin duda alguna las adecuadas en el contexto actual. Si bien siguen existiendo algunas opiniones en contra, existe un acuerdo amplio acerca del objetivo general de las reformas propuestas y de sus elementos clave, como la creación de un fondo común para medicamentos de alto costo. No obstante, es necesario abordar tres temas fundamentales para que las propuestas se traduzcan en políticas verdaderamente mejores: los riesgos financieros y clínicos deben gestionarse mejor y debe regularse mejor el mercado de seguros privados.

Mejorar la gestión de los riesgos financieros

Es necesario mejorar la gestión del flujo de costos y actividades del sistema de salud chileno, al tiempo que deben cambiarse los métodos de financiamiento. Chile dispone de unas cuentas nacionales de salud escasamente desarrolladas, lo cual limita la posibilidad de comparación con otros sistemas de salud y el desarrollo de análisis de cara a la formulación de políticas. Se necesitan datos más fiables sobre gastos, tanto a nivel local como nacional, así como unas cuentas más informativas, que se desglosen por enfermedad, edad y género. Estas cuentas deberían modelarse en base al Sistema de Cuentas de Salud de la OCDE. Asimismo, también se pueden gestionar mejor los riesgos financieros al obtener un mayor control sobre la calidad y eficiencia en los hospitales y otros proveedores. Actualmente, las aseguradoras privadas pueden limitar su responsabilidad económica al seleccionar cuidadosamente los mejores riesgos, en lugar de mejorar la eficiencia o la calidad del servicio. Las propuestas actuales no abordan adecuadamente este tema. En particular, los proveedores privados cobran precios elevados que las aseguradoras parecen estar dispuestas a pagar, o bien transfieren los riesgos a los asegurados a través de unas primas elevadas y el copago. Chile debe desarrollar unos marcos de gestión basados en rendimiento más eficaces, tanto en los proveedores públicos como privados, y tanto en atención primaria como secundaria. Finalmente, la dependencia de Chile de los pagos basados en las remuneraciones de los ciudadanos debería sustituirse por otras fuentes de financiamiento. Los sistemas de salud de la OCDE diversifican cada vez más sus flujos de ingresos, y tratan de financiarse mediante la recaudación tributaria general. Esta menor dependencia de los ingresos por remuneraciones de los empleados reduce los incentivos a la informalidad en el mercado de trabajo.

Una mejor gestión de los riesgos clínicos

Chile debe invertir más en prevención y desarrollar redes de servicios más eficaces. De la misma manera que hoy las aseguradoras no son capaces de abordar los problemas de eficiencia o calidad de los servicios, también están desatendiendo los riesgos de salud de la población. La mejora de la prevención redundaría en beneficio de los asegurados, siempre y cuando se implemente el marco regulatorio adecuado o los incentivos correctos para invertir. En la actualidad se carece de ambos elementos. Las autoridades chilenas, en colaboración con las aseguradoras, agentes sectoriales y clínicos, deberían desarrollar nuevas iniciativas de prevención, centradas en prevenir el consumo dañino de alcohol y el de tabaco, y promoviendo el ejercicio y una dieta saludable. Entre otras iniciativas, se puede incluir un paquete de medidas regulatorias y fiscales, como controles sobre la publicidad, etiquetado nutricional de alimentos, e impuestos y subsidios sobre alimentos y bebidas. La reforma tributaria adoptada recientemente por el gobierno incrementó la fiscalidad sobre las bebidas alcohólicas y azucaradas así como sobre el tabaco a fin de desincentivar su consumo. Al mismo tiempo, se necesitan nuevos modelos de cuidado que se centren en reforzar la atención primaria. Todos los sistemas de salud de la OCDE están tratando urgentemente de reforzar el papel de la atención primaria para asumir la carga de las múltiples enfermedades crónicas derivadas del envejecimiento de la población. El modelo tradicional de sistemas de salud centrados en hospitales que proporcionan una asistencia médica costosa basada en episodios clínicos ha dejado de ser apropiada. Chile deberá adoptar medidas decisivas para proporcionar el cuidado necesario fuera del sector hospitalario, desarrollando directrices, métricas e incentivos adecuados para conseguirlo.

Una mejor regulación para el mercado de seguros privado

La mutualización y distribución equitativa de riesgos entre las ISAPRES deberá ir acompañado de una mejor regulación del mercado de seguros privado. La afiliación abierta, la aplicación de primas estándares y una menor variación de las prestaciones una vez formalizada la afiliación contribuirían a reducir la segmentación de este

mercado. Los sistemas de salud holandés y suizo, si bien dependen en gran medida de los seguros privados, muestran muchos elementos de políticas equitativas y eficientes en este ámbito: las aseguradoras no pueden rechazar la cobertura a una persona; las contribuciones son estándares; y las aseguradoras están protegidas frente a riesgos excesivos mediante mecanismos de distribución equitativa de riesgos *ex-ante* y *ex-post*. Asimismo, se necesita una mayor distinción entre prestaciones básicas y seguros complementarios. Según las propuestas actuales, las ISAPRES pueden seguir combinando servicios básicos y complementarios en productos que son únicamente asequibles para la población chilena más adinerada, distanciándose de los paquetes básicos y perpetuando las desigualdades. En el sistema de salud suizo, que exige un seguro privado obligatorio, los servicios complementarios están claramente separados del paquete básico. De esta manera se mantiene el foco en la necesidad de mejorar continuamente la profundidad y la calidad del paquete básico. La implementación del fondo de seguro nacional unificado debería ser incremental y ampliarse progresivamente desde los medicamentos de alto costo hasta las intervenciones de alto costo. Los planteamientos desarrollados en México y Colombia pueden servir de ejemplo sobre cómo ampliar el paquete de prestaciones básicas en Chile (el Plan AUGE) para ofrecer un nivel similar de cobertura y de calidad al ofrecido por las ISAPRES.

