



Mejores políticas para el desarrollo

PERSPECTIVAS OCDE SOBRE CHILE



Mejores políticas para el desarrollo

PERSPECTIVAS OCDE SOBRE CHILE



Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2011), *Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095755-es>

ISBN 978-92-64-09574-8 (impresa)
ISBN 978-92-64-09575-5 (PDF)

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.

Fotografías: Portada (desde la parte superior izquierda a la inferior derecha):

- © Sebastien Burel/Shutterstock.com
- © Ocean/Corbis
- © Radius Images/Corbis
- © Ocean/Corbis
- © Skopal/Dreamstime.com
- © Tifonimages/Shutterstock.com
- © Tifonimages/Shutterstock.com
- © Ocean/Corbis

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© OCDE 2011

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

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 o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prefacio

Chile se incorporó como miembro de la OCDE en mayo de 2010, en vísperas de la celebración del 50 aniversario de la Organización. Chile es un miembro joven, dinámico e importante, y el primer país sudamericano en formar parte de la OCDE.

El ingreso de Chile certifica el progreso alcanzado por el país en las dos últimas décadas y la extraordinaria transformación económica y social alcanzada durante este período. Los países miembros de la OCDE pueden aprender mucho de la experiencia chilena, ya que Chile aporta importantes prácticas que contribuirán a enriquecer ese “Club de las Mejores Políticas” que es la OCDE. Pero la OCDE también puede prestar su ayuda a Chile en el desarrollo de mejores prácticas que permitan elevar la calidad de vida, gracias a sus 50 años de experiencia en el terreno de las políticas públicas.

Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile resume nuestras recomendaciones para el nuevo gobierno. Refleja la experiencia de los países miembros en aspectos básicos de las políticas públicas que abarcan desde lo macro a lo estructural en sectores como el crecimiento económico, la promoción de la igualdad o el llamado crecimiento verde, entre otros. Nuestra intención es que esta publicación contribuya a una mejor comprensión del desempeño de Chile en áreas en las que se preparan reformas o están en consideración, así como ofrecer al gobierno una guía para la elaboración de políticas con base en experiencias contrastadas.

La economía chilena ha tenido un desempeño sólido gracias al apoyo de instituciones fuertes y de una democracia estable. Como resultado, los estándares de calidad de vida han mejorado de manera sustancial y la pobreza ha venido disminuyendo significativamente. Pero aún quedan muchos desafíos para que Chile alcance todo su potencial. Con esto en mente, la administración del Presidente Piñera ha impulsado una ambiciosa agenda de reformas para continuar mejorando el bienestar de la población chilena acelerando el proceso de desarrollo y haciéndolo más inclusivo.

En el corto plazo, el reto principal para el gobierno es mantener la recuperación sin alterar la estabilidad de precios. El ingreso *per cápita* aún se ubica muy por debajo del promedio de la OCDE. En particular, será necesario emprender acciones decisivas para abordar el reto de la productividad. Esto implica fomentar nuevas fuentes de crecimiento, como la innovación y el respeto al medio ambiente, con el apoyo de

reformas de los mercados de bienes y laboral. Asimismo, se necesitan estrategias amplias de reformas para reducir la desigualdad, en la que la educación y las reformas sociales serán indispensables.

Gracias a nuestra amplia experiencia en materia de análisis económicos, de examen entre pares y de diálogo sobre políticas, la OCDE está preparada para apoyar a Chile en la identificación, diseño y ejecución de las reformas necesarias.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Angel Gurría', is centered on a light gray background.

Angel Gurría, Secretario General de la OCDE

Agradecimientos y créditos

Este informe fue coordinado por un equipo editorial conformado por Gabriela Ramos, Marcos Bonturi, Andreas Schaal, Cyrille Schwellnus y Jane Voros. Julie Harris, Alejandro Neut, Bárbara Castelletti y Almudena Sánchez-Flor proporcionaron ayuda muy valiosa en el proceso final de edición. Por parte del Gobierno de Chile, Raúl Sáez del Ministerio de Hacienda fue el coordinador del proyecto. En México, una valiosa ayuda fue proporcionada por Laura Milena Valencia E. y José Antonio García para la edición en español.

Los principales colaboradores fueron Cyrille Schwellnus (capítulos 1-3); Nicola Brandt (capítulo 4); Simon Field, Veerle Miranda y Viktoria Kis (capítulo 5); Tania Hernández y Michael Foerster (capítulo 6); Maria Varinia Michalun (capítulo 7); Mamiko Yoko-Arai, Winfrid Blaschke y Clara Severinson (capítulo 8); Carlos Icaza Lara (capítulo 9); Gérard Bonnis, Eija Kiiskinen y Kumi Kitamori (capítulo 10); Jonathan Brooks, Hildegunn Kyvik Nordås y Monika Sztajerowska (capítulo 11); Ángel Palerm (capítulo 12); Marco Mira D'Ercole y Raúl Suárez de Miguel (capítulo 13).

Índice

Capítulo 1. Mejores políticas para el desarrollo: Un análisis económico de Chile desde la OCDE	13
Desafíos básicos	14
Resúmenes de los capítulos.....	21
Capítulo 2. El crecimiento en la mira: Desafíos macroeconómicos y de políticas estructurales	39
Una pronta recuperación de la actividad económica y una sólida perspectiva para el corto plazo	40
Política fiscal y retos futuros	43
Revisar la regla fiscal para fortalecerla aun más.....	47
Reformas estructurales para acelerar la convergencia hacia estándares más elevados de la calidad de vida	49
Conclusión y resumen.....	50
Notas.....	50
Lectura adicional.....	51
Capítulo 3. El desafío de la productividad: Fortalecer la competencia, el emprendimiento y la innovación	53
Políticas para mejorar la competencia en los mercados de bienes.....	56
Políticas para fomentar el emprendimiento y la innovación en las empresas	61
Notas.....	68
Lectura adicional.....	70
Capítulo 4. Calidad, equidad e igualdad en el sistema educativo	71
Cobertura educativa “versus” calidad	72
Atraer a individuos calificados a la profesión pedagógica	74
Mejorar la educación y formación profesional pedagógica.....	77
Condiciones más igualitarias para que compitan las escuelas privadas y públicas	79
Fortalecer el sistema de garantía de calidad estatal	81
Extender recursos para los niños desfavorecidos.....	83
Lectura adicional.....	86
Capítulo 5. Retos del empleo: Flexibilidad del mercado laboral, informalidad y oportunidades laborales	89
Un mercado laboral segmentado	90
Hacia un crecimiento más incluyente en Chile	90

Retos para aprovechar el capital humano	95
Conclusión	100
Notas	100
Lectura adicional	101
Capítulo 6. Mejora de la igualdad y reducción de la pobreza	103
Pobreza y desigualdad del ingreso	104
Igualdad de oportunidades y movilidad social	106
Políticas sociales	108
Conclusión	114
Notas	116
Lectura adicional	116
Capítulo 7. Mejora de la capacidad de la administración pública	121
Alinear las prioridades y la capacidad administrativa del gobierno mediante la agilidad estratégica	124
Gasto público sectorial eficaz mediante la flexibilidad de recursos	128
Implementar y sustentar cambios	137
Notas	139
Lectura adicional	140
Capítulo 8. Fortalecimiento del sistema financiero	141
Mejorar el marco de supervisión	143
Modernizar los mercados bancario y de capital	146
Mejorar la supervisión del sector de seguros	148
Fortalecer el sistema privado de pensiones	150
Lectura adicional	153
Capítulo 9. Políticas de desarrollo regional: Coordinación entre diferentes niveles de gobierno	155
Desarrollo regional de Chile: tendencias y desafíos	156
Políticas regionales en Chile: movilizar la innovación para el desarrollo regional	162
Desarrollo y gobernabilidad regional en Chile	165
Notas	169
Lectura adicional	170
Capítulo 10. Promoción del crecimiento verde	171
Marco institucional y de política para el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales	173
Cambio climático	173
Gestión del agua	177
Biodiversidad y protección de la naturaleza	180
Sectores económicos en proceso de enverdecimiento: el caso de la minería	182
Instrumentos de política basados en el mercado para un crecimiento verde	184

Ajuste a las normas de la OCDE: gestión de residuos y desechos químicos en el contexto de las recomendaciones y resoluciones legalmente vinculantes del Consejo.....	186
Notas.....	187
Lectura adicional.....	188
Capítulo 11 . Diversificación de las exportaciones y mejora de la competitividad.....	189
La estructura de la economía y las exportaciones de Chile	190
Elementos de una estrategia para diversificación de exportaciones	194
Recomendaciones de política y prioridades para el trabajo futuro.....	203
Notas.....	205
Lectura adicional.....	206
Capítulo 12. Cómo aprovechar al máximo un régimen abierto de inversión extranjera	209
Mantener los mercados abiertos a la IED.....	211
Asegurar un marco reglamentario e institucional favorable	213
Evitar las fallas de los incentivos especiales	214
Mejorar la facilitación de la inversión.....	216
Notas.....	221
Lectura adicional.....	222
Capítulo 13. Medición del progreso y bienestar: Nuevos conceptos, nuevas políticas.....	223
Mejorar la métrica del progreso	224
Un cambio de paradigma.....	226
Medidas monetarias del bienestar.....	227
Explicar otros componentes del bienestar dentro de un marco monetario.....	230
Medidas no monetarias del bienestar	234
Medir el bienestar para mejorar las políticas.....	238
Lectura adicional.....	240
Anexo A. Factbook de la OCDE – Datos sobre Chile.....	242
Anexo B. Publicaciones de la OCDE acerca de Chile 2000-11.....	253

Cuadros

2.1. Pronósticos de crecimiento, 2011-12	42
3.1. Crecimiento de la Productividad Total de los Factores en algunos países de la OCDE, 1998-2008	55
6.1. Tendencia de la pobreza en Chile, 1990-2009.....	104
6.2. Distribución del ingreso autónomo del hogar en Chile, 1990-2009	106
7.1. Horizontes de análisis: necesidades estratégicas y de toma de decisiones conforme al tiempo de planeación.....	126
7.2. Retos de la reforma de administración pública y posibles herramientas políticas	138

9.1. Información e indicadores regionales básicos, Chile, 2009 o último año disponible.....	157
9.2 PIB por sector/región seleccionado, Chile, 2008.....	160
11.1. Agendas para los clusters del CNIC.....	197

Gráficas

1.1. Pese al terremoto de 2010, Chile muestra una fuerte recuperación de la recesión global	15
1.2. Tasas de participación de la mujer en la población activa, 2008.....	17
1.3. Desigualdad del ingreso en todos los países de la OCDE.....	19
2.1. Aumentaron las expectativas de crecimiento e inflación en Chile.....	42
2.2. Los activos gubernamentales netos de Chile son positivos pero se han reducido.....	46
3.1. Márgenes precio-costo en Chile y en el grupo comparativo de la OCDE, 2000-08.....	57
3.2. Regulación de mercado de bienes en Chile, 2008	58
3.3. Composición de las exportaciones de Chile, 2006	62
4.1. Logro y resultados educativos en Chile.....	73
4.2. Gasto por alumno en Chile, 2007	75
5.1. Empleo informal en Chile, 1990-2009.....	91
6.1. Gasto social públicamente obligatorio por área de políticas sociales amplias en Chile, en porcentaje del PIB, 2007	108
7.1. Gasto del gobierno general en países de la OCDE.....	123
7.2. Ingreso del gobierno general en países de la OCDE.....	123
7.3. Uso de un sistema de presupuesto por resultados en el ámbito central de gobierno, 2007	129
7.4. Uso de la perspectiva de mediano plazo en el proceso presupuestario en el ámbito central de gobierno, 2007	130
7.5. Costos de producción en la esfera pública como porcentaje del PIB	132
7.6. Características de los programas del gobierno central para reducir la carga administrativa, 1998, 2005 y 2008.....	134
7.7. Penetración de banda ancha de la OCDE y PIB <i>per cápita</i>	137
9.1. Descentralización fiscal en países de la OCDE, 2008.....	166
10.1. Intensidad de las emisiones de CO ₂ , 2008.....	174
10.2. Tendencias de emisiones de CO ₂ de Chile, 1995-2008.....	174
10.3. Población urbana conectada a redes de drenaje en Chile, 1995, 2000, 2005 y 2009	180
10.4. Ingresos de impuestos relacionados con el medio ambiente como proporción del PIB en Chile, 2000 y 2009.....	185
11.1. Proporciones sectoriales del PIB, exportaciones y empleo en Chile.....	191
11.2. Proporciones de servicios intermedios utilizados en la minería en Chile, mediados de la década de 2000.....	193
12.1. Calificaciones de los países en el Índice de Restricción de 2010	212
12.2. Calificaciones de los países en el Índice de IED y en el Desempeño Relacionado con la IED de 2010	212
13.1. Producto interno bruto e ingreso nacional neto <i>per cápita</i> en Chile, 2008.....	228

13.2. Ingreso disponible del hogar y PIB en Chile en términos reales, 1998-2008.....	229
13.3. Índice de Gini de desigualdad en los ingresos en los países de la OCDE, mediados de la década de 2000.....	233
13.4. Crecimiento en el ingreso disponible del hogar equiparado en Estados Unidos de América, Francia y Chile, entre mediados de 1990-2000.....	234
13.5. PIB per cápita y esperanza de vida al nacer en Chile como porcentaje de valores estadounidenses.....	235
13.6. Ingreso nacional neto y bienestar subjetivo, 2008.....	237

Recuadros

5.1. Panorama de la educación y formación vocacional en Chile.....	96
7.1. Construir agilidad estratégica: algunos conceptos básicos.....	124
7.2. Compromiso ciudadano: algunos conceptos básicos.....	135
9.1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales de innovación en el nivel regional.....	164
12.1. Marco de Política para la Inversión: fomento y facilitación de la inversión.....	217

Capítulo 1

Mejores políticas para el desarrollo: Un análisis económico de Chile desde la OCDE

El 7 de mayo de 2010, Chile se convirtió en miembro de la OCDE, testimonio de su progreso y logros. El proceso de ingreso tuvo lugar en el difícil contexto de la recesión de 2008 y 2009, y del devastador terremoto de febrero de 2010. No obstante, la economía se recuperó con rapidez y mostró una novedosa resistencia a los impactos externos. Para ayudar a Chile a mantener este impulso y alcanzar estándares de calidad de vida cada vez más elevados y de forma tan sustentable como fuese posible, la administración del Presidente Sebastián Piñera Echenique y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), acordaron preparar una evaluación de la economía chilena con recomendaciones sobre políticas públicas. Este informe destaca las oportunidades y desafíos a los que se enfrenta el país. Su meta es informar a los responsables de formular políticas de las opciones para el futuro de Chile.

Desafíos básicos

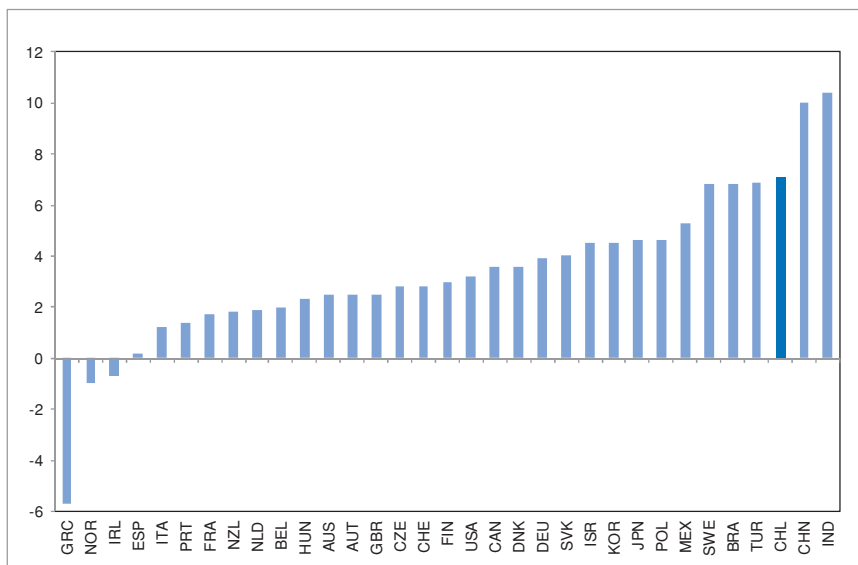
Chile, que era un país relativamente pobre, se transformó de manera espectacular en las últimas décadas. El avance continuo en políticas macroeconómicas, reformas estructurales, comercio e inversión y regulación trajo prosperidad al país. Una rica dotación de reservas de cobre y otros minerales se empleó adecuadamente para promover la resistencia frente a sucesos inesperados. Además, se estableció una democracia estable con un eficaz estado de derecho. Varios indicadores tanto políticos como económicos revelan que Chile alcanzó ya, e incluso superó en algunos aspectos, los promedios de la OCDE.