Mejorar el funcionamiento del mercado farmacéutico

Los productos farmacéuticos se pagan fundamentalmente a través del gasto individual privado y con escasas ayudas públicas, lo cual impide que la población tenga acceso a tratamientos adecuados y mantiene el gasto farmacéutico per cápita (en proporción al PIB) en niveles artificialmente bajos (0,9% del PIB – el más bajo de la OCDE). Actualmente se está implementando un nuevo Fondo Nacional de Medicamentos, que proporcionará cobertura a medicamentos para tres enfermedades crónicas y prevalentes (hipertensión, diabetes y colesterol alto), y está previsto que se amplíe con posterioridad a otras áreas terapéuticas esenciales. Se trata de una iniciativa de salud muy importante teniendo en cuenta que, según datos disponibles, el consumo de medicamentos para la diabetes y el colesterol en Chile es el menor de la OCDE, lo cual tiene muy poca lógica teniendo en cuenta las elevadas tasas de obesidad entre adultos.

Sin embargo, existe la preocupación de que, si no se dispone de mecanismos de competencia adecuados, el incremento en el gasto público no beneficiará a los consumidores, o al menos no en la medida en que debería. Los graves problemas en el abastecimiento público de productos farmacéuticos (el reglamento de la Central Nacional de Abastecimiento prohíbe el abastecimiento internacional), la desaparición de varios productores de genéricos tras la aprobación de la legislación de bioequivalencia, la discriminación generalizada de precios entre la provisión de fármacos dentro o fuera de los centros médicos y la ausencia de medidas esenciales de contención de costos pueden dificultar gravemente los esfuerzos públicos.

Principales recomendaciones de la OCDE

- Regular mejor el mercado de seguros privado mediante la afiliación abierta, la estandarización de prestaciones y la regulación de primas, realizando, a más largo plazo, una distinción clara entre prestaciones básicas y seguros complementarios.
- Ampliar progresivamente el fondo de seguro nacional unificado desde los medicamentos de alto costo hasta las intervenciones de alto costo, logrando una mayor equidad en la cobertura, los costos y la calidad tanto en el Plan AUGE, los planes de salud de FONASA e ISAPRES.
- Ampliar gradualmente la proporción de ingresos del sistema de salud que procede de la tributación general, desacoplando el financiamiento de los ingresos por remuneraciones de los empleados.
- Aumentar la inversión en prevención y en atención primaria, centrándose en el tabaco, el alcohol, una dieta saludable y el ejercicio, y aplicar una transición desde los sistemas de salud centrados en hospitales que proporcionan una asistencia médica costosa basada en episodios clínicos a la provisión de un sistema de atención primaria.
- Desarrollar marcos más eficaces de gestión basada en desempeño, tanto en los proveedores públicos como privados, y tanto en la atención primaria como secundaria, y desarrollar redes de servicios más eficaces que promuevan una atención proactiva y continua en la población de mayor edad. Para lograr estos objetivos, es clave mejorar la información respecto de las actividades del sistema de salud, costos y resultados.

10. Descentralización para apoyar una mayor igualdad

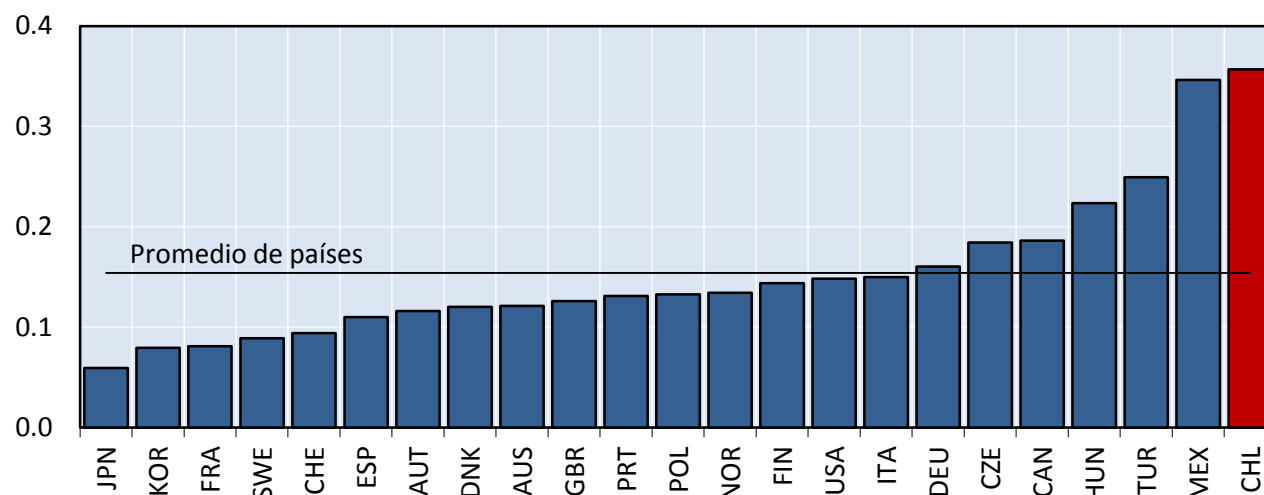
La desigualdad en Chile tiene una fuerte dimensión territorial con mucha variación en los niveles de vida entre regiones. Al mismo tiempo, Chile es uno de los países más centralizados de la OCDE, lo cual impide que las políticas se adapten a las necesidades locales. El gobierno está realizando reformas de descentralización y regionalización que, en caso de ser implementadas eficazmente, deberían contribuir a corregir esta situación. Para asegurar el éxito de las reformas, es fundamental que vayan acompañadas de mejoras en los mecanismos de coordinación intersectorial de las políticas a nivel central, el refuerzo de los mecanismos de redistribución fiscal y el desarrollo de capacidades a nivel de gobierno subnacional. Además, el proceso de descentralización debería utilizarse para dar un giro hacia políticas regionales, urbanas y rurales más diversificadas y orientadas al desarrollo.

El bienestar varía significativamente de una región a otra

Las disparidades territoriales en el PIB per cápita de Chile son muy elevadas en comparación con otros países de la OCDE (Figura 10.1). En cierta medida, esta situación se debe a los datos extremadamente elevados registrados en dos regiones mineras, Antofagasta y Tarapacá, pero el coeficiente de Gini interregional sigue situándose muy por encima del promedio de la OCDE tras excluir estas dos variables atípicas. Además, las disparidades no han descendido en los últimos 15 años. Los buenos resultados nacionales han ocultado las grandes diferencias existentes en los niveles de vida de las distintas regiones del país.

Figura 10.1. Las desigualdades territoriales son muy elevadas en Chile

Índice de Gini interregional, 2011



Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas regionales <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

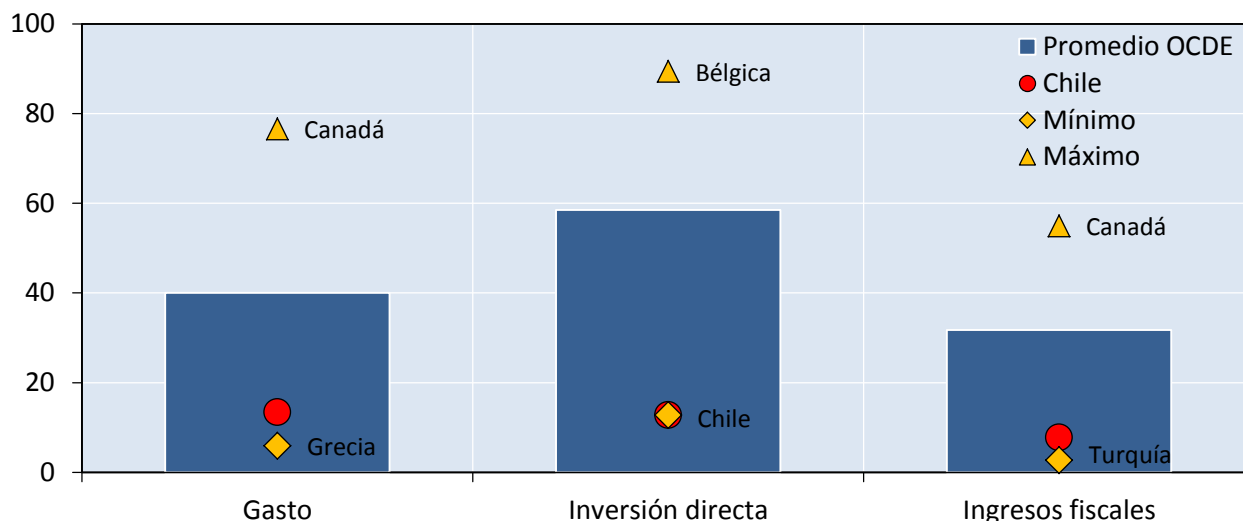
Las desigualdades territoriales son aún más llamativas cuando se tienen en cuenta dimensiones no económicas de bienestar. Chile muestra las mayores disparidades regionales de la OCDE en calidad medioambiental y disparidades muy pronunciadas en salud y vivienda. Si bien las disparidades territoriales no son infrecuentes en las economías emergentes de rápido crecimiento, los desequilibrios excesivos pueden generar problemas graves tanto para la eficiencia como para la equidad, y pueden reflejar diferencias significativas entre las distintas regiones de cara al acceso de sus ciudadanos a bienes y servicios esenciales, así como en materia de oportunidades económicas.

Estas persistentes desigualdades son en parte un reflejo de la geografía de Chile, que condiciona en cierto modo los patrones poblacionales y su actividad económica: las regiones mineras cuentan con unos niveles de productividad muy superiores al resto, mientras que las regiones rurales más remotas que carecen de recursos mineros a menudo enfrentan dificultades. Sin embargo, aun teniendo en cuenta esta desafiante geografía, resulta difícil no concluir que los planteamientos de las políticas regionales empleados hasta ahora no han dado sus frutos. Las políticas regionales se han impulsado fundamentalmente a través de planteamientos verticales (*top-down*) y sectoriales, enfrentando dificultades para adaptarse a las distintas necesidades de las regiones del país.

Avanzar hacia una mayor descentralización

En términos de gobernanza territorial, Chile ha sido tradicionalmente uno de los países de la OCDE más centralizados. Esto resulta especialmente evidente en su sistema fiscal (Figura 10.2), pero también se refleja en el grado en que la toma de decisiones sigue concentrándose en la capital, incluso con respecto a asuntos como el transporte público y la infraestructura local. Tal y como se ha indicado en sucesivos estudios de la OCDE sobre Chile, la gobernanza territorial debe descentralizarse aún más para poder adaptar las políticas territoriales a las características, activos y potencial de los diversos y heterogéneos territorios chilenos, para generar mayor dinamismo a nivel subnacional y mejorar así los resultados y la competitividad regional (OCDE, 2009; OCDE, 2013d; OCDE 2014e).