Pese a estos avances, queda margen para más cambios positivos. El ingreso *per cápita* permanece significativamente por debajo del promedio de la OCDE, lo que convierte al crecimiento sostenido y no inflacionario en una meta importante. Entre 1986 y 2007, el ingreso *per cápita* de Chile creció alrededor de dos veces la tasa promedio del área OCDE, y la brecha de ingreso con los países más ricos se redujo de forma sustancial. No obstante, la convergencia se redujo después de 1998. Con la tasa promedio predominante en la década anterior a la crisis económica global, se tardaría cerca de 30 años en alcanzar el promedio actual de la OCDE de ingreso *per cápita*. Además, la desigualdad del ingreso, medida con el índice de Gini, es mayor que en cualquier otro país de la OCDE, y la pobreza parece haber aumentado de nuevo durante la reciente recesión.

Es por ende adecuado que el gobierno busque alcanzar un crecimiento rápido y reducir la desigualdad del ingreso. En el corto plazo, el reto principal será mantener el delicado equilibrio entre una recuperación sólida y la estabilidad de precios. Debido a la fuerte demanda interna, en parte vinculada al gasto de reconstrucción tras los desastres naturales de febrero de 2010 y al auge del precio internacional de materias primas, se corre el riesgo de avivar la inflación. El gobierno también necesitará centrarse en reformas estructurales para estimular el crecimiento de la productividad, que ha sido decepcionante en los años recientes. Habrá asimismo que mejorar las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso (gráfica 1.1).

Gráfica 1.1. Pese al terremoto de 2010, Chile muestra una fuerte recuperación de la recesión global

Crecimiento del PIB, T3-2009 a T3-2010¹



1. T2-2009 a T2-2010 con tasas anuales de Irlanda, Luxemburgo y Nueva Zelanda.

Fuente: OCDE, National Accounts y Analytical Database.

Convergencia más rápida hacia un mejor nivel de vida

Uno de los objetivos básicos del nuevo gobierno es elevar el crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) al 6% entre 2010 y 2014, lo cual requerirá reformas estructurales. La razón principal de la persistente brecha con los países de la OCDE de alto ingreso es la baja productividad; la subutilización de los recursos laborales explica una menor parte. Un aumento rápido de la productividad, por tanto, será crucial para el crecimiento económico sostenido.

Si bien Chile registró avances sustantivos en la actualización de su estructura de producción, pasando de un enfoque en la extracción de recursos de relativamente baja productividad a actividades de mayor valor agregado, las restricciones en los mercados de bienes y laboral, así como la calidad irregular de la educación impiden al país aprovechar plenamente su potencial. Seguir el ejemplo de países de la OCDE con abundantes recursos naturales, como Australia y Noruega, que manejaron con éxito la transición de economías de extracción de recursos a las basadas en servicios de alta productividad, requerirá reformas estructurales. También se podría mejorar el desempeño del crecimiento a largo plazo si se hiciera un mejor uso de los recursos

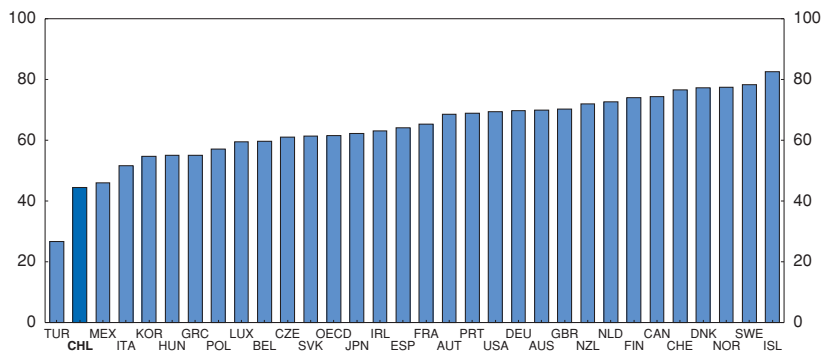
laborales, pues la participación en el mercado laboral de mujeres y jóvenes permanece baja, en comparación con la media de la OCDE.

En particular, hay posibilidades de mejorar las políticas de competencia y promover la iniciativa empresarial. La competencia en algunas áreas de mercados de bienes, en especial en el sector servicios, es aún débil conforme a los criterios de la OCDE, lo cual reduce los incentivos de las empresas para disminuir costos y mejorar la productividad. La reciente reforma de la ley de competencia está bien diseñada, y endurece las reglas contra el comportamiento anticompetitivo. *Ahora necesita aplicarse con eficiencia. Reducir los trámites excesivos para la creación de nuevas empresas y flexibilizar las restricciones al ingreso en sectores específicos de servicios, que continúan siendo rígidas según los estándares de la OCDE, contribuiría a fortalecer la competitividad de las empresas.* Asimismo se fomentaría la iniciativa empresarial y la adopción de nuevas e innovadoras ideas de negocio. El gobierno reconoce la importancia de las reformas estructurales en estas áreas y en enero de 2010 se aprobó una ley por la cual se reduce el tiempo necesario para abrir un negocio de 27 días a 16. Del mismo modo, reformar el complejo procedimiento de quiebra mejoraría las condiciones para la iniciativa empresarial al dar a los acreedores mayor certidumbre legal y terminar con el estigma del fracaso.

Las reformas estructurales del mercado laboral ayudarían a elevar el índice de participación de las mujeres y los jóvenes, que se ubica en los puestos más bajos de la OCDE; también mejoraría la productividad laboral. Algunos países de la OCDE, como Irlanda, lograron aumentar la participación femenina en el mercado laboral a partir de niveles semejantes a los que actualmente presenta Chile hasta un grado cercano al de la OCDE en un periodo relativamente breve (gráfica 1.2). *Aunque en los últimos años el gobierno ha avanzado mucho en lo referente a proporcionar servicios de guardería a mujeres que trabajan, estos programas podrían expandirse más.* La reciente iniciativa del gobierno para alargar el periodo de baja por maternidad permitiría conciliar mejor la vida laboral y familiar de muchas mujeres. El salario mínimo, alto en relación a la media de la OCDE, perjudica en particular la creación de empleo para los jóvenes. *El gobierno debe considerar la introducción de un salario mínimo diferenciado, con tasas menores para los trabajadores jóvenes.*

Gráfica 1.2. **Tasas de participación de la mujer en la población activa, 2008**

15 a 64 años

Fuente: OCDE, base de datos de *Labour Force*.

Para mejorar la productividad laboral, el gobierno necesita reducir la proporción de empleo informal, elevado con respecto al promedio de la OCDE. Las altas indemnizaciones por despido redujeron los incentivos de los empleadores para formalizar las relaciones laborales, por lo que los trabajadores informales quedan atrapados en empleos de baja productividad sin acceso a capacitación formal. *Reducir las indemnizaciones por despido y expandir más el seguro de desempleo sería un gran paso hacia un modelo chileno de “flexiguridad”, caracterizado por relaciones laborales más flexibles que no obstante garantizarían una mejor protección para los trabajadores.*

Será necesario mejorar las políticas para aprovechar las ventajas derivadas de la apertura de Chile al comercio e inversión exteriores, con el fin de alcanzar un avance tecnológico y un crecimiento de productividad más rápidos. La apertura al comercio e inversión extranjeros intensificó la competencia en los mercados nacionales y facilitó el acceso a bienes intermedios importados. Aún así, el crecimiento potencial de esta apertura no se ha explotado del todo, pues se concentra en los sectores de recursos naturales intensivos. Además, la capacidad de las empresas nacionales para absorber tecnologías y prácticas de gestión avanzadas es débil. *La política de innovación ha desempeñado un papel útil en el fortalecimiento de la capacidad de absorción de las empresas nacionales, por ejemplo, al promover la formación de los trabajadores chilenos en empresas extranjeras y al fortalecer los vínculos entre instituciones públicas de investigación y empresas privadas. Del mismo modo, es necesario reorientar las políticas de comercio e inversión hacia el fortalecimiento de los lazos entre empresas extranjeras y nacionales, en particular en el sector servicios.* El ejemplo de los países de la OCDE con recursos naturales abundantes, como Australia y Noruega, muestra que los servicios vinculados a los sectores extractivos puede tener un crecimiento potencial considerable en Chile. *La promoción de políticas*

respetuosas con el medio ambiente también puede contribuir a una mayor diversificación de la economía y a un crecimiento sustentable. Por ejemplo, proteger la excepcional biodiversidad chilena mediante instrumentos de mercado y regulación adecuados impulsaría el atractivo de Chile como destino de ecoturismo.

En el mediano plazo, un mayor crecimiento de la productividad sólo será posible si existe una población activa preparada y calificada. A pesar de logros educativos sustanciales en las dos últimas décadas y de recientes mejoras en la calidad de la educación, las calificaciones obtenidas por Chile en pruebas estandarizadas para estudiantes de enseñanzas medias permanecen muy por debajo del promedio de la OCDE. Al mismo tiempo, las oportunidades de educación y formación continuas para la mano de obra existente son limitadas. El bajo nivel de calificación de la población activa chilena se ha convertido en una barrera para un crecimiento más rápido de la productividad, pues los trabajadores no suelen contar con la capacidad de absorción y adaptación necesaria para situarse a la altura de los países de alto ingreso de la OCDE.

En el área de las enseñanzas medias, los individuos mejor calificados para enseñar podrían interesarse en la docencia si se revisara el sistema de remuneraciones y se redefiniera el plan de carrera de los docentes con oportunidades atractivas de ascenso. Los resultados de la educación media también dependerán de la aplicación eficaz de un recién establecido sistema que evaluará a las escuelas y emprenderá acciones para mejorar la calidad en las que presenten un desempeño deficiente.

Aunque mejorar la calidad de la enseñanza media es muy importante para formar a una nueva generación de individuos calificados, existe también la necesidad de mejorar las + competencias de la mano de obra existente. *Esto se lograría mejorando los incentivos para el aprendizaje continuo, por ejemplo con el establecimiento de un sistema de certificación de competencias laborales en el ámbito nacional y mejorando la calidad de la capacitación dentro las empresas.*

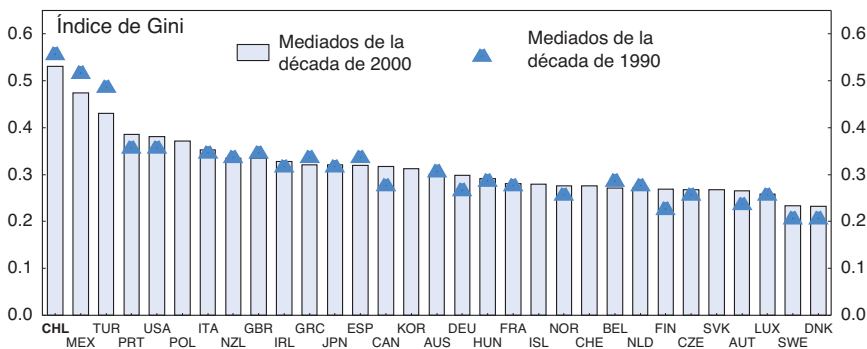
Reformar las políticas de educación y del mercado laboral para reducir la desigualdad del ingreso

El sólido desempeño económico y la mejora de la calidad de vida desde finales de la década de 1980 tuvieron poca incidencia en la desigualdad. Con un índice de Gini de 0.53, el grado de desigualdad del ingreso en Chile es en la actualidad más elevado que en cualquier otro país de la OCDE, y apenas se ha reducido desde 1990, cuando se situaba en 0.56. Aunque las políticas sociales han contribuido a disminuir a la mitad los índices de pobreza desde 1990, no lograron ofrecer iguales oportunidades a todos los ciudadanos.

En comparación con otros países de la OCDE, la movilidad social en Chile es baja, y los niños de orígenes desfavorecidos a menudo terminan

en empleos poco calificados y mal remunerados cuando son adultos. Alcanzar el objetivo del gobierno de elevar el crecimiento promedio del PIB a un 6% anual entre 2010 y 2014 ayudará a reducir aún más la pobreza, gracias a la creación de empleo y la flexibilización del financiamiento de programas sociales. No obstante, se necesitarán medidas adicionales en materia de políticas educativa y de mercado laboral para mejorar la movilidad social y reducir aún más la desigualdad del ingreso hasta niveles más cercanos a los de otros países de la OCDE (gráfica 1.3).

Gráfica 1.3. Desigualdad del ingreso en todos los países de la OCDE¹



1. Después de impuestos y transferencias.

Fuente: OCDE (2008), *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, París, DOI: 10.1787/9789264044197-en; Larrañaga, O. (2009), "Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 85, DOI: 10.1787/224516554144.

Una mayor movilidad social y la reducción la desigualdad del ingreso requieren acceso a una educación de buena calidad en todos los niveles del sistema educativo para todos los niños chilenos. La experiencia de la OCDE muestra que el cuidado y la educación infantil tempranos son herramientas particularmente eficaces para romper el ciclo de la desigualdad entre generaciones. El gobierno ya realizó un progreso sustancial en el aumento del número de guarderías y jardines infantiles, pero aún se podría aumentar más esta capacidad y mejorar la calidad de la educación en la infancia temprana.

En el área de educación básica y media, el gobierno ha emprendido importantes medidas para mejorar el acceso de niños de orígenes pobres a escuelas de calidad, mediante la introducción de un plan de subsidios diferenciados. Este plan otorga mayores recursos a las escuelas que aceptan a estudiantes de orígenes humildes. La experiencia de los países con mejor desempeño de la OCDE, como Finlandia, muestran que el gobierno chileno está en lo correcto al dedicar más recursos a aquellos estudiantes que corren el riesgo de quedar rezagados, pero es necesario

supervisar el uso eficaz de los recursos y proporcionar la asistencia adecuada a las escuelas que tienen una capacidad limitada.

Reducir la desigualdad del ingreso requerirá mejores perspectivas en el mercado laboral para los trabajadores menos calificados. El establecimiento de un ingreso familiar mínimo (Ingreso Ético Familiar, IEF), que se elaborará a partir de los programas sociales ya existentes para ofrecer beneficios monetarios condicionales, contribuirá al objetivo gubernamental de erradicar la pobreza extrema en 2014. Sin embargo, existen límites en cuanto a lo que puede lograrse por esta vía. Reducir la desigualdad del ingreso a niveles semejantes a los observados en otros países de la OCDE requerirá una mejor integración de la población desfavorecida al mercado laboral. Esto contribuirá también a promover la movilidad social, pues contar con un empleo modifica las actitudes y conductas que se transmiten a los hijos. Los requerimientos de capacitación y búsqueda de empleo del IEF pueden promover la entrada en el mercado laboral de las personas de escasos recursos, pero también habrá que mejorar, significativamente la capacidad y eficacia de los servicios públicos de empleo.

Todos los capítulos de esta publicación abordan los tres principales desafíos de políticas que enfrenta el nuevo gobierno (alcanzar un crecimiento estable y sin inflación en el corto plazo, impulsar el crecimiento de largo plazo, y reducir la desigualdad), mientras que algunos capítulos se centran más en cuestiones de ejecución y medición (capítulos 7, 9 y 13).

- *Alcanzar un crecimiento estable y sin inflación en el corto plazo:* El capítulo 2 aborda las políticas monetaria y fiscal que mantendrían la fuerte recuperación económica tras la crisis económica global y los desastres naturales de febrero de 2010, manteniendo la inflación baja. El capítulo 8, aborda las políticas de mercados financieros que mejorarían la capacidad de recuperación de la economía frente a sucesos adversos.
- *Impulsar el crecimiento de largo plazo:* Los capítulos 3, 4 y 5 abordan, respectivamente, las reformas de los mercados de productos y laboral, y la reforma de las políticas educativas, que mejorarían el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía chilena al elevar la productividad. Los capítulos 11 y 12 analizan las políticas de comercio e inversión que permitirían a Chile aprovechar todos los beneficios de la apertura al fortalecer los vínculos entre empresas extranjeras y nacionales, y diversificarse al sector servicios. El Capítulo 10 analiza cómo las políticas ambientales contribuirían a un crecimiento sustentable.
- *Reducir la desigualdad:* Además de tratar cuestiones de calidad educativa, el capítulo 4 propone reformas para mejorar la equidad de la educación. En el capítulo 5 se presenta un análisis de las políticas que mejorarían las perspectivas laborales de los

trabajadores con menor cualificación. Por su parte, el capítulo 6 aborda la política social.

Resúmenes de los capítulos

Capítulo 2. El crecimiento en la mira: desafíos macroeconómicos y de políticas estructurales

El reto principal para la política macroeconómica en el corto plazo es recobrar el rumbo de un crecimiento estable y sin inflación. Chile estaba bien preparado para enfrentar tanto la recesión global de 2009 como el terremoto y el tsunami de principios de 2010. El marco macroeconómico contaba con un buen blindaje para evitar un calentamiento económico durante la época de auge de precios del cobre que precedió a la crisis, y el gobierno había acumulado grandes reservas financieras. Como resultado, el Banco Central pudo ofrecer un gran estímulo monetario sin generar expectativas inflacionarias, y el gobierno logró financiar sin problemas un estímulo fiscal significativo. Estas ejemplares medidas macroeconómicas contribuyeron a la sólida recuperación de la actividad económica y aseguraron que la economía superase con rapidez las secuelas de estos sucesos adversos. En el corto plazo, la política macroeconómica necesitará mantener el impulso de la recuperación sin desatar inflación. Como se sostiene en los *Estudios Económicos de la OCDE* acerca de Chile, las reformas estructurales pueden contribuir a mejorar más la resistencia de la economía frente a acontecimientos adversos y acelerar la convergencia hacia los niveles de ingreso de los países avanzados.