Figura 10.2. Chile es uno de los países más centralizados de la OCDE
Gasto subnacional en proporción al gasto del gobierno general, 2013



Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas regionales <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

La actual administración ha presentado un ambicioso conjunto de reformas jurídicas para implementar un "programa de descentralización y desarrollo" que aborde las disparidades mediante una mejor adaptación de las políticas públicas a las necesidades y oportunidades locales y regionales. Las propuestas legislativas se basan en tres pilares principales: (i) una reforma constitucional que permita la elección de intendentes regionales (manteniendo al gobernador como representante del poder central); (ii) la transferencia a las regiones de competencias y servicios públicos en materia de desarrollo económico, desarrollo social, infraestructuras y vivienda; y (iii) la aplicación de cambios en la ley de financiamiento regional y responsabilidad fiscal, que prevé un mayor traspaso de recursos en una fase posterior. Además, las autoridades han formulado planes especiales para tres regiones "extremas" situadas en áreas geográficamente muy remotas – Aysén, Magallanes y Arica. Dichos planes contemplan nuevas y significativas inversiones en recursos y un aumento de la autonomía, incluida una mayor flexibilidad para definir objetivos y estándares a nivel local. Sin embargo, también plantean desafíos de desarrollo de capacidades y de absorción para las regiones implicadas.

El programa de reformas también incluye medidas para modernizar y reforzar el sistema municipal a través de cinco líneas principales: reformar el sistema de finanzas públicas locales, incluida la introducción de nuevos mecanismos de redistribución; establecer un marco de responsabilidad fiscal municipal (por ejemplo, normas presupuestarias y auditorías financieras); incrementar la participación de la comunidad; y desarrollar un modelo de gestión e innovación para los municipios, que incluya la introducción de estándares sobre la calidad de las capacidades municipales y reforzamiento de sus recursos humanos.

Aún no se conocen los detalles específicos de la reforma ni los mecanismos de implementación, pero es necesario que se den pasos para garantizar que se implementen las reformas y se pueda avanzar hacia la meta del gobierno de lograr un crecimiento más inclusivo y equitativo. La descentralización puede ayudar a abordar las disparidades territoriales incentivando y haciendo posible la recuperación de regiones que aparecen, sistemáticamente, por detrás de las otras. El trabajo desarrollado por la OCDE sugiere que las regiones menos desarrolladas tendrían más probabilidades de mejorar sus resultados si contaran con un grado considerable de

control sobre su propio futuro. No obstante, existe el riesgo de que la descentralización incremente las desigualdades territoriales dado que el aumento de la autonomía trae consigo mayores posibilidades de éxito pero también de fracaso para las regiones y localidades. En consecuencia, la descentralización también exigirá que se establezcan nuevos mecanismos de solidaridad y de redistribución fiscal para corregir los desequilibrios de riqueza y responsabilidad entre los gobiernos subnacionales. En este sentido, será necesario establecer un esquema más adecuado que el actual sistema de "compensación", a fin de potenciar un cierto grado de equidad al tiempo que se eviten o minimicen los posibles efectos negativos de los mecanismos de redistribución.

Avanzar hacia un enfoque de política territorial más orientado al desarrollo

Las políticas rurales han tendido a centrarse en medidas sociales y no tanto en el desarrollo económico y, en parte por esta razón, no han logrado abordar, en la mayoría de los casos, la diversidad de las zonas rurales chilenas. El gobierno central también ha tendido a considerar las ciudades como un grupo relativamente homogéneo de entidades, realizando una escasa adaptación de las políticas y de la gobernanza a las necesidades de cada ciudad, que varían en gran medida en tamaño, riqueza y situación. Esto se debe sobre todo a que el desarrollo urbano se ha visto motivado fundamentalmente por unas políticas discretas y sectoriales que han prestado escasa atención a las interacciones existentes entre ellas. Si bien es cierto que el país creció y se organizó con éxito durante décadas a pesar de la falta de una política urbana unificada, las autoridades son cada vez más conscientes de que muchos de los mecanismos e instrumentos que anteriormente guiaron el desarrollo urbano se han quedado pequeños, y están evaluando activamente las opciones de políticas y gobernanza más adecuadas para construir un urbanismo más dinámico e integrado.

Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, este giro de las políticas hacia un enfoque más orientado al desarrollo exigirá un cierto grado de descentralización. Las políticas dirigidas a estimular la innovación y el emprendimiento y a mejorar la educación y la formación técnica cuentan con una fuerte dimensión regional, dado que las oportunidades de crecimiento dependen de las condiciones locales y los recursos a menudo están infrautilizados. Además, es necesario revitalizar las estructuras de gobernanza metropolitana en las ciudades principales y los mecanismos para reforzar la planificación estratégica y la capacidad de provisión de servicios.

Desarrollar capacidades tanto a nivel nacional como subnacional

La reforma de descentralización del gobierno debe ir acompañada de medidas adecuadas para garantizar que esta mayor autonomía regional no genere desigualdades territoriales. El desarrollo de capacidades a nivel subnacional es una parte fundamental de este proceso, como es el esfuerzo coordinado para hacer un mayor uso de herramientas flexibles de gobernanza —como los contratos urbanos o regionales y los comités interministeriales— para garantizar la coherencia entre las distintas políticas sectoriales. En este caso, una solución podría ser la aplicación de enfoques asimétricos de descentralización, que permitan el desarrollo de las capacidades mediante diferentes vías dirigidas a conceder una mayor autonomía en la toma de decisiones. También se necesita un sistema más sólido de redistribución fiscal, si bien deberán tomarse medidas para garantizar que se creen los incentivos correctos para los gobiernos locales.

La descentralización también conllevará la creación de nuevas capacidades a nivel central. Normalmente la descentralización no es una mera transferencia aritmética de facultades y recursos desde el nivel central al regional o local. Lo más habitual es que estos procesos también conlleven la creación de nuevas y mejoradas capacidades para la coordinación estatal de las actuaciones a todos los niveles. Este traspaso de poderes a las regiones y localidades exigirá una mejor coordinación entre los ministerios centrales, los cuales a menudo trabajan de manera aislada aun cuando los ámbitos de actuación de sus políticas se traslapan claramente con las de otros ministerios. La coordinación horizontal será aún más importante tras la elección de los intendentes, los cuales han sido hasta ahora los principales representantes del gobierno central a nivel regional. Asimismo, la aplicación de un cierto grado de experimentación puede que también mejore las posibilidades de éxito de largo plazo. De hecho, las autoridades chilenas parecen dar prioridad a la experimentación a través de programas piloto regionales y del uso de contratos en distintos niveles de gobierno — un planteamiento que es muy bienvenido.

Principales recomendaciones de la OCDE

- Utilizar el proceso de descentralización para dar un giro hacia políticas regionales, urbanas y rurales más diversificadas y orientadas al desarrollo.
- Reforzar los mecanismos de coordinación intersectorial de políticas a nivel central para garantizar que la reducción de la gobernanza centralizada refuerce, y no reduzca, la coherencia de las políticas.
- Fortalecer los mecanismos de redistribución fiscal para garantizar que la descentralización no derive en un aumento de las disparidades territoriales en el acceso a servicios públicos de calidad.
- Apoyar los esfuerzos de desarrollo de capacidades a nivel subnacional para asegurarse de que las regiones y municipios cuenten con los recursos adecuados para administrar las nuevas funciones traspasadas.

11. Reforzando el crecimiento verde

El sólido crecimiento económico experimentado por Chile se ha basado en gran medida en la explotación de recursos naturales, lo que ha tenido un costo para el medio ambiente. Si bien se han realizado esfuerzos para reducir los impactos medioambientales del crecimiento, sigue habiendo trabajo por hacer en varios ámbitos clave. Chile debe seguir diversificando sus fuentes de energía en el marco de un esfuerzo más amplio por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Medidas adicionales deberían incluir una mejor cobertura de las externalidades a través de la tributación de la energía, mejorando la gestión del agua, los residuos y los productos químicos industriales, y tomando las medidas necesarias para proteger la biodiversidad.

El crecimiento debe ser más verde

Chile está consiguiendo avances para que su crecimiento sea más verde, pero sigue afrontando una serie de desafíos que su Estrategia de Crecimiento Verde 2013 podría contribuir a abordar (OCDE, 2015d). El fuerte crecimiento económico y su elevada dependencia de los recursos naturales han generado un costo al medio ambiente, en especial en la calidad del aire. Según el Índice para una Vida Mejor de la OCDE, el nivel de PM10 atmosférico —partículas contaminantes del aire que son suficientemente pequeñas para introducirse en los pulmones y dañarlos— fue de 46,2 microgramos por metro cúbico en promedio para el residente en zonas urbanas en 2010, un dato significativamente superior al promedio de la OCDE que se sitúa en 20,1 microgramos por metro cúbico. El uso de fuentes de energía renovable no deja de crecer, si bien se sigue limitando principalmente a las centrales hidroeléctricas, aunque con un rápido desarrollo de la energía eólica y solar en el mercado eléctrico. En general, las necesidades energéticas (transporte, industria, calefacción y suministro eléctrico) se satisfacen en gran medida con combustibles fósiles importados.

La contaminación atmosférica se ha reducido significativamente en Santiago, en donde la proporción de generación eléctrica mediante energías renovables ha aumentado desde niveles inferiores al 2% en 2007 a más del 9% en el primer trimestre de 2015. Han mejorado los mecanismos para internalizar las externalidades ambientales y promover la adopción de innovaciones y tecnologías verdes, acompañados por un impuesto —introducido en 2014— que grava las emisiones de CO₂ y algunos contaminantes locales de la energía térmica. Sin embargo, los impuestos sobre la energía no cubren adecuadamente las externalidades, en especial para el uso energético fuera del sector del transporte y el diésel, lo cual apunta a la necesidad de conseguir más avances.

Asimismo, existen partes del país que sufren escasez de agua. Se estima que estas situaciones irán en aumento ya que está previsto que la demanda industrial de agua se incremente de forma significativa en el futuro. El Índice para una Vida Mejor de la OCDE revela que el 79% de los ciudadanos chilenos están satisfechos con la calidad del agua, un dato inferior al promedio de la OCDE, que se sitúa en el 84%. Chile se enfrenta además a desafíos relacionados con la gestión de residuos y de productos químicos. Otro desafío importante es proteger adecuadamente el valioso patrimonio ecológico de Chile, que se caracteriza por unos elevados niveles de endemismo.