Si la recuperación se desarrolla como se espera en la actualidad, las políticas monetaria y fiscal deben mantener el retiro de las medidas excepcionales de estímulo. La actividad se recuperó vigorosamente tras los desastres naturales de febrero de 2010, con un crecimiento de la producción de 7% en el tercer trimestre y una expansión de la demanda interna de casi 20% (tasas anuales). El dinamismo de la demanda interna y el aumento del precio internacional de materias primas ya generaron un aumento de la inflación, que el mercado espera que acabe por encima del objetivo del Banco Central, de 3% para finales de 2011. Si la actividad se mantuviera tan fuerte como se espera en la actualidad, con el exceso de capacidad en rápida disminución, el Banco Central debería retirar el estímulo monetario excepcional para mantener las expectativas de la inflación en el mediano plazo. De igual manera, en las mismas condiciones, la política fiscal debe mostrar avances tempranos hacia la reducción del déficit presupuestal estructural.

Una parte de las reservas financieras ha sido utilizada, por lo que deben restaurarse para hacer frente a posibles contingencias futuras. Durante la emergencia económica de 2009, el gobierno empleó una combinación de emisión de deuda y nacionalización de activos en el Fondo de Estabilización Económica y Social para financiar el estímulo

fiscal. Esto redujo los activos en el Fondo de Estabilización Económica y Social casi a la mitad; los activos netos gubernamentales se redujeron desde el máximo de cerca de 20% del PIB a finales de 2008 a alrededor de 10% en junio de 2010. Aunque desde una perspectiva internacional el gobierno conserva una posición envidiable para enfrentarse a emergencias económicas o naturales, el agotamiento de activos en el Fondo de Estabilización Económica y Social ha sido relativamente rápido, y sería prudente restaurarlo. Esto permitiría recuperar los márgenes de seguridad para combatir posibles emergencias económicas o naturales futuras y mantener bajas las primas de riesgo-país. También aligeraría la presión sobre el peso chileno, que se apreció con fuerza el año pasado.

Serán necesarias reformas estructurales para recuperar el ritmo de convergencia hacia los estándares de calidad de vida de la OCDE observado en la década de 1990. En la década de 2000, el crecimiento del PIB *per cápita* se desaceleró a menos de la mitad del ritmo del crecimiento durante la “era dorada” (1986-1997), de tal manera que el PIB *per cápita* aún es casi dos tercios más bajo que en los países avanzados de la OCDE. Como se observa en varios de los *Estudios Económicos de la OCDE de Chile*, continuar y consolidar las reformas estructurales para mejorar el capital humano, para fortalecer la competencia en los mercados de bienes y para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales sería un gran avance para alcanzar con mayor rapidez los estándares de calidad de vida de la OCDE.

Las reformas para resolver los problemas de calidad y equidad en la educación media y vocacional, y para promover la innovación en las empresas, impulsarían el crecimiento de la productividad y la adopción de nuevas tecnologías. La productividad y la inversión también se verían beneficiadas si se aligerasen las significativas cargas regulatorias existentes para la creación de nuevas empresas, se reformara el complejo procedimiento de quiebra y se aplicara con eficacia la nueva Ley de Competencia. En el mercado laboral, los principales desafíos son elevar la participación femenina desde sus bajos niveles actuales y reducir la informalidad, que sigue siendo alta conforme a los estándares de la OCDE.

Capítulo 3. Hacer frente al desafío de la productividad: fortalecer la competencia, el emprendimiento y la innovación

El estancamiento de la productividad desde 1998 impidió que Chile creciera aún más rápido durante las últimas décadas. Mientras el manejo macroeconómico mejoró de forma notable, varios puntos débiles en las políticas estructurales impidieron un mayor crecimiento de la productividad: la competencia en el mercado de productos, medida a través de los márgenes de precio-costos, sigue siendo débil según los estándares de la OCDE. Además, las regulaciones para la entrada y salida desaniman la toma de riesgos empresariales y la diversificación hacia

nuevas actividades de mayor productividad. Aunque las recientes reformas del marco de políticas de innovación pretenden ampliar el foco de atención desde la investigación pública básica a todas las formas de innovación, los niveles de innovación tecnológica y no tecnológica en las empresas siguen siendo bajos.

Una reforma reciente de la ley de competencia incrementa las facultades de investigación de la Fiscalía Nacional Económica, introduce un programa de indulgencia e incrementa el nivel de las multas por prácticas de cartel. La reforma, bien diseñada, ahora debe aplicarse de manera eficaz. La Fiscalía Nacional Económica debe recibir recursos suficientes para combatir un probable aumento de casos, y la disuasión para participar en carteles se fortalecería si se tipificara como delito la fijación de precios, como planea el gobierno. La multa máxima actual aún es demasiado baja para disuadir a las grandes corporaciones y plantea el riesgo de socavar la eficacia del programa de indulgencia, pues la inmunidad adquiere mayor atractivo cuanto más alta sea la multa. Por tanto, las autoridades deben considerar vincular la multa máxima a las ventas del mercado pertinente.

La regulación de las empresas de nueva creación y la ley de quiebra necesitan mejorarse para promover la iniciativa empresarial. Los indicadores de la OCDE muestran que las cargas administrativas para las empresas que comienzan son mayores que en la mayoría de los países de la OCDE. Las regulaciones de entrada en sectores de servicios específicos, como los requerimientos de registro y notificación en el comercio minorista y los derechos exclusivos en los servicios profesionales, también parecen más restrictivas que en la mayoría de los países de la OCDE. El gobierno hace poco promulgó leyes para reducir los trámites para las empresas pequeñas y medianas, y para reducir asimismo el tiempo para abrir un negocio de 27 a 16 días.

Para mejorar la iniciativa empresarial, Chile debe reducir aún más las cargas administrativas para la creación de nuevas empresas y facilitar la entrada en sectores de servicios específicos. El procedimiento de quiebra es engorroso y da una protección limitada a los acreedores, lo cual no sólo frena la salida de empresas de baja productividad, sino también evita que la iniciativa empresarial decida correr riesgos y dificulta el acceso al crédito. El gobierno promulgó una ley que simplifica los procedimientos de quiebra para las pequeñas y medianas empresas. Las autoridades organizaron asimismo un grupo de trabajo interministerial con el fin de que evalúe opciones de reforma, incluyendo la creación de tribunales especializados de quiebra. Las medidas para mejorar el procedimiento de quiebra deben continuar para facilitar la salida de empresas ineficientes y fomentar la toma de riesgos de la iniciativa empresarial en sectores innovadores.

Deben continuar las acciones públicas para ampliar las políticas de innovación más allá de la investigación básica, pero las estrategias de cluster deben seguir basándose en mecanismos de mercado, sin dejar de considerar los riesgos potenciales. Las autoridades emprendieron varias

medidas para mejorar las relaciones entre la industria y la comunidad científica con el fin de que la investigación científica conlleve una mayor relevancia para el mercado. Entre otras medidas, se introdujo un crédito fiscal de investigación y desarrollo (I+D) que requiere la participación de institutos de investigación externos a la empresa, y se fortalecieron los mecanismos de financiamiento que requieren que los subsidios públicos correspondan a los fondos de empresas privadas.

Al igual que en la mayoría de los países de la OCDE, el gobierno comenzó a apoyar la formación de *clusters* industriales, los cuales promueven la diversificación hacia sectores no tradicionales de alta productividad. Sin embargo, no deben olvidarse los riesgos potenciales para los recursos públicos. Para evitar el gasto de recursos públicos sin ningún efecto inductor, o en sectores que no resulten exitosos, deben especificarse objetivos de desempeño claros. Para los *clusters* que alcancen los objetivos de desempeño, debe revisarse de manera periódica la necesidad de apoyo público continuo (cláusulas de término), de modo que el financiamiento privado sustituya a la larga al apoyo público. En cuanto a los *clusters* que de manera continua no logren cumplir con sus objetivos de desempeño, debe retirarse el apoyo para evitar el compromiso en sectores no exitosos.

Capítulo 4. Calidad, equidad e igualdad en el sistema educativo

Chile realizó un avance impresionante en la cobertura y logro educativos. No obstante, pese a las recientes mejoras, la calidad de la educación básica y media aún está rezagada respecto de la mayoría de los demás países de la OCDE. La cobertura de la educación básica es casi universal, y las tasas de participación en la educación media y superior aumentaron de manera significativa en los últimos años. Pese a ello, las calificaciones en las pruebas estudiantiles estandarizadas, como el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), permanecen muy por debajo del promedio de la OCDE.

Una explicación de esta calidad educativa irregular es que, a diferencia de los sistemas escolares de mejor desempeño, como los de Finlandia, Hong Kong, China, Corea y Singapur, el sistema de educación chileno no logra atraer a los individuos mejor cualificados a la actividad docente. Por tanto, el gobierno debe mantener sus esfuerzos para aumentar los salarios y ofrecer becas a aquellos estudiantes talentosos que planeen dedicarse a la docencia. Además, debe definirse la trayectoria profesional de los docentes en todas las escuelas con financiamiento público con el otorgamiento de un poco más de flexibilidad en términos de empleo y salario para los profesores en todos los tipos de escuela. Las oportunidades claras de ascenso para los maestros con un buen desempeño incrementarían el atractivo de esta profesión. Otras opciones para mejorar la calidad del profesorado son los requerimientos de acreditación más rígidos para los programas iniciales de educación docente, los cambios curriculares con el fin de ofrecer a los

maestros el conocimiento necesario sobre el contenido de las materias, la capacitación profesional para maestros en ejercicio, y el establecimiento de exámenes de egreso externos para certificar al profesorado.

Una mejor calidad de la educación básica y media se lograría también si se fortalecieran los sistemas de garantía de calidad. Hasta hace poco, el sistema educativo chileno se basaba sobre todo en el libre ingreso y competencia escolares, sin intervención gubernamental para asegurar estándares mínimos de calidad. En lugar de mejorar los resultados de aprendizaje de todos los estudiantes, las escuelas competían por atraer a los estudiantes más capaces, al menos en cierta medida. Para resolver este problema, el gobierno prohibió recientemente esta selección hasta el sexto grado de la enseñanza básica, y planea introducir un sistema de garantía de calidad. Una nueva superintendencia será responsable de supervisar el cumplimiento escolar de las leyes y regulaciones, y una agencia evaluará la calidad educativa de las escuelas. Ambos organismos tendrán la autoridad para imponer sanciones en caso de falta de cumplimiento o bajo desempeño. Estas reformas acercan a Chile a las mejores prácticas de la OCDE, pero el gobierno debe asegurar que los nuevos órganos cooperen eficazmente para evitar políticas inconsistentes y la duplicación de funciones.

Es necesario hacer especial hincapié en mejorar los resultados de los estudiantes de desempeño inferior al estándar, con el fin de reducir una desigualdad en los resultados educativos que permanece muy por encima de la media de la OCDE. En comparación con otros países de la OCDE, el origen socioeconómico explica una parte muy grande de la variación de las calificaciones de la prueba PISA, lo que indica que el sistema educativo hace poco por reducir la desigualdad con que parten los alumnos. Recientemente, el gobierno incrementó el valor del subsidio educativo para niños de familias de bajos recursos. Para recibir este mayor subsidio, las escuelas deben registrarse en la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y quedan sujetas a un sistema de garantía de calidad relativamente estricto. Si bien el dinero adicional debe ayudar a los niños de bajos recursos a obtener una educación de buena calidad, el gobierno debe supervisar de cerca los resultados de los centros educativos y ofrecer apoyo para asegurarse de que el dinero se gasta correctamente.

Para lograr una educación de alta calidad en las escuelas que admiten a una gran cantidad de niños provenientes de orígenes humildes, debe prestarse más atención a los estudiantes en riesgo de quedar rezagados, según muestra la experiencia de países de la OCDE con mejor desempeño, como Finlandia. Sería deseable integrar el sistema de garantía de calidad para las escuelas de la SEP al sistema de garantía de calidad planeado para todas las escuelas, una vez establecido, lo cual evitaría que se convirtiese en un disuasivo para que las escuelas se registren en el programa de la SEP.

Invertir más en educación infantil temprana también contribuiría a mejorar la equidad del sistema educativo chileno. Aunque el gobierno ha realizado progresos importantes en el incremento de la capacidad de educación infantil temprana mediante la expansión de jardines infantiles y guarderías, falta avanzar en la mejora de su calidad. La elaboración de estándares para los maestros de educación preescolar inicial y el establecimiento de procedimientos de acreditación más estrictos para los programas de educación inicial y los docentes de educación parvularia ayudarían a mejorar en este terreno.

Capítulo 5. Retos de empleo: flexibilidad del mercado laboral, empleo informal y oportunidades laborales

Los retos principales en el mercado laboral chileno son los bajos niveles de participación de las mujeres y los jóvenes y la baja productividad, en parte debido a una gran proporción de empleo informal. El índice de participación femenina en el mercado laboral fue de 47% en 2009, en comparación con el promedio de la OCDE de 62%. Sólo un 26% de los jóvenes tenía empleo, en comparación con 40% en promedio de la OCDE. Se calcula que alrededor de 30% de los trabajadores se encuentra en el sector informal.

Un salario mínimo e indemnizaciones por despido elevados para los trabajadores permanentes contribuyen a segmentar el mercado laboral. El salario mínimo expresado como proporción del salario promedio es mayor que el promedio de la OCDE, lo que puede haber elevado el desempleo y la informalidad, en particular entre los trabajadores menos calificados y los jóvenes. El gobierno debe considerar el aumento de la edad para recibir un salario mínimo completo de 18 a 25 años, y prescribir menores montos (que aumenten con la edad) para los trabajadores jóvenes. Las indemnizaciones por despido son también elevadas según los criterios internacionales, lo que reduce los incentivos para que los empleadores formalicen las relaciones laborales. El gobierno debe considerar la reducción de las indemnizaciones por despido al tiempo que extiende el seguro de desempleo. Esto protegería a los trabajadores de manera más eficaz durante los periodos temporales de desempleo y mejoraría los incentivos para el empleo formal.

La expansión del seguro de desempleo como alternativa al pago de liquidación requiere mejorar los servicios de empleo y la capacitación laboral. El esquema de seguro de desempleo chileno se basa sobre todo en cuentas individuales financiadas mediante contribuciones patronales y del empleado. Estas cuentas tienen la ventaja de ofrecer sólidos incentivos para la búsqueda de empleo, pero quizá no ofrezcan la protección suficiente a algunos trabajadores que sólo hayan acumulado saldos pequeños en sus cuentas, o durante periodos de desempleo elevado. Por tanto, en 2009 el gobierno flexibilizó el acceso al Fondo de Solidaridad, que paga beneficios de desempleo independientes de los

saldos de las cuentas individuales. Como esto reintroduce un elemento de riesgo moral al reducir los incentivos para que el trabajador busque empleo, el servicio público de empleo necesita mejorarse, y debe considerarse la posibilidad de fusionarlo con el órgano nacional de empleo.

Otra barrera para la contratación la representan los contratos colectivos, que a menudo no logran proporcionar un grado adecuado de flexibilidad para los empleadores, y sólo protegen a un grupo relativamente pequeño de personas con información privilegiada al interior de los mercados laborales. Las relaciones laborales se caracterizan por una falta de confianza entre empleadores y trabajadores, en parte debido a la aplicación débil e impredecible de las normas laborales y a la limitada cobertura de sindicatos y asociaciones patronales. Para lograr una mayor cooperación en las relaciones, el gobierno debe promover la representatividad sindical y las negociaciones colectivas en las empresas. La flexibilidad para los empleadores se alcanzaría al incluir, en los contratos colectivos otros aspectos además de los salariales, como jornadas laborales, horas extra y cambio de prestaciones laborales y sociales.

Es necesario mejorar la educación y formación vocacional (VET) y el aprendizaje continuo para elevar la productividad laboral. El sistema VET, en especial importante para movilizar el capital humano y apoyar el crecimiento económico futuro en países emergentes como Chile, permanece fragmentado. La falta de articulación entre los diversos niveles e instituciones que ofrecen VET inhibe el reconocimiento de calificaciones profesionales. Para facilitar la adquisición de habilidades profesionales relevantes, el gobierno está elaborando un marco para certificar las habilidades vocacionales en el ámbito nacional. Esta medida para desarrollar el sistema educativo y de formación para el aprendizaje continuo debe obtener la mayor prioridad y complementarse con mejoras en la calidad de la capacitación empresarial, en particular en las empresas más pequeñas. También es necesario mejorar la capacitación en el lugar de trabajo en educación media y lograr una consulta eficaz entre el sistema de EFV y los empleadores.