Reducir la fuerte dependencia de Chile de los vectores energéticos de combustibles fósiles

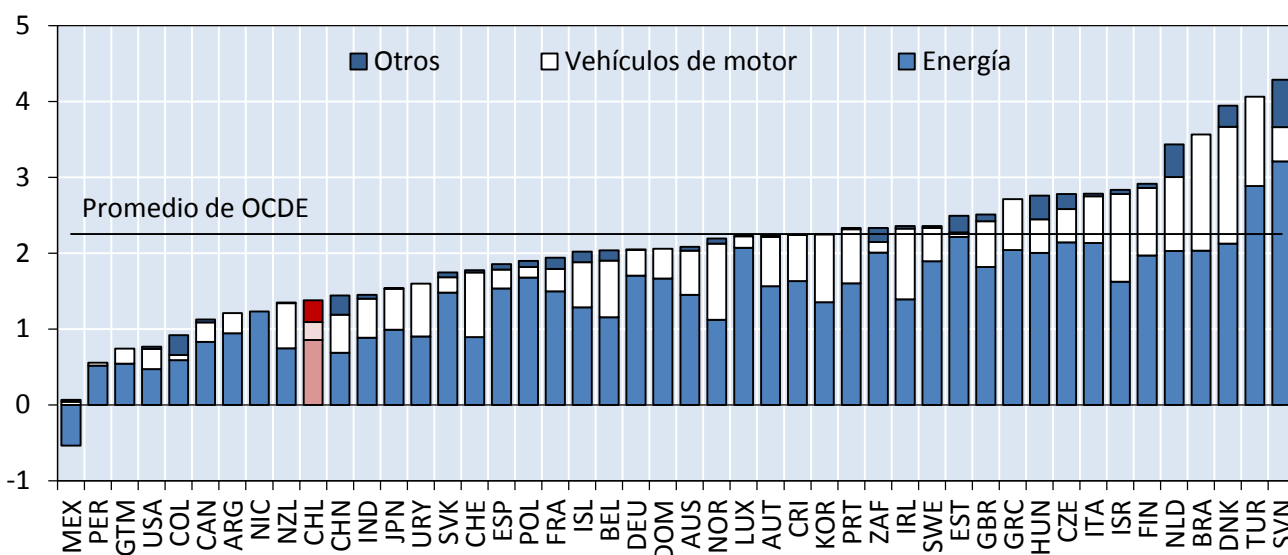
El perfil energético de Chile depende en gran medida de combustibles fósiles importados, que representan el 70% del abastecimiento de energía primaria. Se necesita una mayor diversificación de las fuentes de energía para mejorar la seguridad energética y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otro tipo de emisiones. La Agenda de Energía 2015 es un paso en la dirección correcta para aumentar la proporción de generación de electricidad procedente de energías renovables al 20% para el año 2025, lograr unos aumentos de eficiencia energética del 20% para ese mismo año y mejorar la competitividad del mercado energético y elaborar más en una Política Nacional de Energía en 2015. Para alcanzar el ambicioso objetivo de energías renovables establecido, se ha introducido un sistema de cuotas. Deberían potenciarse además las medidas que respalden la innovación y la adopción de tecnologías, y el gobierno debe considerar la ampliación de las ayudas durante el periodo de transición —económicas o de otro tipo— para fomentar la adopción de tecnologías relacionadas con energías renovables que aún no resulten competitivas, pero que tengan potencial de crecimiento. En el caso de las tecnologías eólicas y solares fotovoltaicas que actualmente se han desplegado sin subsidios económicos, se necesitan avances adicionales para reducir las barreras técnicas que limitan el acceso a la red.

Un sistema tributario más verde

En 2013, los ingresos procedentes de impuestos relacionados con el medio ambiente representaban el 1,38% del PIB en Chile, un dato bajo en comparación con la mayoría de países de la OCDE (Figura 11.1). En el marco de una reforma tributaria integral, el gobierno introdujo un impuesto sobre el carbono que está previsto que entre en vigor en 2018, y que se aplicará a las emisiones del sector energético con un costo de USD 5 por tonelada de CO₂, ampliando su alcance de manera gradual a todos los demás sectores. Este impuesto también se aplica a las emisiones de PM10, NOx y SOx. El diésel tributa a una tasa inferior que la gasolina a pesar de su impacto negativo en la contaminación local del aire y que su contenido en carbono por litro es superior. Para corregir parcialmente esta disparidad, el gobierno ha introducido recientemente un impuesto específico sobre la compra de vehículos diésel nuevos.

Desde 2011, la adopción de una nueva ley que ha aumentado los royalties sobre las grandes operaciones mineras ha situado los impuestos sobre el sector minero en niveles cercanos a los observados en otros miembros de la OCDE con grandes recursos naturales. Deberían realizarse evaluaciones adicionales sobre las rentas procedentes de estos recursos y utilizarse como base sobre la cual adoptar decisiones relacionadas con la tributación de la minería. El gobierno debe retener una proporción suficiente de las rentas procedentes de la explotación de los recursos naturales de manera que pueda invertir dichas rentas en activos productivos de largo plazo, al tiempo que mantiene un entorno atractivo para la inversión.

Figura 11.1. Los ingresos procedentes de impuestos relacionados con el medio ambiente son bajos
Porcentaje del PIB, 2013 o último año disponible



Fuente: OCDE, base de datos de instrumentos utilizados para políticas ambientales.