Capítulo 6. Mejorar la igualdad y reducir la pobreza

Pese al sostenido crecimiento económico y una acentuada disminución de la pobreza absoluta en las dos últimas décadas, la movilidad social en Chile es aún baja, y la desigualdad, elevada. La pobreza disminuyó desde aproximadamente un 39% de la población total en 1990 a alrededor de 15% en 2009, pero la desigualdad, medida con el índice de Gini, es más elevada que en ningún otro país de la OCDE. La movilidad social, medida mediante la correlación entre los ingresos de padres e hijos, es una de las más bajas de la OCDE. El gobierno ha realizado importantes esfuerzos para combatir la pobreza

mediante programas sociales como Chile Solidario, que brinda acceso a servicios de salud y educación a las familias más desfavorecidas, y proporciona beneficios limitados en efectivo. El gobierno también introdujo una pensión básica de solidaridad para garantizar una pensión mínima a los trabajadores con un historial irregular de empleo que no lograron acumular un saldo suficiente en sus cuentas individuales.

Sin embargo, aunque el sistema de asistencia social chileno sabe identificar a las familias desfavorecidas, el gasto en asistencia social es aún limitado y tiene poco efecto en la reducción de la desigualdad del ingreso. Como los países con mayor desigualdad en un momento dado también tienden a ser los que presentan menor movilidad social, es necesario reducir las diversas formas de desigualdad para romper el ciclo de desventaja entre generaciones y promover la igualdad de oportunidades. La experiencia de la OCDE sugiere que las intervenciones dirigidas hacia la infancia temprana en áreas como salud, nutrición y educación son herramientas esenciales para promover la movilidad social.

Mejorar las oportunidades de empleo para las familias más pobres también contribuiría a reducir la desigualdad y mejorar la movilidad social. Los índices de empleo entre el 10% más pobre de las familias son de alrededor de 30%, mientras que son de casi 70% para el 10% más favorecido. Ayudar a los padres a encontrar trabajo es más eficaz que las transferencias de efectivo para fomentar la movilidad social, pues el comportamiento paterno se transmite entre generaciones. Los requerimientos de formación y búsqueda de empleo del programa de Ingreso Ético Familiar (IEF), que modificará y sustituirá los programas sociales existentes, pueden impulsar la oferta de trabajo de las familias desfavorecidas, pero debe mejorarse la calidad y capacidad de los servicios públicos de empleo. La infraestructura actual de los servicios de empleo no ha logrado ayudar al grueso de las familias desfavorecidas a encontrar trabajo remunerado. Dado que el IEF dará acceso a las familias pobres a servicios y transferencias monetarias condicionadas respecto de su nivel de ingresos, el gobierno debe incrementar sus esfuerzos para adaptar el Registro de Protección Social con el fin de medir con precisión los cambios de ingreso a corto plazo. Esto permitiría una mejor asignación y mayores incentivos para buscar trabajo.

Para una mejor coordinación de las políticas sociales entre los diversos ministerios y evitar la duplicación de funciones, será necesaria la colaboración eficaz entre el nuevo Ministerio de Desarrollo Social y otros ministerios pertinentes. Habrá que establecer directrices claras sobre la distribución de responsabilidades entre ellos, lo que requerirá un fuerte liderazgo de la Presidencia, la Dirección de Presupuestos y el nuevo ministerio.

Capítulo 7. Mejorar la capacidad de la administración pública de Chile

La solidez de las finanzas públicas coloca al gobierno en una posición cómoda para financiar su ambiciosa agenda de reformas, pero es necesario mejorar la planeación estratégica. La descripción detallada de la agenda del gobierno en los *Compromisos del 21 de mayo* es en sí mismo una medida encomiable, pues incrementa la transparencia y la rendición de cuentas. Aunque el prudente manejo fiscal de los últimos años facilitará el financiamiento de las nuevas medidas, aún se necesita hacer más para extender el horizonte temporal de la planeación estratégica y obtener una mejor coordinación entre ministerios. Por lo general, los objetivos estratégicos cambian cada 12 meses en Chile, y la limitada coordinación entre ministerios pone en riesgo las prioridades gubernamentales de más largo plazo. La debilidad de la planeación estratégica es particularmente problemática en áreas complejas, como la educación, la salud y las políticas sociales, que a menudo necesitan la interacción de varios ministerios y requieren tiempo para mostrar resultados.

Será necesario promover la flexibilidad de recursos, en particular la capacidad de los recursos humanos. Los desastres naturales y el accidente minero de 2010 demostraron que la flexibilidad en la capacidad gubernamental de movilizar recursos humanos y financieros hacia prioridades estratégicas reduce la presión en el gasto público y genera una provisión más eficaz de servicios públicos. Por ejemplo, en respuesta al sismo, el gobierno destinó con rapidez recursos a proyectos de reconstrucción. Un elemento importante de la flexibilidad es la capacidad del personal de la administración pública de poner en marcha las prioridades estratégicas del gobierno. En Chile, la dualidad entre los empleados públicos que se emplean mediante contratos permanentes (sistema de planta) y los que se emplean mediante contratos más flexibles (sistema de contrata o de honorarios) genera ineficiencias. En particular, provoca cortoplacismo y la pérdida de conocimiento institucional cuando los empleados con contratos de corto plazo se van. El gobierno debe considerar dar a los administradores del sector público más flexibilidad para adaptarse a las necesidades y asignaciones por desempeño.

La simplificación administrativa debe mantenerse en todas las áreas de la administración pública. Hasta ahora, se ha centrado en sectores específicos, como empresas pequeñas y medianas, comercio internacional y salud. Para evitar posibles incoherencias, el gobierno debe considerar un enfoque más amplio entre todos los sectores de la administración pública. Las reformas deben basarse en la consulta con el público, para asegurar que la reforma regulatoria se guíe por las necesidades de ciudadanos y empresas.

Capítulo 8. Fortalecimiento del sistema financiero en Chile

En comparación con muchos otros países de la OCDE, el sistema financiero de Chile sorteó relativamente bien la crisis financiera global, pero son necesarias mejoras adicionales en la estructura regulatoria y de supervisión. Durante la crisis no se registraron quiebras bancarias importantes, y el mercado financiero chileno se recuperó con rapidez de la incertidumbre inicial. Esto se debió en gran medida a una regulación prudente, y en particular el manejo sensato de la autorización de productos financieros complejos. Si bien el sistema financiero chileno demostró su fortaleza durante la crisis, el gobierno puede emprender acciones para modernizar los marcos regulatorio y de supervisión para evitar una vulnerabilidad futura. Las medidas actuales para consolidar la información crediticia respecto de entidades bancarias y no bancarias permitirían clasificaciones de crédito informadas por parte de los clientes finales, y limitarían el impacto negativo potencial sobre la solidez bancaria.

Chile cuenta con regulaciones cuantitativas en inversión que en efecto guían las decisiones al respecto, como el grado de diversificación en los portafolios de las aseguradoras y los fondos de pensión. Sin embargo, es necesario manejar bien los procesos administrativos y mitigar los riesgos operacionales, así como complementar las regulaciones en materia de inversión.

En la actualidad se está aplicando por primera vez en Chile una supervisión completa basada en el riesgo, que se centra en una evaluación de riesgos más proactiva por parte de los supervisores de las aseguradoras y los fondos de pensión, y se espera que esté en pleno funcionamiento a principios de 2011. Con la introducción de un sistema supervisor más orientado a los riesgos, es probable que se cuente con una guía formal de manejo de riesgos por parte de los supervisores.

Un problema que viene de larga data es la limitada independencia de las autoridades financieras supervisoras. La supervisión de entidades financieras se comparte entre la Superintendencia de Bancos e Instituciones Bancarias (SBIF), la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) y la Superintendencia de Pensiones (SP). Si bien los supervisores chilenos suelen considerarse competentes, aún se les podría otorgar mayor independencia operativa. El gobierno puede considerar la introducción de términos mínimos para los encargados de los órganos supervisores y garantizar que sólo se separen de sus cargos por razones especificadas en la ley. Su nombramiento debe efectuarse mediante un proceso de selección transparente y competitivo, y la duración de su cargo no debe coincidir con el mandato presidencial.

Casi todos los bancos, agencias intermediarias del mercado de valores y fondos de pensión, así como muchas compañías aseguradoras, forman parte de grupos corporativos con actividades en al menos otro sector financiero. Aún así, Chile no cuenta con un sistema consolidado de supervisión y depende de “barreras” entre actividades y el

intercambio voluntario de información en el Comité de Superintendentes. Las mejores prácticas internacionales señalan que los supervisores deben vigilar a los grupos corporativos de forma consolidada y aplicar criterios financieros a todas las actividades que desempeñe el grupo. En Chile no queda claro hasta qué punto los supervisores individuales cuentan con información adecuada respecto de la totalidad de las actividades del grupo. Por tanto, el gobierno debe establecer un sistema de supervisión consolidada que abarque a todo el grupo, lo que ayudaría a detectar de manera rápida la acumulación de riesgos por parte de conglomerados complejos, y mejorar de este modo la fortaleza del sistema financiero chileno.

El nivel de educación financiera de la población de Chile es irregular y debe fortalecerse. Las mejores prácticas de la OCDE muestran que una estrategia nacional congruente sobre educación financiera es un elemento importante para mejorar el sistema financiero y evitar problemas como el endeudamiento excesivo de los consumidores. El gobierno puede considerar la inclusión de la educación financiera en las materias escolares y mejorar la transparencia de información y asesoría de todos los productos financieros. En el sistema de pensiones chileno, los hogares cargan con la mayor parte de la responsabilidad sobre su futuro ingreso por pensiones. Chile ha emprendido algunas iniciativas significativas para mejorar la educación financiera y la toma de conciencia en el área de las pensiones, pero el avance en este terreno continúa siendo un desafío importante para Chile.

Chile cuenta con un sólido sistema de pensiones, y la normativa en esta materia es exhaustiva y por lo general está bien diseñada. No obstante, unas cuantas reformas básicas fortalecerían más el sistema y ayudarían a asegurar las pensiones de los chilenos a más largo plazo. Estas reformas incluirían una mejor cobertura del sistema a los trabajadores informales y por cuenta propia, un aumento de los niveles de contribución y la promoción de un retiro más tardío.

Capítulo 9. Políticas de desarrollo regional: coordinación entre diferentes niveles de gobierno

Un enfoque regional más sólido respecto del desarrollo económico en Chile ayudaría a aprovechar mejor las oportunidades de crecimiento. Esto mejoraría el desempeño general del país y contribuiría a reducir las discrepancias persistentes en materia de ingreso *per cápita* entre las regiones chilenas. Si bien una parte de estas diferencias es resultado de variaciones en los índices de desempleo, en su mayor parte son atribuibles a brechas de productividad.

Mejorar la productividad requerirá políticas territoriales de contexto específico, en particular en las áreas de innovación, educación y formación. Hoy en día, las estrategias de desarrollo económico se deciden en su mayor parte desde el gobierno central, y la I+D y las principales instituciones de educación superior se concentran en la

capital. Se necesitan medidas adicionales para promover oportunidades más igualitarias de mejoramiento del capital humano entre las regiones, en especial en las áreas de formación laboral y vocacional. Además, la estrategia de *cluster* se puede beneficiar si se toman en cuenta las necesidades y oportunidades de crecimiento regionales con mayor eficacia. Por último, mejorar el acceso a la infraestructura, servicios básicos y telecomunicaciones en las áreas rurales y regiones periféricas representa una fuente potencial de crecimiento. Impulsar el crecimiento regional mediante estas políticas territoriales de contexto específico no sólo beneficiaría el crecimiento nacional sino también la cohesión territorial, elemento importante de una economía abierta y sustentable.

Chile tradicionalmente ha sido un país con un alto grado de centralización fiscal y regulatoria. En los últimos años se delegaron algunas responsabilidades sobre planificación regional a diversas autoridades locales. Las reformas recientes transfirieron diversas funciones administrativas a los ámbitos regional y local, y fortalecieron los convenios de gobierno de múltiples niveles (convenios de programación). Es probable que esto genere beneficios en términos de una alineación más precisa de prioridades de políticas sectoriales y regionales, y de identificación de oportunidades de crecimiento. Aún así, es necesario extender más las responsabilidades de las regiones en la planeación y coordinación de las políticas regionales. La devolución de más responsabilidades a las regiones debe acompañarse de medidas para mejorar la capacidad de las autoridades regionales y fortalecer la administración del desempeño.

Capítulo 10. Promoción del crecimiento verde

El veloz desarrollo económico de Chile en las dos últimas décadas se acompañó de presiones crecientes sobre los recursos naturales. Los periodos de auge de la minería, silvicultura y acuicultura contribuyeron a la contaminación del aire, agua y suelo. Desde la década de 1980, Chile aplicó políticas ambientales, a menudo mediante instrumentos y reformas regulatorias innovadores. Por ejemplo, instrumentó mecanismos pioneros de permisos comerciales para derechos de aguas, permisos de emisión en Santiago y cuotas máximas de pesca, lo que proporcionó experiencias valiosas para otros países. Sin embargo, es necesario integrar los objetivos ambientales en una variedad más amplia de sectores económicos básicos, como la minería, la silvicultura, el turismo, la energía, la agricultura, la acuicultura y el transporte, para lograr un crecimiento verde. El gobierno debe hacer un uso más amplio de los instrumentos de mercado, como impuestos ambientales y la comercialización de permisos de emisión. Por ejemplo, cabría aplicar las experiencias de los esquemas de permisos comerciales pioneros en las décadas de 1980 y 1990 a una mayor variedad de actividades.

Es probable que los recursos hídricos de Chile y el sector de agrocomercio orientado a la exportación se vean afectados por el cambio

climático. Aunque Chile participa en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) con cerca de 40 proyectos para reducir las emisiones de gases invernadero completados desde 2004, en la actualidad no cuenta con límites legales de emisiones conforme al Protocolo de Kioto. El gobierno puede avanzar más en la reducción de emisiones mediante la formulación de una estrategia nacional de mitigación que incluya unos objetivos de reducción y planes de acción para sectores económicos claves. Asimismo, es posible retirarse del esquema de estabilización de precios de combustible, que en la práctica opera como subsidio y contrarresta los esfuerzos del país para fomentar el cambio a energías renovables. En parte debido al cese de la importación de gas de Argentina, Chile planea expandir su capacidad energética mediante inversiones en nuevas plantas de energía impulsadas con cobre. Desde la perspectiva de las empresas privadas, esto es rentable porque las “externalidades” asociadas al uso del cobre no se internalizan mediante instrumentos fiscales. El gobierno debe considerar un esquema de precios del carbón, que redirigiría las inversiones energéticas actuales hacia fuentes renovables.

Los recursos naturales y la biodiversidad únicos de Chile son activos vitales para sectores económicos como la agricultura y el turismo. Como resultado de su aislamiento geográfico y sus diversas latitudes, Chile alberga una gran variedad de ecosistemas y una buena cantidad de especies endémicas. Aunque se adoptó una Estrategia Nacional de Biodiversidad en 2003 y se impulsaron políticas específicas sobre especies en peligro de extinción en áreas y pantanos protegidos en 2005, no se ha cumplido el objetivo nacional de proteger 10% de todos los ecosistemas significativos en 2010. Esto se debe en parte a que no se reconoció que la biodiversidad del país es un activo vital para su industria turística y a que la falta de cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Nacional de Biodiversidad puede obstaculizar el desarrollo futuro de la industria. Por tanto, el gobierno debe completar la ejecución de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. Deben dedicarse recursos suficientes para alcanzar el objetivo de proteger 10% de todos los ecosistemas significativos de Chile, tal vez haciendo que el sector turístico contribuya a la preservación de la naturaleza y aplicando más pagos por servicios de los ecosistemas.

El sector minero, usuario intensivo de agua y energía, y emisor importante de contaminantes de aire y agua, representa un desafío particular para las políticas ambientales. La minería de cobre representa una proporción significativa del consumo total de energía del país. Una proporción importante de óxidos de azufre y emisiones de partículas, y gran parte de las aguas residuales de la minería, se quedan sin tratamiento. Las preocupaciones ambientales en el sector minero deben abordarse conforme al principio de quien contamina paga, mediante instrumentos económicos y de otras clases.

Capítulo 11. Diversificación de las exportaciones y mejora de la competitividad

La liberalización del comercio generó sustanciales beneficios de crecimiento para Chile, pero las exportaciones aún se concentran en gran medida en los sectores intensivos de recursos naturales. El país adoptó la liberalización unilateral del comercio a finales de la década de 1970, y para 1990 aplicaba un bajo arancel multilateral uniforme de 15% a todas las importaciones. Los sectores antes protegidos tuvieron que hacer frente a la competencia de las importaciones, y los exportadores obtuvieron acceso a bienes intermedios más baratos, lo que después de una fase inicial de ajuste elevó la productividad y el crecimiento del PIB a finales de la década de 1980 y durante los años 90. Durante las dos últimas décadas, el gobierno consolidó estas reformas y bajó el arancel multilateral a 6%. Además, firmó una gran cantidad de acuerdos comerciales regionales, lo que bajó aún más el arancel promedio aplicado (a cerca de 3%) y dio a los exportadores chilenos acceso preferencial a sus principales mercados de exportación. Como resultado, Chile es ahora una de las economías más abiertas del mundo, con una proporción entre comercio y PIB cercana a 80%. Sin embargo, los sectores intensivos de recursos naturales del cobre, agricultura y agroalimentario representan dos tercios de las exportaciones totales, y los de manufactura y servicios, el restante.