Una mejor gestión del uso del agua

En las regiones mineras del norte del país y en los centros urbanos, la demanda de agua supera la disponibilidad y la oferta. Se prevé que la demanda siga creciendo, dado que está previsto que, por sí solo, el sector de la minería incremente su demanda en un 45% para el año 2020 (Banco Mundial y Gobierno de Chile, 2013). Tras la reforma de 2005, el gobierno empezó a abordar los problemas de concentración de los derechos de agua y el acopio especulativo, pero las sanciones aplicadas por derechos no utilizados han sido en muchos casos insuficientes para estimular la comercialización de los mismos.

El proyecto de ley redactado en 2004 para reformar el Código de Aguas es un paso en la dirección correcta para mejorar la regulación del uso y propiedad de los recursos hídricos, al tiempo que se basa en las mejores prácticas internacionales. Los trabajos relacionados efectuados por la OCDE pueden contribuir a implementar estas iniciativas. Los Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE recientemente adoptados proporcionan un marco de referencia para mejorar el diseño y la implementación de las políticas del agua a fin de conseguir una mayor eficiencia, eficacia e inclusión. En particular, proporcionan orientaciones para mitigar la fragmentación entre los ministerios y las agencias públicas. Estos principios pueden ayudar a Chile a promover un enfoque integrado de gobierno y una mayor coordinación intersectorial especialmente entre el desarrollo territorial y

el sector del agua, la energía y las infraestructuras. Asimismo, el futuro Código de Aguas debería contribuir a reforzar el marco institucional que respalda la gestión del agua en Chile, al tiempo que aumente el perfil de la Dirección General de Aguas, que depende del Ministerio de Obras Públicas. La reciente designación del delegado presidencial de recursos hídricos de Chile también demuestra la atención cada vez mayor prestada al agua en la agenda estratégica nacional. Se necesita sobre todo un renovado enfoque en la participación de los grupos de interés para prevenir, gestionar y superar conflictos en infraestructuras relacionadas con el agua tanto en las regiones del norte como del sur.

En cuanto a los regímenes de asignación de los recursos hídricos, la OCDE ha desarrollado directrices para aquellos países que quieran aprovechar el valor de sus recursos hídricos y crear mayor valor para la sociedad —tanto en términos económicos como sociales y medioambientales (OCDE, 2015e). Sirva como ejemplo el caso del río Maipo en Chile, el cual padece una fuerte sobreexplotación. Para paliar esta situación, varios países de la OCDE están introduciendo diversas medidas, como la retirada gradual del excedente de flujos asignables en la región neozelandesa de Waikato —en donde se han interrumpido las nuevas asignaciones y se está favoreciendo el aumento del abastecimiento de agua— o las medidas implantadas para recuperar los derechos de agua en partes de Australia —en donde las extracciones superan el límite sostenible de derivación—.

Reforzar el sistema de gestión de residuos y productos químicos industriales en Chile

El gobierno está realizando esfuerzos para implementar el principio de "quien contamina, paga" en materia de gestión de residuos. Actualmente se está estableciendo un nuevo marco para la gestión de residuos que se basa en la responsabilidad extendida del productor (REP) con relación a nueve grupos de productos diferentes. Estos esfuerzos podrían beneficiarse del trabajo continuado de la OCDE en este ámbito que tiene como objetivo complementar las directrices en materia de REP publicadas originalmente en el año 2001. El trabajo realizado por la OCDE podría ayudar a Chile a identificar fórmulas para reforzar los incentivos de "diseño para el medio ambiente" mediante la REP. La elección de las políticas adecuadas podría respaldarse con una evaluación del impacto de la REP en la competencia a lo largo de la cadena de abastecimiento. La aplicación de tasas a productores en función del peso o de su capacidad de reciclaje podría contribuir a reforzar los incentivos de "diseño para el medio ambiente". Asimismo, el adecuado diseño de las políticas podría contemplar además la incorporación de los operadores de residuos informales, que pueden recopilar y tratar algunos tipos de residuos en base a la REP en los países en desarrollo. Chile también está trabajando para definir el marco institucional y jurídico necesario para la evaluación, manipulación y colocación en el mercado de productos químicos a fin de garantizar un marco sistemático de los elementos químicos industriales que se producen y utilizan en Chile, de manera que sus riesgos sean gestionados de forma adecuada.

Una mejor protección de la biodiversidad de Chile

La gestión de la biodiversidad en Chile se encuentra repartida entre muchas agencias y servicios cuyos objetivos principales varían. La falta de una política coherente e integrada para la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas (incluidos los bosques) y las especies dificulta los avances para lograr estos objetivos. Es necesario disponer de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas integral y debidamente diseñado que incluya mecanismos de financiamiento. Para abordar este tema, el gobierno tiene previsto diseñar e implementar un Servicio Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas a través de una ley que se debate en la actualidad en el Congreso. Si bien este servicio contribuirá a la conservación y protección de la biodiversidad, teniendo en cuenta los diferentes ecosistemas representados en la flora y fauna altamente endémica de Chile, es necesario adoptar esfuerzos adicionales con relación a la biodiversidad más general en otros sectores y políticas (por ejemplo, agricultura, minería y desarrollo). Este tipo de esfuerzos más generales pueden contribuir a garantizar un uso más sostenible de los recursos naturales y de los ecosistemas también fuera del sistema de áreas protegidas y, de este modo, convertirse en un complemento importante a las medidas de conservación existentes en las áreas protegidas.