La especialización exportadora en recursos naturales refleja en cierto grado la ventaja comparativa de Chile, pero hay espacio para aprovechar mejor los beneficios de la apertura comercial. Los sectores intensivos en recursos naturales sólo generan externalidades tecnológicas limitadas, pues los vínculos con el resto de la economía suelen ser débiles, como ocurre en el sector minero, o su grado de complejidad tecnológica es bajo, como sucede en varios sectores de la actividad agrícola y pesquera. Además, la minería genera muy poco empleo (menos de 1% del total), aunque representa cerca de 15% del PIB. En el largo plazo, el crecimiento sostenible del PIB y del empleo sólo se alcanzará mediante el crecimiento de la productividad, lo que requiere avances tecnológicos. El desafío principal para las políticas comerciales chilenas es por tanto la diversificación hacia exportaciones tecnológicamente más complejas y vinculadas al resto de la economía.

Para que las exportaciones alcancen una mayor diversificación, el gobierno debe partir de las ventajas comparativas existentes. Otros países con exportaciones mineras, como Noruega y Brasil, se diversificaron hacia servicios relacionados con la minería, como exploración, ingeniería y construcción. Además de abrir nuevos mercados y oportunidades comerciales, esto a menudo generó avance en las tecnologías, lo que mejoró la productividad nacional. Existen oportunidades semejantes de diversificación hacia servicios en el sector agroalimentario, en el que la mercadotecnia permite el desplazamiento de la producción hacia productos diferenciados de mayor valor

agregado, como muestran las experiencias en los sectores vinícola, del salmón, cerdos y aves de corral.

La iniciativa de cluster del gobierno puede ayudar a identificar oportunidades inexploradas, pero el gobierno debe mantener su atención en la mejora de las condiciones marco para exportación. Como parte de la iniciativa de cluster, el gobierno ofrecerá apoyo prioritario a sectores específicos, por ejemplo mediante la provisión de bienes públicos específicos por sector, como infraestructura y formación, y la asignación preferencial de subsidios a la innovación. La estrategia de cluster se dirige a los sectores con gran potencial de crecimiento en los que Chile parece tener una ventaja comparativa que aún no se aprovecha del todo. Si bien la iniciativa de cluster desató un debate público útil sobre oportunidades de exportación potencial sin explotar, hay riesgos para los recursos públicos cuando se dirige a sectores específicos.

En general, la prioridad del gobierno debe ser mejorar las condiciones marco para la exportación mediante reformas estructurales que mejoren el capital humano y también el funcionamiento de los mercados de bienes y laboral. La escasez de capital humano y las barreras regulatorias a la competencia han obstaculizado el desarrollo de las exportaciones de servicios, que representan un papel clave en la diversificación, como muestra la experiencia de otros países con abundantes recursos naturales. La introducción de reformas estructurales para resolver estos problemas sería un gran avance para acercar las exportaciones de servicios a su potencial y emular a los miembros de la OCDE ricos en recursos mineros, como Australia y Noruega.

Capítulo 12. Aprovechar al máximo un régimen abierto de inversión extranjera

El régimen de inversión extranjera de Chile es bastante abierto, pero la Inversión Extranjera Directa (IED) permanece altamente concentrada en los recursos naturales, lo que limita las externalidades positivas en materia de tecnología. No hay una aprobación previa ni requerimientos de inspección para la IED, y los extranjeros obtienen un trato legal igual al de los nacionales. Además, el fuerte desempeño macroeconómico, instituciones sólidas y un marco regulatorio por lo general favorable al crecimiento aumentaron el atractivo de Chile como destino de la IED. Como resultado, Chile cuenta con una de los mayores ratios entre IED y PIB de la OCDE.

En el área de promoción y facilitación de inversiones, es necesario aclarar las funciones de los órganos gubernamentales pertinentes. Se lograría una mejor coordinación de los esfuerzos de promoción de la inversión y una menor duplicación de funciones si se asignaran con claridad las responsabilidades para la construcción de la imagen del país, generación de inversión, promoción de vínculos comerciales y

defensa de políticas. Del mismo modo, como los desafíos para la facilitación de inversiones han cambiado, es necesaria una adaptación de las agencias correspondientes: lejos de dar certeza a los inversionistas y centrar más las políticas para fortalecer los vínculos con la economía nacional. Poco a poco decrece el interés de los inversionistas extranjeros en contratos especiales que garanticen la invariabilidad del tratamiento fiscal y la repatriación de utilidades y capital (DL 600) conforme Chile mejoró el marco macroeconómico y fiscal de manera acentuada en las dos décadas pasadas. En consecuencia, la promoción y facilitación de inversiones se centra en el fortalecimiento de vínculos entre la economía nacional y las empresas extranjeras, y en atraer inversiones con externalidades positivas significativas.

Estas políticas dirigidas a la inversión son útiles para mejorar la capacidad de absorción de la economía nacional, pero deben tenerse presentes los riesgos de dirigir los recursos públicos a sectores específicos. Chile se ha distinguido por evitar los errores de los esquemas de incentivos especiales para la inversión extranjera, y todo nuevo programa debe considerar cuidadosamente los costos y beneficios.

Capítulo 13. Medición del progreso y bienestar: nuevos conceptos, nuevas políticas

El ingreso de Chile en la OCDE ofrece una oportunidad para que el gobierno mejore y amplíe las mediciones del bienestar de las personas, y para que incorpore a sus planes las prioridades e inquietudes del país. Los estándares materiales de calidad de vida suelen medirse con el PIB, pero el bienestar abarca una gama más extensa de elementos. En los últimos años, en muchos países de la OCDE creció la brecha entre el crecimiento del PIB y la percepción de las familias acerca de su bienestar. Si bien el PIB mide el volumen de producción de una economía, no toma en cuenta una gran variedad de factores económicos y no económicos, como la producción doméstica no comercializable, el ocio, las condiciones sociales, la desigualdad y el medio ambiente. Considerar mejor estos elementos permitiría al gobierno basar el diseño, ejecución y evaluación de en una variedad más amplia de indicadores. El gobierno debe identificar las dimensiones críticas del bienestar con la participación de académicos y organizaciones de la sociedad civil para analizar la importancia y solidez de los datos.

Algunos elementos que influyen directamente en el bienestar se integran en un marco monetario. En el ámbito nacional, los servicios de salud y educación que reciben los hogares se miden con base en los costos de los insumos en lugar del valor de la producción. Se obtendría una panorámica más precisa al elaborar mediciones de resultados de salud y educación, con una distinción entre efectos de volumen y de precio. Con pocas excepciones, los servicios que producen los hogares

para su propio uso, como el cuidado de los miembros de la familia, también se omiten en las mediciones nacionales, aunque los cálculos (ilustrativos) muestran que la producción de hogares se relaciona en gran medida con las mediciones convencionales del PIB. El tiempo de ocio asimismo contribuye al bienestar individual, pero, como no se adquiere en los mercados, no se ve reflejado en las mediciones nacionales, lo que genera un sesgo implícito respecto de los países que optan por disfrutar de más tiempo libre. Las mediciones del PIB *per cápita* tampoco toman en cuenta las diferencias del tamaño de los hogares entre distintos países; debido a las economías de escala en el consumo de los hogares, para un nivel determinado de PIB *per cápita*, el bienestar individual puede ser más elevado en países con hogares de mayor tamaño. Por último, un mayor PIB puede beneficiar sólo a una pequeña fracción de la población; los cambios en la desigualdad pueden tomarse en cuenta al “ponderar” los ingresos promedio en cada decil de ingreso o al buscar cambios en el ingreso en distintos puntos de la distribución del ingreso.

Se obtiene una visión más completa del bienestar al complementar mediciones monetarias y no monetarias. Las condiciones sociales, como la salud y la educación, determinan el bienestar de cada individuo y de la sociedad en su conjunto. Los indicadores de las condiciones sociales a menudo se asocian sólo de manera débil al PIB *per cápita*. Por ejemplo, en Chile la brecha del PIB *per cápita* con Estados Unidos se amplió a finales de la década de 1990, pero la brecha de la esperanza de vida siguió acortándose. El medio ambiente también afecta el bienestar de las personas, en tanto incide en su estado de salud y la utilidad pública del hábitat natural para las generaciones presentes y futuras. Si bien un incremento del PIB *per cápita* quizá eleve la capacidad de una sociedad para enfrentar los problemas ambientales, también puede generar presión en el medio ambiente mediante un mayor consumo de energía y agua, y más emisiones de contaminantes.

Por último, el bienestar individual es en gran medida subjetivo, y mensurable mediante encuestas. Aunque los países más ricos de la OCDE suelen reportar niveles más elevados de bienestar subjetivo, es débil la relación entre el ingreso y la satisfacción de vida. Por ejemplo, en Chile la satisfacción de vida reportada se acerca a la de países mucho más ricos de la OCDE, como España, Italia y Francia.

Capítulo 2

El crecimiento en la mira: Desafíos macroeconómicos y de políticas estructurales

Recomendaciones principales

En virtud de su sólido marco de políticas macroeconómicas y de sus fuertes instituciones, Chile estaba bien preparado para responder a la recesión económica global de 2008-09 y a los desastres naturales de febrero de 2010. En consecuencia, el crecimiento económico recuperó rápidamente su ritmo y las proyecciones indican un crecimiento sostenido en 2011 y 2012. El objetivo de corto plazo es reequilibrar las políticas fiscal y monetaria, mientras que el desafío de largo plazo es asegurar el rumbo para acelerar la consecución de estándares más elevados del nivel de vida.

- La actividad económica tras la crisis económica global y los desastres naturales de febrero de 2010 ha sido sólida. De seguir así, el Banco Central debería continuar con la política de tipos de interés, en aras de mantener ancladas las expectativas de inflación. Del mismo modo, en las mismas condiciones, la política fiscal podría lograr avances significativos hacia el objetivo de reducir el déficit presupuestario estructural.
- Chile estaba bien preparado para enfrentar a la recesión global y los desastres naturales de febrero gracias a las significativas reservas financieras acumuladas durante la expansión de los precios del cobre. El stock de activos económicos del gobierno se redujo, y poco a poco deben reconstituirse para hacer frente a posibles contingencias futuras. Una regla fiscal adicional (un piso para los activos financieros netos gubernamentales) ayudaría a alcanzar esta meta.
- La convergencia hacia los estándares de calidad de vida de la OCDE ha disminuido en la última década. Las reformas tendientes a preparar a los trabajadores para los empleos calificados del futuro, así como las medidas adicionales para fomentar la actividad económica, en especial de empresas innovadoras nuevas, contribuiría a recuperar un ritmo más acelerado del crecimiento económico de largo plazo.

Chile estaba bien preparado para enfrentarse tanto la recesión global de 2008-09 como el terremoto y el tsunami de principios de 2010. El marco macroeconómico - una regla fiscal estructural, un Banco Central independiente con metas explícitas de inflación y una tasa de cambio flexible - blindó en gran medida la economía contra un calentamiento excesivo durante la época de precios altos del cobre que precedió a la crisis, de modo que la política monetaria estaba en buena posición para ofrecer una vigorosa respuesta de política monetaria a la crisis sin modificar las expectativas inflacionarias. El gobierno también acumuló una buena cantidad de reservas financieras durante la época de auge, la cual sirvió para dar un estímulo fiscal anticíclico. Estas ejemplares políticas macroeconómicas contribuyeron a la sólida recuperación de la actividad y ayudaron a vencer con rapidez las secuelas de estos adversos acontecimientos. En adelante, el desafío principal de la política macroeconómica es regresar a la ruta de un crecimiento sostenido y sin inflación.

Serán necesarias reformas estructurales para elevar el ingreso *per cápita* de Chile hacia el nivel promedio de la OCDE. En la actualidad, el PIB *per cápita* de Chile aún se ubica a un tercio del nivel de la mitad superior de los países de la OCDE. Aunque se registró una rápida convergencia durante la “época dorada” (1986-1997), el crecimiento en la pasada década redujo su ritmo hasta menos de la mitad. Continuar y consolidar las reformas estructurales para mejorar el capital humano, fortalecer la competencia en los mercados de productos y mejorar el funcionamiento de los mercados laborales serían medidas adecuadas para acercarse con mayor rapidez hacia los estándares de calidad de vida de la OCDE. Las reformas para abordar los problemas de calidad y equidad en la educación media y vocacional, y para promover la innovación en las empresas, impulsarían el crecimiento de la productividad y la adopción de nuevas tecnologías. La productividad y la inversión también se beneficiarían al facilitar las fuertes regulaciones comerciales para la creación de empresas, reformar el ineficiente procedimiento de quiebra y poner en marcha la nueva Ley de Competencia de manera eficaz, como planea el gobierno. En los mercados laborales, los retos principales son elevar la participación laboral femenina desde sus bajos niveles y reducir la informalidad, que permanece alta según los criterios de la OCDE.

Una pronta recuperación de la actividad económica y una sólida perspectiva para el corto plazo

Tras la interrupción temporal de la actividad a causa del sismo durante el primer trimestre de 2010, la producción se recuperó con rapidez, con un aumento del PIB anual real estimado en más del 5%. Las condiciones financieras han mejorado, lo que se refleja en los mayores préstamos bancarios y el fuerte crecimiento de la inversión. La formación bruta de capital fijo durante el tercer trimestre de 2010 fue

casi un 20% más alta que el año anterior. Como una buena parte de los bienes de capital es importada, el superávit en cuenta corriente está decreciendo: el Banco Central espera un déficit en cuenta corriente de alrededor 1.4% en 2011 (Banco Central, 2010).

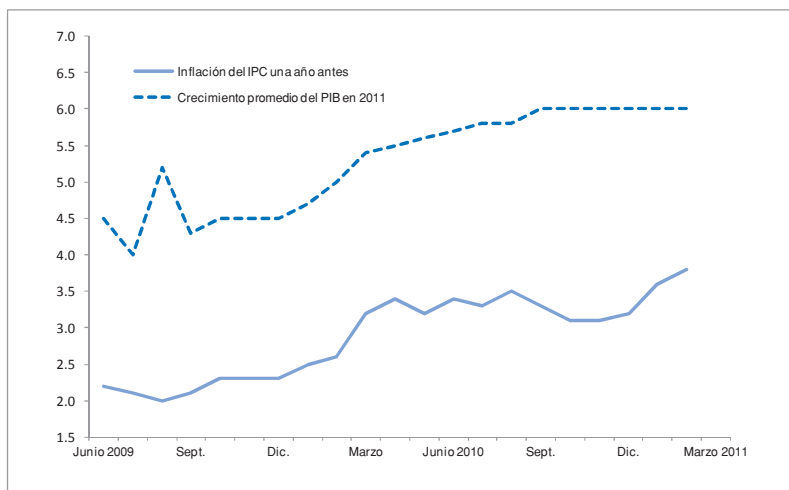
La franca recuperación de la producción se acompaña de un ritmo veloz de creación de empleos y una inflación gradualmente al alza. Pese al temblor, el desempleo cayó a alrededor de 7% a finales de 2010, tras haber alcanzado un máximo de más de 11% un año antes. La inflación anual aumentó de 1.4% a finales de 2009 a cerca de 3% a finales de 2010. Esto refleja en gran parte un incremento rápido de precios en el sector de servicios, mientras, en cambio, los aumentos de precio de bienes se compensaron por una fuerte apreciación del peso. Así, una medición muy común de la inflación básica (sin alimentos perecederos, precios controlados y servicios financieros) permanece baja (0.5% en enero de 2011). El Banco Central elevó su tasa de interés, pero la política monetaria aún es de todos modos expansionista, con una tasa de interés de corto plazo bastante inferior a su nivel no expansionista (neutral).

Si bien los aumentos de precios se han contenido hasta el momento, no deben subestimarse los efectos inflacionarios de la reducida capacidad de producción tras el sismo, y el reciente aumento del precio de las materias primas. Las expectativas de inflación subieron en marzo, y no han regresado a los niveles anteriores al temblor (gráfica 2.1). Como los desastres naturales interrumpieron la oferta sólo en las regiones afectadas y durante pocos días, el cambio de las expectativas de la inflación puede reflejar preocupaciones de que el terremoto haya causado graves daños a la capacidad de producción. Además, el reciente aumento de los precios de alimentos y energía en los mercados mundiales, y el fuerte crecimiento del consumo y la inversión privados ejercen una presión alcista en los precios. El consenso espera que la inflación de los precios al consumidor sea cercana al 4% a finales de 2011, lo cual es algo superior al objetivo del Banco Central de 3%.

Conciliar los retos paralelos de un crecimiento sólido y una inflación baja será el desafío principal de la política macroeconómica en el corto plazo. De acuerdo con el Banco Central, el terremoto de febrero de 2010 destruyó cerca de 3% del stock de capital del país. Con la recuperación subsecuente de la actividad económica, esto redujo el exceso de capacidad y puede presionar al alza a la inflación. El comienzo de importantes proyectos de reconstrucción en la segunda mitad de 2010 ha sido un estímulo adicional a una demanda interna de por sí dinámica. Los pronósticos más recientes, incluyendo los de la OCDE en noviembre de 2010 (OCDE, 2010b), señalan que el crecimiento puede exceder 6% en 2011 y 5% en 2012 (cuadro 2.1). El crecimiento incluso puede ser mayor si importantes proyectos de reconstrucción, que se lanzaron principalmente en la segunda mitad de 2010, llegan a ejercer un impulso inesperadamente fuerte en la demanda interna. El principal riesgo de reducción de la proyección proviene de las incertidumbres propias de la recuperación económica global. En tanto

que es una economía pequeña y muy abierta, Chile está muy expuesto a los acontecimientos de la economía mundial, y una desaceleración del crecimiento mundial tendría un impacto significativo en la economía nacional.

Gráfica 2.1. Aumentaron las expectativas de crecimiento e inflación en Chile



Fuente: Banco Central de Chile, Encuesta Mensual de Expectativas.

Cuadro 2.1. Pronósticos de crecimiento, 2011-12

	OCDE (noviembre de 2010)		Consenso (febrero de 2010)	
	2010	2011	2010	2011
Chile				
PIB a precios de mercado	6.2	5.4	6.1	5.1
Índice de precios al consumidor ¹	3.0	3.0	4.0	3.3
Brasil				
PIB a precios de mercado	4.3	5.0	4.4	4.6
Índice de precios al consumidor ¹	5.2	5.0	5.5	4.7
México				
PIB a precios de mercado	3.5	4.2	4.3	4.0
Índice de precios al consumidor ¹	3.2	4.0	3.8	3.7
Estados Unidos de América				
PIB a precios de mercado	2.2	3.1	3.2	3.3
Índice de precios al consumidor ¹	1.1	1.1	1.9	1.9
Zona euro				
PIB a precios de mercado	1.7	2.0	1.6	1.7
Índice de precios al consumidor ¹	1.3	1.2	2.0	1.8

1. Inflación de precios al consumidor al final del año.

2. Media anual del IPC

Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE 88 y Consensus Economics (febrero de 2011).

A menos que se registre una reversión súbita de la recuperación económica mundial, el Banco Central debería retirar el estímulo monetario excepcional. La destrucción parcial del stock de capital como consecuencia del sismo de febrero de 2010 ha reducido la productividad. Asimismo, el desempleo está disminuyendo de manera rápida, los salarios reales están aumentando y los precios de las materias primas están subiendo. Algunos pronósticos provenientes del sector privado prevén que la inflación aumente más que el objetivo del banco central a finales de 2011. Si la actividad continúa en aumento al ritmo esperado por el consenso, el Banco Central debería continuar con su política de incremento gradual de las tasas de interés.

Política fiscal y retos futuros

De igual manera, el gobierno está en lo correcto al planear un regreso a una postura fiscal más neutral si la actividad económica sigue tan fuerte como se espera. Pese a un gasto público expansivo tras los desastres naturales de febrero de 2010, el gobierno estima que el déficit presupuestario estructural se redujo de 3.1% del PIB en 2009 a cerca de 2.1% del PIB en 2010, pues ya se retiró buena puerta de las medidas de estímulo fiscal. Para 2014, el gobierno planea reducir el déficit presupuestario estructural a 1% del PIB. El gobierno planea alcanzar este objetivo sobre todo limitando el crecimiento del gasto, que fue excepcionalmente alto en 2009 (18% en términos reales) y cerca del 7% en 2010, y que en parte se frenará automáticamente conforme disminuya el gasto en reconstrucción.

El principal reto a corto plazo de la política fiscal es financiar la reconstrucción tras los desastres naturales de febrero de 2010 mientras se vuelve a una posición fiscal más neutral. De acuerdo con el gobierno, la reconstrucción costará cerca de 5% del PIB entre 2010-2013 (8 400 millones de dólares estadounidenses). El gobierno la financiará principalmente mediante una combinación de medidas fiscales, ventas de activos gubernamentales y emisión de deuda.¹ Las medidas fiscales incluyen aumentos transitorios en el impuesto de sociedades y de bienes inmuebles, un aumento permanente del impuesto al tabaco, y una modificación del impuesto a la minería. Además, el gobierno planea reducir las exenciones del impuesto a la renta para favorecer las contribuciones a pensiones e introducir reglas más estrictas sobre deducibilidad fiscal en compras de inmuebles. Se espera que los incrementos fiscales temporales generen cerca de 1.6% del PIB (2 600 millones de dólares estadounidenses) en 2011 y 2012. Además, el gobierno planea emitir deuda por un equivalente a 1% del PIB (1 500 millones de dólares estadounidenses) y vender activos del gobierno por un equivalente a 2% del PIB (3 200 millones de dólares estadounidenses). Esto abarcará reducir el valor de los activos del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).

Un alto crecimiento económico proyectado y una modificación a la ley de donaciones y reasignaciones presupuestarias también generarán recursos financieros para la reconstrucción. Se retiró el tope a las donaciones al recién creado Fondo de Reconstrucción para las donaciones anteriores al final de 2010. Se aplicarán recortes significativos al gasto militar y al gasto de infraestructura no relacionada con la reconstrucción. El gobierno también planea incrementar los recursos financieros para la reconstrucción mediante una administración fiscal más eficaz.

La estrategia para la reconstrucción fiscal debe equilibrar los objetivos de apoyo a la actividad en el corto plazo con el regreso al balance estructural presupuestario en el mediano plazo. Desde un punto de vista teórico, puede argumentarse que la elección entre financiamiento fiscal y financiamiento por déficit (o reducción de los activos netos gubernamentales) carece de importancia, pues los agentes pueden anticipar que, con una tendencia constante de gasto gubernamental, los aumentos actuales de los déficit presupuestarios tendrán que financiarse con mayores impuestos en el futuro (equivalencia ricardiana). En la práctica, es poco probable que se concreten las suposiciones de que se sostenga la equivalencia ricardiana (expectativas racionales de agentes privados, ausencia de limitaciones crediticias, altruismo intergeneracional, impuestos no distorsionantes). Por ejemplo, Roehn (2010) observa que, en los países de la OCDE, los ahorros privados compensan el gasto gubernamental financiado con déficit sólo de forma parcial, con un promedio cercano a 40%. Así, es probable que el gasto para reconstrucción financiado con deuda se traduzca en una mayor actividad económica en el corto plazo, aunque, en una economía pequeña como la chilena, los efectos benéficos del crecimiento en el corto plazo pueden anularse por una apreciación del peso, pues la emisión de deuda generaría una presión alcista en las tasas de interés y un incremento en los ingresos de capital.

La parcial financiación de la reconstrucción con impuestos y restricción del gasto es apropiada para facilitar el restablecimiento del equilibrio presupuestario estructural en el mediano plazo. El déficit presupuestario estructural en 2010 representó el 2.1% del PIB pese al término de una buena parte de las medidas de estímulos fiscales de 2009. El fuerte rendimiento económico desde el segundo trimestre de 2010 da al gobierno un poco de espacio de maniobra para aumentar impuestos sin poner en peligro la recuperación. La elección gubernamental de aumentos permanentes de algunos impuestos está justificada por la eficacia y la distribución del ingreso, pues las deducciones fiscales favorecen las contribuciones a las pensiones y las adquisiciones de inmuebles son muy costosas para el gobierno, mientras que en su mayor parte benefician a las partes más acaudaladas de la población, como se sostiene en *OECD Economic Surveys, Chile 2010* (OCDE, 2010a). Además de mayores impuestos, es importante restringir el gasto, en particular mediante mecanismos más eficaces, pues esto fortalecería

la credibilidad de la política fiscal del gobierno, sobre todo la de los participantes en los mercados de bonos.

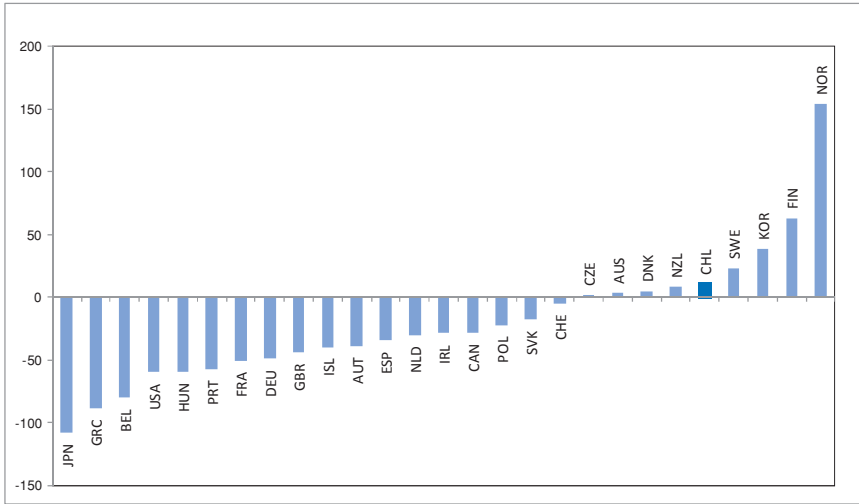
El Fondo de Estabilización ha sido una fuente crucial de financiamiento en el contexto reciente, pero el tamaño del fondo se redujo drásticamente. Durante la emergencia económica de 2009, el gobierno utilizó una combinación de emisión de deuda y nacionalización de activos en el Fondo de Estabilización Económica y Social para financiar el estímulo fiscal. Esto redujo los activos del Fondo de Estabilización Económica y Social casi a la mitad, de 20 000 millones de dólares estadounidenses a finales de 2008 (cerca de 12% del PIB) a 11 000 millones de dólares estadounidenses a finales de 2009 (DIPRES, 2010). El total de los activos netos gubernamentales se redujo de un máximo de cerca de 20% del PIB a finales de 2008 a alrededor de 10 en junio de 2010.³

Aunque desde una perspectiva internacional el gobierno conserva una posición envidiable para hacer frente a las emergencias económicas y naturales, el agotamiento de los activos del Fondo de Estabilización Económica y Social ha sido relativamente rápido, y quizá sea prudente fortalecerlo con más rapidez que la que en la actualidad planea el gobierno. Esto no sólo restauraría los márgenes de seguridad para enfrentar posibles emergencias económicas o naturales futuras sino que además mantendría bajas las primas de riesgo-país. Un colchón financiero cómodo puede ser en particular deseable para un país emergente como Chile, cuyo acceso a los mercados de capital internacionales se perjudicaría temporalmente durante una emergencia, como ocurrió durante la crisis económica global de 2008 y 2009. No debería haber salidas netas en 2011 y 2012 si la recuperación se presenta como se proyecta. Por tanto, el gobierno está en lo correcto al planear el financiamiento de los posibles déficit presupuestarios mediante emisión de deuda en los mercados internacionales y nacional, a los cuales Chile actualmente tiene acceso con tasas de interés relativamente favorables. Con el nivel actual de activos, el Fondo de Estabilización debe reservarse para situaciones en que no sea adecuado el acceso del gobierno a los mercados de capital y cuando la emisión de deuda sea costosa.

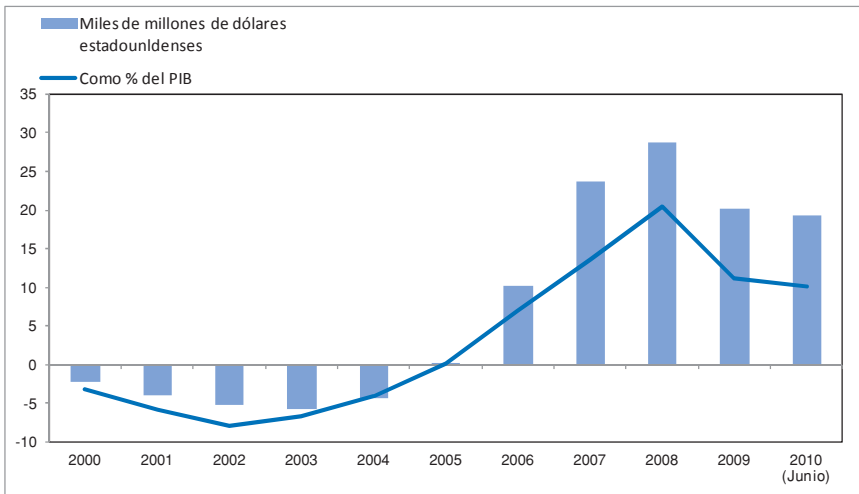
Las recientes emergencias económicas y naturales revelaron que Chile, como economía pequeña y abierta que es, está fuertemente expuesto a los acontecimientos globales adversos y, como resultado de su ubicación, a riesgos de desastres naturales. En un contexto de sucesos adversos, incluso una gran cantidad de activos acumulados se agota con rapidez (gráfica 2.2). Si la actividad económica se mantiene tan fuerte como se proyecta actualmente y no se concretan los riesgos de agotamiento, el gobierno estaría en buena posición para considerar un reequilibrio más rápido del presupuesto y una recuperación más pronta del Fondo de Estabilización Económica y Social de la que se espera. Esto reduciría asimismo la presión al alza sobre el peso chileno, que se apreció de manera acentuada durante los meses anteriores.

Gráfica 2.2. Los activos gubernamentales netos de Chile son positivos pero se han reducido¹

Sección A. Activos gubernamentales netos desde una perspectiva de la OCDE, 2009



Sección B. Evolución de los activos gubernamentales netos en Chile



1. Fin del periodo, gobierno central para Chile y gobierno general para los demás países.

Fuente: OCDE, base de datos de *Economic Outlook 87*; Oficina del Presupuesto del Ministerio de Finanzas, Santiago.

Hay muchas maneras de lograr un ajuste fiscal. Las políticas menos perjudiciales para el crecimiento y el empleo mejorarían la eficiencia del gasto gubernamental, limitarían más los gastos fiscales ineficientes y aumentarían la tasa fiscal predial. En la edición de *Estudios Económicos de la OCDE, Chile 2007* (OCDE, 2007) se elaboraron varias recomendaciones para mejorar la eficiencia del gasto en salud, educación y vivienda. En materia tributaria, cambiar la estructura impositiva hacia impuestos al consumo y prediales por sobre los impuestos sobre la renta personal y corporativos es el enfoque menos perjudicial (Johansson et al., 2008). La razón es que los impuestos al consumo y sobre la renta afectan en menor medida los incentivos al trabajo y la inversión. En este sentido, la estructura tributaria de Chile es en la actualidad relativamente favorable al crecimiento, pues depende más del impuesto al valor agregado (IVA) que cualquier otro país de la OCDE (OCDE, 2010a, gráfica 2.10). La edición de 2010 de *OECD Economic Surveys, Chile* (OCDE, 2010a) hizo varias recomendaciones para ampliar la base fiscal mediante la eliminación de exenciones fiscales distorsionantes e inequitativas, como abolir o limitar las restantes exenciones al IVA, cerrar los vacíos tributarios asociados a las corporaciones creados con el único propósito de diferir el pago de impuestos sobre la renta personal (Sociedades de Inversión) y aumentar la tasa fiscal predial.

Revisar la regla fiscal para fortalecerla aun más.

Pese a la fortaleza del marco fiscal de Chile, el gobierno debe considerar complementar su regla fiscal con un piso para los activos acumulados en el Fondo de Estabilización Económica y Social, y así garantizar la acumulación de reservas fiscales suficientes en tiempos de bonanza. Introducir una norma sobre la cantidad mínima de activos acumulados en el Fondo de Estabilización Económica y Social ayudaría a guiar el Fondo hacia una posición que permitiese la acumulación de activos financieros durante las épocas prósperas. También contribuiría a mantener la credibilidad de la regla fiscal incluso cuando el gobierno se desviase de ella de manera temporal. Por ejemplo, a principios de 2009, el gobierno anunció primero una reducción del objetivo estructural fiscal de un superávit de 0.5% del PIB para equilibrarlo, de forma que fuera posible llevar a cabo su programa de estímulo fiscal. Después, parece que el gobierno operó un déficit estructural de 3.1% del PIB en 2009. Modificar el objetivo del equilibrio estructural o desviarse de él temporalmente puede justificarse en una situación de fuerte tensión económica, como ocurrió durante la crisis económica global de 2009. Complementar la regla fiscal estructural con un mínimo de activos acumulados en el Fondo de Estabilización Económica y Social guiaría la política fiscal hacia la recuperación del Fondo de Estabilización después de dichas desviaciones. Para permitir cierta flexibilidad, el piso de activos acumulados tendría que acompañarse de una cláusula de escape bien definida, por ejemplo, si la brecha de producción desciende por

debajo de un punto de referencia determinado o acontece un desastre natural.

Otra opción es que el gobierno considere complementar la norma de equilibrio estructural con un piso para los activos gubernamentales *netos* (un techo para la deuda gubernamental *neta*). Un piso de los activos acumulados *brutos* en el Fondo de Estabilización Económica y Social tendría algunos inconvenientes: por ejemplo, el objetivo se alcanzaría al emitir deuda y transferir los ingresos al Fondo de Estabilización.