Principales recomendaciones de la OCDE

- Desarrollar un marco de monitoreo y evaluación de los avances conseguidos con relación a una estrategia de crecimiento verde.
- Incrementar progresivamente la tasa impositiva sobre el diésel, al menos hasta situarlo al nivel aplicable a la gasolina, mientras se siguen diversificando las fuentes de energía en el marco de un esfuerzo mayor por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Mejorar la gestión de los recursos hídricos mediante el desarrollo de mecanismos efectivos para optimizar el uso del agua en áreas en las que se haya producido una excesiva asignación de derechos sobre el agua, a través por ejemplo de la recompra o pérdida de derechos no utilizados.
- Mejorar la gestión de residuos a través de la aprobación y aplicación de la nueva ley para la gestión de residuos y la responsabilidad extendida del productor. Establecer un sistema de gestión de productos químicos industriales para garantizar que los elementos químicos producidos y utilizados en Chile sean testeados y analizados, y que sus riesgos sean gestionados de forma adecuada.
- Diseñar, adoptar e implementar un esquema nacional de áreas protegidas y de biodiversidad que tenga en cuenta la diversidad de los ecosistemas de Chile y que desarrolle metas, indicadores y mecanismos de financiamiento para apoyar su implementación.

Bibliografía

- Andrews, D. y C. Criscuolo (2013), "Knowledge-based Capital, Innovation and Resource Allocation", OECD Economics Department Working Papers, N° 1046, OECD Publishing.
- Batthyány, K. (2015), Las Políticas y el Cuidado en América Latina: una Mirada a las Experiencias Regionales, CEPAL.
- Banco de Pagos Internacionales (2014), Informe Trimestral del BPI, Diciembre de 2014.
- Brooks, M., Pallis. T. y S. Perkins (2014), "Port Investment and Container Shipping Markets; Roundtable Summary and Conclusions", ITF Discussion Papers, N° 2014/03, OECD Publishing.
- Caldera-Sánchez, A. (2014), "Policies for Making the Chilean Labour Market more Inclusive", Economics Department Working Papers, N° 1117, OECD Publishing.
- Banco Central de Chile (2014), Informe de Estabilidad Financiera, segundo semestre de 2014.
- Centro Microdatos (2013), Segundo Estudio de Competencias Básicas de la Población Adulta 2013 y Comparación Chile 1998-2013, Centro Microdatos.
- Larrañaga, O. et al. (2014), "Presente y Futuro de la Política de Capacitación en Chile", Documento de Trabajo Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, PNUD.
- Michea, A. (2013), "Puerto de Gran Escala – The case for a new container terminal in Central Chile", OECD/ITF Discussion Papers, N° 2013/20, OECD Publishing.
- OCDE (2005) La cuestión del profesorado: atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes, OECD Publishing.
- OCDE (2009), Estudios Territoriales de la OCDE: Chile, OECD Publishing.
- OCDE (2010), Off to a Good Start? Jobs for Youth, OECD Publishing.
- OCDE (2012), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, OECD Publishing.
- OCDE (2013a), Estudio Económico de la OCDE - Chile, OECD Publishing, París.
- OCDE (2013b), Resultados de PISA 2012: ¿Qué hace que un centro escolar tenga éxito? Recursos, políticas y prácticas, OECD Publishing.
- OCDE (2013c), Going for Growth: Economic Policy Reforms, OECD Publishing.
- OCDE (2013d), Estudios de Política Urbana de la OCDE - Chile, OECD Publishing.
- OCDE (2014a), Evaluación del régimen de control de concentraciones en Chile - 2014, OECD Publishing.
- OCDE (2014b), OECD Science, Technology and Industry Outlook, OECD Publishing.
- OCDE (2014c), TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, OECD Publishing.
- OCDE (2014d), OECD Employment Outlook 2014 OECD Publishing.
- OCDE (2014e), OECD Rural Policy Reviews: Chile, OECD Publishing.
- OCDE (2015a), Strengthening Chile's investment promotion strategy, OECD Publishing.
- OCDE (2015b), Education Policy Outlook, OECD Publishing.
- OCDE (2015c), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing.
- OCDE (2015d), Towards Green Growth? Tracking Progress, OECD Publishing, próxima publicación.
- OCDE (2015e), Water Resources Allocation: Sharing Risks and Opportunities, OECD Publishing.
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo, OECD Publishing.
- OCDE/BID/BM (2015), Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe, OECD Publishing.
- Schleicher, A. (2011), Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World, OECD Publishing.
- UIS (2015), UNESCO Institute for Statistics Country Profile: Chile, <http://www.uis.unesco.org/DataCentre>.
- Universidad del Desarrollo (2014), Evaluación de Impacto de la Bonificación Ingreso Ético Familiar del Ministerio de Desarrollo Social.
- Warwick, K. (2013), "Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends", OECD Science, Technology and Industry Working Papers, N° 2.
- Banco Mundial y Gobierno de Chile (2013), Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua, Unidad de Ambiente y Aguas, Departamento de Desarrollo Sostenible, Región para América Latina y el Caribe.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

La Serie “Mejores Políticas” de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo principal promover mejores políticas para una vida mejor, proveyendo un foro en el que los gobiernos comparten experiencias y buscan soluciones a problemas comunes, con el apoyo de un Secretariado altamente competente y dinámico. La OCDE trabaja con sus 34 países miembros, sus socios clave y más de 100 otros países para el bienestar de la gente en todo el mundo. La Serie “Mejores Políticas” de la OCDE provee un análisis de los principales desafíos que se enfrentan en países individuales, así como recomendaciones de políticas para de mejores prácticas, la Serie “Mejores Políticas” adapta la asesoría de políticas públicas a las prioridades reformas.



www.oecd.org/countries/chile
OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00