Las correcciones automáticas de desviaciones pasadas con respecto al objetivo del equilibrio estructural, como en las reglas fiscales alemana y suiza, también apoyarían la acumulación de una reserva de seguridad fiscal suficiente en las épocas de prosperidad. En Suiza y Alemania, las desviaciones posteriores del equilibrio estructural se reportan en una cuenta nocional. En cuanto la cantidad acumulada en la cuenta excede un umbral determinado, el gobierno debe emprender acciones correctivas. En el caso suizo, la acción correctiva se desencadena cuando el balance negativo en la cuenta nocional excede 6% del gasto (cerca de 0.6% del PIB). El gobierno tiene tres años para equilibrar la cuenta nocional por debajo de este umbral. En Alemania, la acción correctiva se pone en marcha cuando el balance negativo en la cuenta nocional excede 1% del PIB. La corrección anual máxima en el déficit estructural tiene un tope de 0.35% del PIB, y el ajuste debe tener lugar sólo en periodos de recuperación económica. En Alemania, las desviaciones del equilibrio estructural debidas a errores del pronóstico de la brecha de producción no se almacenan en la cuenta nocional, pero en el caso suizo sí se almacenan en su totalidad.

El gobierno puede mejorar el carácter compensatorio cíclico de la regla fiscal al reconocer de forma explícita la posibilidad de desviaciones temporales del objetivo de equilibrio estructural en situaciones de emergencia. Como revelaron la crisis económica global de 2009 y el sismo de 2010, el gobierno puede tener que responder a situaciones de emergencia mediante acciones discrecionales de política fiscal. En estas situaciones quizá no baste tan sólo permitir que operen los estabilizadores automáticos. Por tanto, debe reconocerse la posibilidad de desviaciones temporales del objetivo de equilibrio estructural y vincularse con claridad a sucesos observables, como contracciones de la producción o desastres naturales. Esto daría más credibilidad a la regla fiscal, pues limitaría las modificaciones *ad hoc* del objetivo, y daría al gobierno más flexibilidad para responder a los choques mediante políticas fiscales discrecionales. Las cláusulas de escape de la regla fiscal deben acompañarse de reglas claras y específicas sobre el regreso al objetivo original. Complementar las cláusulas de escape con un piso de activos en el Fondo de Estabilización Económica y Social o un techo en la deuda gubernamental *neta* garantizaría que las desviaciones temporales no se convirtieran en permanentes y que la política fiscal se mantuviese en una ruta sustentable.

Complementar el ajuste de ingresos por la influencia del ciclo comercial mediante una corrección de gastos fortalecería asimismo el carácter compensatorio cíclico de la regla fiscal. En todos los países de la OCDE, el gasto tiende a aumentar con las dificultades económicas, sobre todo por los pagos de beneficios sociales. Permitir un incremento cíclico del gasto durante estas dificultades daría al gobierno un mayor margen de maniobra, aunque en Chile el efecto tal vez fuese leve, debido a las dimensiones comparativamente bajas de los pagos de estos beneficios. Sin embargo, es probable que el gasto reaccione con más fuerza al ciclo en el futuro, conforme Chile amplíe su sistema de seguro de desempleo. Chile también puede considerar el ajuste del equilibrio estructural para cambios de corto plazo en la tasa de cambios, que reviste particular importancia por el valor en pesos de los ingresos del cobre.

Reformas estructurales para acelerar la convergencia hacia estándares más elevados de la calidad de vida

Además de fortalecer la economía para sucesos adversos, el gobierno también debe considerar reformas estructurales para alentar el crecimiento de largo plazo, en particular en las áreas de educación media y vocacional, y en políticas de innovación. Si bien el logro educativo mejoró notablemente en las décadas pasadas, la calidad de la educación media y vocacional aún es irregular. Además, el acceso a la educación media de buena calidad es uno de los más inequitativos de la OCDE, pues impide a una gran proporción de la población desarrollar todo su potencial. Las reformas recientes para fortalecer la garantía de calidad y facilitar el acceso a escuelas de buena calidad para niños de orígenes socioeconómicos desfavorecidos elevarán el potencial de crecimiento de largo plazo y deberían mantenerse. En la formación vocacional, la experiencia de otros países de la OCDE, como Alemania y Corea, revela que apoyar la capacitación en el lugar de trabajo y la consulta eficaz entre las instituciones de formación y empleadores impulsa la calidad. Las políticas de innovación también pueden tener una función útil para mejorar el crecimiento de largo plazo al elevar la productividad. Hasta hace poco, el gobierno se centraba en apoyar la investigación básica en las instituciones públicas. Con el fin de promover la innovación y la adopción de tecnología en las empresas, deben mantenerse los esfuerzos para fortalecer los vínculos entre las instituciones de investigación y las empresas, así como fomentar la difusión de la tecnología.

Continuar con las reformas estructurales en los mercados de productos y laborales mejoraría la productividad y la inversión, y crearía más y mejores empleos. En los mercados de productos, los retos principales son mantener las reformas para reducir los trámites para la creación de nuevas empresas, reformar el complejo procedimiento de quiebras y aplicar con eficacia la reforma a la ley de competencia de 2009. En los mercados laborales, es necesario mejorar la participación

femenina, que se ubica en los puestos más bajos de la OCDE. El empleo informal, aún elevado según los criterios de la OCDE, se reduciría al mejorar los incentivos a los empleadores para que contrataran en el mercado laboral formal. Como se sostiene en *Economic Surveys, Chile 2010* (OCDE, 2010a), esto se lograría desarrollando un modelo chileno de “flexiguridad”, que combinaría pagos de liquidación menores con un sistema más amplio de seguro de desempleo.

Conclusión y resumen

La economía de Chile demostró una gran resistencia a los sucesos adversos de los dos años pasados. En el corto plazo, el desafío principal para las políticas macroeconómicas será garantizar que la recuperación de la actividad económica se sostenga, y que la dinámica demanda interna no dé lugar a nuevas presiones inflacionarias. El gobierno también se enfrenta a la difícil tarea de reconstruir las reservas de seguridad fiscales en un ambiente económico global incierto sin poner en peligro la recuperación en curso. Recuperar el ritmo del crecimiento de finales de la década de 1980 y de la de 1990 requerirá reformas estructurales en educación y los mercados de productos y laboral. La OCDE, con sus grandes experiencias nacionales en estas áreas, es un foro útil para la discusión con otros gobiernos. Sus análisis periódicos de políticas estructurales en las ediciones de *Estudios Económicos de la OCDE, Chile* (OCDE, 2003, 2005, 2007 y OCDE, 2010a) y de todos los países que la conforman, así como los BRIIC (Brasil, Federación de Rusia, India, Indonesia y China) en *Going for Growth* (véase el número más reciente en OCDE, 2010c), puede ofrecer al nuevo gobierno ideas valiosas para enfrentar los desafíos de políticas y cumplir con su ambiciosa agenda.

Notas

1. La combinación de la venta de activos, deuda y la subasta fiscal forma parte de la estrategia financiera de expansión del gobierno, la cual cubrirá el déficit fiscal inicial, el gasto de reconstrucción y el costo del programa del gobierno. La participación del PIB se expresa en términos del nivel del PIB en 2009.
2. El impuesto de primera categoría no afectará a las empresas pequeñas y medianas (Pymes), pues las ganancias reinvertidas de empresas con menos de 50 000 unidades fiscales (cerca de 2 millones de dólares estadounidenses) quedarán exentas del pago de impuestos corporativos.
3. Además del Fondo de Estabilización, los activos gubernamentales brutos totales abarcan el Fondo de Reserva de Pensiones, el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles, el Fondo de Infraestructura y otros activos gubernamentales. Como la deuda

bruta gubernamental es baja (alrededor de 6% del PIB en 2009), los activos netos gubernamentales totales (activo bruto – deuda bruta) son mayores que los activos brutos en el Fondo de Estabilización del Cobre.

Lectura adicional

- Banco Central de Chile (2010), *Informe de política monetaria*, diciembre de 2010, Banco Central de Chile, Santiago.
- DIPRES (2010), *Evaluación de la gestión financiera del sector público en 2009 y actualización de proyecciones para 2010*, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Johansson, A., et al. (2008), “Taxation and Economic Growth”, *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 620, OCDE, París. DOI: 10.1787/241216205486.
- OCDE (2003), *Estudios Económicos de la OCDE, Chile 2003*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2003-en.
- OCDE (2005), *Estudios Económicos de la OCDE, Chile 2005*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2005-en.
- OCDE (2007), *Estudios Económicos de la OCDE, Chile 2007*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2007-en.
- OCDE (2010a), *Estudios Económicos de la OCDE, Chile 2010*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.
- OCDE (2010b), *OECD Economic Outlook*, Vol. 2010/2, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_outlook-v2010-2-en.
- OCDE (2010c), *Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth*, OCDE París. DOI: 10.1787/growth-2010-en.

Capítulo 3

El desafío de la productividad: Fortalecer la competencia, el emprendimiento y la innovación

Recomendaciones principales

Los principales objetivos de las políticas económicas orientadas a aumentar la productividad deben ser el fortalecimiento de la competencia mediante acciones legales y regulatorias, la retirada de barreras regulatorias al empresariado emprendimiento y el fortalecimiento de procesos de innovación en las empresas.

De manera específica:

- Garantizar que la Fiscalía Nacional Económica (FNE) reciba recursos suficientes. Disuadir la formación de cárteles, vinculando el tamaño de las multas a los ingresos provenientes del mercado afectado por la conspiración. Castigar con penas de reclusión. Tipificar como delito penal la fijación de precios.
- Repasar el texto de la Ley de Competencia para clarificar la jurisdicción del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) en las revisiones de las fusiones, de las etapas de análisis de dichas fusiones y de la aplicación de criterios sustantivos.
- Continuar reduciendo las barreras de entrada a los mercados de servicios comerciales y minoristas, para así disciplinar a las empresas existentes.
- Reducir el exceso de trámites necesarios para abrir nuevos negocios, con el fin de fortalecer la competencia y fomentar nuevas ideas empresariales.
- Reformar la ley de quiebra, para así fomentar la toma de riesgos en sectores no tradicionales.
- Mantener un sólido compromiso con la innovación tanto tecnológica como de otros tipos, y continuar los esfuerzos en fortalecer vínculos entre las universidades y las empresas.
- Complementar medidas de oferta orientadas a fomentar el acceso de banda ancha en internet con medidas de demanda.
- Procurar iniciativas de clusters con una perspectiva favorable al mercado, de consumidores a proveedores, para dar a las políticas de innovación el grado necesario de selectividad, pero al mismo tiempo fortalecer la evaluación usando medidas pertinentes y establecer cláusulas de terminación del apoyo público.
- Establecer, por ley, una estructura institucional para las políticas de innovación, que garantice la continuidad de la estrategia de innovación de largo plazo.

Durante las dos décadas pasadas, Chile creció más rápido que la mayoría de los demás países de la OCDE. Entre 1986 y 2007, el PIB *per cápita* aumentó un promedio de 4.3% anual, en comparación con 2.2% del área de la OCDE. El ingreso per cápita (en paridad de poder de compra) relativo al de Estados Unidos de América se incrementó de 18% en 1986 a 31% en 2007, y Chile rebasó a todos los demás países latinoamericanos, salvo México. Si bien una parte del crecimiento excepcionalmente elevado en la segunda mitad de la década de 1980 se debió a la recuperación cíclica de la crisis bancaria a principios de esa misma década, políticas macroeconómicas más sólidas también jugaron un papel importante. La instrumentación y posterior consolidación de ambiciosas reformas destinadas a liberalizar el comercio exterior, mejorar el funcionamiento de los mercados laboral, manufacturero y financiero, y reestructurar el sistema de pensiones afianzaron el fuerte desempeño económico.

No obstante, aún es sustancial la brecha en el ingreso con muchas economías avanzadas de la OCDE, y el crecimiento se ha desacelerado desde fines de la década de 1990. El PIB *per cápita* de Chile representa un tercio del nivel observado en los países avanzados de la OCDE. Tras la crisis económica asiática, el crecimiento del PIB *per cápita* se redujo a menos de la mitad del observado durante la “era dorada” de 1986-97.

Avances variables de productividad explican la mayor parte de esta reciente desaceleración. La contribución de la formación de capital al crecimiento del PIB durante la década pasada fue semejante a la del periodo 1986-97, pero las contribuciones del trabajo y la productividad total de los factores (PTF) cayeron. La desaceleración del factor laboral explica cerca de un tercio de la reducción del crecimiento del PIB de la década pasada, y el visible estancamiento de la PTF, los dos tercios restantes (2010a). Durante la década pasada, la tasa de crecimiento de la PTF de Chile fue menor que el promedio de la OCDE (cuadro 3.1).

El marco de políticas macroeconómicas en Chile, en particular las reglas fiscales estructurales con un banco central independiente dedicado al control de la inflación y un régimen flexible de cambio de divisas, ha avanzado mucho hacia la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, la pura estabilidad macroeconómica no genera un fuerte crecimiento de productividad. Un requisito importante es una competencia vigorosa en los mercados de productos, pues incentiva a las empresas a reducir ineficiencias de organización y administración, y a innovar. El marco regulatorio para el emprendimiento, con normas de entrada y salida, facilita la reasignación productiva de empresas ineficientes a más eficientes. Un adecuado marco de políticas de innovación también contribuye a aumentar la productividad, mediante la solución de las fallas de mercado que afectan la propensión de las empresas a actualizar sus productos o tecnologías de producción.

Cuadro 3.1. Crecimiento de la Productividad Total de los Factores en algunos países de la OCDE, 1998-2008

	1998-2003	2004-08
Alemania	0.9	0.8
Australia	1.4	-0.1
Canadá	1.0	0.0
Chile	-0.7	0.0
Dinamarca	-0.1	0.5
España	-0.2	0.1
Estados Unidos de América	1.7	1.0
Francia	1.4	0.3
Irlanda	3.8	0.7
Italia	-0.3	-0.3
Japón	0.9	1.9
Nueva Zelanda	1.1	-0.2
Países Bajos	0.8	1.1
Reino Unido	1.6	1.2
Suecia	1.8	0.9
Suiza	0.2	1.4
Promedio	1.0	0.9

Nota: Cálculos de la OCDE con base en los datos para Chile del Ministerio de Hacienda. 2007 para Australia, Dinamarca, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suiza.

Fuente: OCDE Dotstat y Ministerio de Hacienda de Chile.

Algunas debilidades en los marcos de política estructural contribuyen al variable desempeño de la productividad chilena. La competencia en los mercados de productos aún es débil según los estándares de la OCDE, como lo sugieren los elevados márgenes precio-coste. Además, las condiciones del actual marco para el emprendimiento no fomentan que se tomen riesgos ni que se reasigne la producción a actividades nuevas y de mayor productividad. Por ejemplo, las normas de entrada y salida de empresas son muy restrictivas, y los relativamente altos pagos por despido pueden limitar la movilidad del mercado laboral. Como consecuencia, las tasas de innovación tanto tecnológica (producto y procesos) como no tecnológica (mercadotecnia y organización) en las empresas permanecen bajas y la producción se mantiene concentrada en actividades de baja productividad.¹

Las recientes reformas en las políticas de competencia, regulatorias y de innovación reducirán el comportamiento anticompeteritivo de las empresas y los costos de cumplimiento de las normas, y pueden impulsar el ritmo de innovación en el empresariado. En abril de 2009 se adoptó una reforma importante de las políticas de competencia, fortaleciendo su buen cumplimiento mediante una expansión de las facultades de investigación de la Fiscalía Nacional Económica, y mediante penalizaciones más elevadas por la participación en cárteles. Una ley aprobada en enero de 2010 (Estatuto Pyme) reduce los trámites necesarios para empresas pequeñas y medianas. El incentivo fiscal para investigación y desarrollo (I+D) que se introdujo en 2008 mejora los

incentivos para la innovación en el sector privado, y el recién creado Consejo Nacional de Innovación comenzó a elaborar una estrategia de innovación de largo plazo.

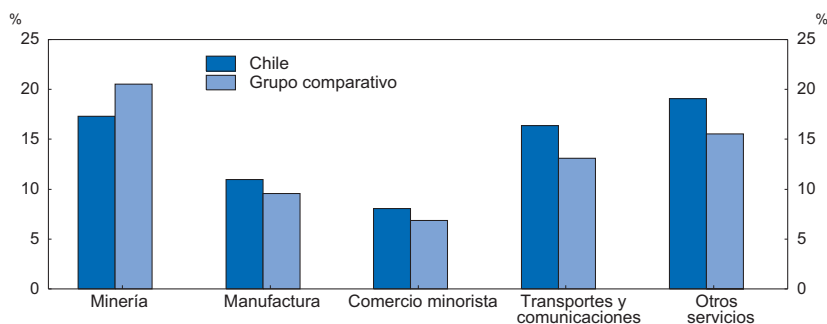
Pese a estas reformas, queda mucho por hacer para que la productividad alcance el nivel de los países más avanzados de la OCDE. Aunque la reforma de abril de 2009 fortaleció el cumplimiento de la ley de competencia al disuadir el comportamiento anticompetitivo, en particular en las corporaciones grandes, se requerirá una aplicación diligente de estas reglas. Fijar objetivos claros para los clusters sectoriales, que forman parte de la estrategia de políticas de innovación de largo plazo que propuso el Consejo Nacional de Innovación, y evaluar de forma periódica el avance contribuirá a reducir el riesgo de una mala asignación de recursos públicos. Establecer por ley el Consejo Nacional de Innovación y el Fondo de Innovación para la Competitividad, que se organizó como una nueva fuente de financiamiento para la innovación, garantizaría la continuidad de la estrategia de innovación de largo plazo. Las regulaciones de entrada y salida en el mercado de productos aún son restrictivas, y pueden relajarse aun más. Recuperar aquel ritmo de reformas en los mercados de productos observado en la década de 1990, para así fomentar el crecimiento de la productividad, debe ser una prioridad en la agenda de política económica.

Políticas para mejorar la competencia en los mercados de bienes

Pese a elevados indicadores de competitividad general, un marco regulatorio sólido para las industrias de red y la apertura tanto del comercio como de la inversión extranjera directa (IED), la competencia, medida a través de los márgenes precio-costos de empresas en Bolsa, parece más débil que la de un grupo comparativo compuesto por otros países de la OCDE intensivos en recursos naturales (gráfica 3.1). Chile está bien ubicado en los indicadores de competitividad general que recopilan los institutos de políticas y organizaciones internacionales, los cuales miden la calidad de la regulación y el marco macroeconómico general. El marco regulatorio en las industrias de red por lo general se considera sólido (OCDE, 2005). Chile también está abierto al comercio internacional y a la IED, con un arancel multilateral de 6%, una extensa red de acuerdos de libre comercio (ALC) (que han reducido el índice del arancel promedio real pagado por importaciones a alrededor de 1%) y sin restricciones a la IED interior. El perfil de los márgenes precio-costos, definido como la proporción entre el ingreso operativo e ingresos totales, entre las industrias de Chile es semejante al de un grupo comparativo de países de la OCDE ricos en recursos naturales. Esto se ajusta a las expectativas, pues los márgenes precio-costos se determinan en parte por la tecnología de producción de una industria, por ejemplo, el nivel de los costos fijos. Sin embargo, el nivel de estos márgenes precio-costos es mayor en Chile que en el grupo comparativo a lo largo de todas las

industrias, excepto la minería. Son más elevados incluso en el sector manufacturero, abierto al comercio internacional, y en el sector minorista, que cuenta con una reputación de ser competitivo. Pero las mayores diferencias se encuentran en transporte y telecomunicaciones y otros servicios, sobre todo servicios de negocios. Esto sugiere que la competencia en Chile, sobre todo en los sectores de servicios, es más débil que en otros países de la OCDE ricos en recursos naturales.

Gráfica 3.1. Márgenes precio-costo en Chile y en el grupo comparativo de la OCDE, 2000-08

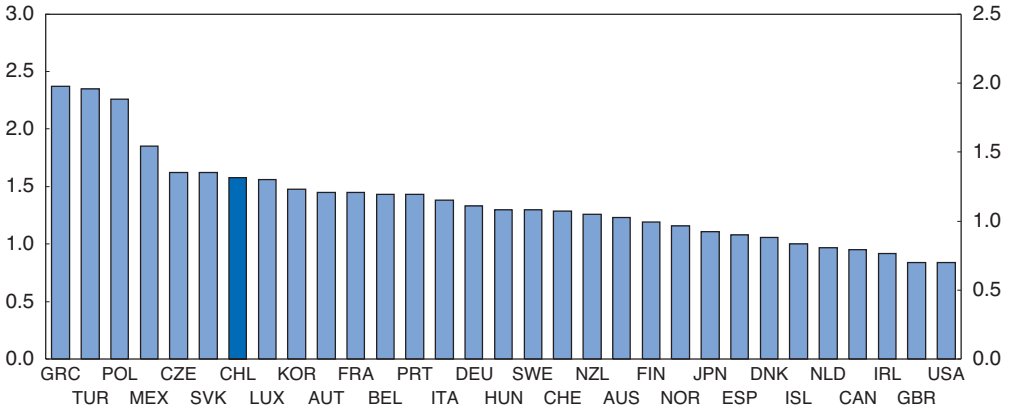


Nota: Proporción promedio entre ingreso operativo e ingresos totales. El grupo comparativo abarca Australia, Canadá y Nueva Zelanda. La regulación para abrir empresas y algunos sectores de servicios es restrictiva.

Fuente: Thomson Financial, base de datos Wordscope.

Una razón para los altos márgenes de ganancias es que, según los estándares de la OCDE, Chile tiene una regulación de mercados de bienes (RMB) relativamente restrictiva en algunas áreas, de acuerdo con los indicadores de RMB de 2008 de la OCDE (Woelfl et al., 2010) (gráfica 3.2). Aunque Chile está bien ubicado en indicadores amplios de competitividad general, los indicadores de la RMB de la OCDE o de *Doing Business*, del Banco Mundial, que miden de manera más específica las regulaciones que afectan a la competencia en los mercados de bienes, sugieren que es posible flexibilizar la regulación para así ajustarse al promedio de la OCDE (Chile se ubica en el lugar 49 de *Doing Business*, indicadores del Banco Mundial, Banco Mundial, 2009).

Gráfica 3.2. Regulación de mercado de bienes en Chile, 2008



Nota: Indicador general.

Fuente: OCDE, base de datos de regulación de mercados de bienes.

Si bien Chile tiene menos barreras al comercio y la inversión que la mayoría de los países de la OCDE, de acuerdo con el indicador de RMB de la OCDE, las cargas administrativas para abrir negocios son mayores en Chile que en casi todos los demás países de la OCDE, reduciendo así el efecto disciplinario que ejerce la entrada potencial de nuevas empresas sobre las empresas existentes. México es el único país en el cual las cargas administrativas impuestas a empresas con un solo propietario son mayores que en Chile, y ningún país de la OCDE impone una carga mayor a las corporaciones que Chile, carga que se materializa mediante requerimientos de registro y notificación que son costosos en tiempo y dinero. De acuerdo con la edición de 2011 de *Doing Business*, indicadores del Banco Mundial, se necesitan 8 trámites (respecto de 5.6 en la OCDE), 22 días (respecto de 13.8 en la OCDE) y un costo de 6.8% de la renta nacional bruta (RNB) *per cápita* (respecto de 5.3% en la OCDE) para abrir un negocio. El gobierno no pide a los reguladores sectoriales que empleen opciones alternativas ante las formas tradicionales de regulación, ni ofrece guías para otras formas de regulación.

La regulación de los servicios minoristas y profesionales es más estricta que en la mayoría de los países de la OCDE. En particular, Chile parece presentar barreras más fuertes a los minoristas, sobre todo por un registro y requerimientos de notificación más estrictos, que cualquier otro país de la OCDE. Se observa un patrón semejante en los servicios profesionales (contadores, arquitectos, ingenieros y abogados), en los cuales las barreras de entrada son comparativamente elevadas. Mientras que los requerimientos educativos para entrar en estas profesiones se acercan al promedio de la OCDE, los derechos exclusivos de provisión para contadores, arquitectos, ingenieros y abogados mantienen fuera del

mercado a actores potenciales. Las prohibiciones de publicidad en estas profesiones restringen aún más la competencia. Respecto del antecedente de los altos márgenes precio-costos en servicios (véase la gráfica 3.1), las autoridades deben considerar la flexibilización de estas regulaciones.

Reformas recientes a las políticas de competencia

Además de una regulación a todas luces restrictiva en los mercados de productos en algunas áreas, otra razón para los altos márgenes precio-costos podría ser la débil aplicación de la ley de competencia, sobre todo en el área de los cárteles. La estructura institucional para el cumplimiento de la ley de competencia ahora es sólida. La Fiscalía Nacional Económica (FNE) investiga casos de comportamiento anticompetitivo potencial, mientras el Tribunal de Competencia toma decisiones y aplica multas. Hasta las recientes enmiendas a la Ley de Competencia, las facultades investigativas de la Fiscalía Nacional Económica eran limitadas. Podía iniciar investigaciones, pero no efectuar inspecciones sorpresivas (“redadas”), interceptar comunicaciones o confiscar documentos. Como era difícil obtener pruebas físicas directas, los casos que llegaban al Tribunal de Competencia a menudo dependían de pruebas indirectas, como comportamiento paralelo, para implicar que los participantes habían llegado a algún acuerdo anticompetitivo.

Fortalecer el cumplimiento de la ley de competencia y mejorar la transparencia en el mercado reviste una importancia especial en los mercados pequeños, como Chile. Un mercado pequeño puede ser capaz de sustentar sólo a unas cuantas empresas que producen en una escala mínima de eficiencia. Los mercados de economías pequeñas por ende tienden a tener una estructura de producción más concentrada, en la que sólo unas cuantas empresas atienden a una gran proporción del mercado. Desde luego, esto sería productivamente más eficiente que una estructura menos concentrada. Pero una estructura muy concentrada también puede provocar ineficiencia en las asignaciones. En una estructura de mercado oligopólica, donde toda acción del productor tiene un efecto directo sobre sus competidores, los precios pueden rebasar los niveles competitivos, aunque las partes no celebren acuerdos explícitos de colusión (Tirole, 1988). Un régimen de libre comercio contribuye a disuadir el comportamiento anticompetitivo, pero no sustituye una ley de competencia y una transparencia de mercado bien diseñadas y aplicadas, en particular en servicios que a menudo no son transables.

Hasta hace poco, la ausencia de un programa de indulgencia y multas relativamente bajas también contribuyeron a debilitar el buen cumplimiento de parte de las empresas. Muchos países de la OCDE, como Estados Unidos de América y la Unión Europea, detectan cárteles con los programas de indulgencia. Pero en Chile, las empresas participantes en cárteles no podían, hasta hace poco, solicitar

inmunidad a cambio de cooperar con la Fiscalía Nacional Económica. Esto dificultaba la recopilación de pruebas directas sobre acuerdos en colusión. Además, el monto de las multas es relativamente bajo. La multa más alta jamás impuesta fue de cerca de 11.2 millones de dólares estadounidenses a dos minoristas en el caso de la “guerra de las pantallas planas”. De acuerdo con la declaración de ingresos de uno de los minoristas involucrados (Falabella), la multa para la empresa equivalió a menos de 0.1% de sus ingresos en 2008.³

Una reforma de 2009 aborda algunos de los problemas en el cumplimiento, pero tal vez se requiera de recursos adicionales para la Fiscalía Nacional Económica. La reforma abarca un aumento de la multa máxima para infracciones de cárteles, de cerca de 15 millones de dólares estadounidenses a alrededor de 23 millones, mayores facultades investigadoras a la Fiscalía Nacional Económica (se le permitirá efectuar “redadas”, interceptar comunicaciones y solicitar órdenes judiciales para confiscar documentación) y un programa de indulgencia para infracciones de cárteles (la Fiscalía Nacional Económica puede garantizar inmunidad total a la primera empresa que admita pertenecer a un cartel y reducir hasta 50% de las multas a las demás). Se espera que estas reformas permitan un aumento de casos de cárteles que lleguen al Tribunal de Competencia, que, de nuevo, tal vez requiera recursos adicionales para la Fiscalía Nacional Económica.

El programa de indulgencia corresponde a las mejores prácticas internacionales, pero la política de cumplimiento de competencia se podría mejorar más si se vinculara la multa máxima por participar en cárteles a las ganancias en el mercado pertinente, y se pudiera castigar con penas de reclusión la fijación de precios. El programa de indulgencia chileno corresponde al de mejores prácticas porque las empresas pueden acogerse a él incluso después de que una investigación ya en curso haya cambiado la conveniencia económica de costos y beneficios de pertenecer a un cartel. La Fiscalía Nacional Económica también publicó el primer borrador de una guía sobre las condiciones necesarias para garantizar inmunidad, lo cual dará a los solicitantes certeza legal.⁴ Al aumentar la probabilidad de que se les atrape, las mayores facultades en materia de investigación de la Fiscalía Nacional Económica aumentarán en cierto grado los costos esperados de un comportamiento anticompetitivo.

No obstante, parece que, al menos para las grandes corporaciones, las mayores multas son aún demasiado bajas, pues quizá representen sólo una pequeña fracción de las ganancias adicionales que pueden percibir al formar un cartel. En teoría, se debería vincular las multas a las ganancias de las empresas por participar en un cartel, porque incluso techos elevados para las multas pueden tener efectos disuasivos débiles cuando las ganancias esperadas por la participación en un cartel son muy grandes. Para aumentar la disuasión, la multa máxima se podría fijar como porcentaje de los ingresos de las empresas en el mercado involucrado en la conspiración, como en varios países de la OCDE. Las

autoridades planean permitir penas de reclusión al delito de fijación de precios, lo que contribuiría aún más a moderar los incentivos para participar en un cartel.

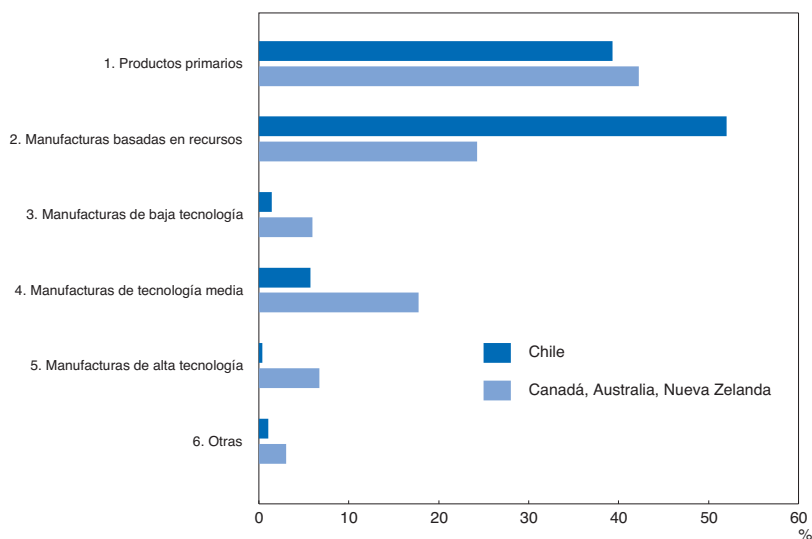
Además, la Ley de Competencia de Chile se beneficiaría de una mayor precisión en el tratamiento de los casos de fusiones, a la fecha ausente del texto. El apoyo estatutario para las decisiones de control de fusiones se infiere de la prohibición de toda conducta que “tienda a producir” efectos anticompetitivos, pero más claridad y detalles sobre las reglas y procesos de fusiones reducirían tanto la incertidumbre como la incongruencia. La necesidad de hacer predicciones acerca de lo que haría el Tribunal de Competencia en un caso dado - y de hecho incluso si este Tribunal tiene jurisdicción - sin ninguna guía estatutaria explícita crea la incertidumbre. La incertidumbre se magnifica por la falta de consistencia en los fallos de la Corte Suprema, y sus desacuerdos con el Tribunal revelan una continua preferencia judicial de tomar decisiones en términos de categorías legales en lugar de análisis económicos. Hoy en día, aún hay incertidumbre sobre los métodos para definir los mercados y los criterios legales aplicables a las fusiones. Es útil que la Fiscalía haya publicado un conjunto de guías sobre análisis de fusiones, pero de todos modos sería conveniente que hubiera un lenguaje estatutario expreso sobre control de fusiones.

Políticas para fomentar el emprendimiento y la innovación en las empresas

Incluso según los estándares de los países de la OCDE con abundantes recursos naturales, las exportaciones de bienes de Chile aún están demasiado concentradas en la minería y en productos intensivos en recursos naturales, lo que refleja en parte bajos niveles de innovación. El modelo de especialización de Chile refleja parcialmente su patrón de ventaja comparativa en sectores intensivos en recursos naturales, y una estrategia de liberalización de comercio y exportación que permitió el crecimiento durante las tres décadas pasadas. Sin embargo, el patrón de especialización también refleja la desaceleración en la innovación dentro de la frontera tecnológica, definida como el descubrimiento de productos inventados en el exterior pero nuevos en un país o empresa. La cantidad de productos añadidos a la canasta de exportación chilena en la década pasada fue inferior al valor esperado para un país con el ingreso *per cápita* de Chile. Aunque la concentración de exportaciones se redujo en las décadas pasadas y las exportaciones de servicios han aumentado, casi 90% de las exportaciones chilenas aún se concentra en productos primarios (sobre todo cobre) y manufacturas basadas en recursos naturales (gráfica 3.3). La participación de manufacturas no basadas en recursos naturales también es baja - en cualquier nivel de complejidad tecnológica - en relación con un grupo control de países de la OCDE abundantes en recursos naturales. La innovación en la frontera global de la tecnología medida por patentes es

asimismo baja, lo cual es de esperarse para un país con el nivel de ingreso *per cápita* de Chile. Sin embargo, la innovación de vanguardia cobrará cada vez más importancia conforme Chile adquiera riqueza, y un marco de innovación adecuado ayudará a evitar el riesgo de que una baja innovación de vanguardia se convierta en un lastre para el crecimiento de la productividad.

Gráfica 3.3. **Composición de las exportaciones de Chile, 2006**



Notas: Participación de exportaciones para valor de referencia calculado con promedios nacionales sencillos. Clasificación de productos de Lall (2000).

Fuente: Naciones Unidas, base de datos Comtrade.

Regulaciones para abrir negocios y procedimientos de quiebras

Las barreras regulatorias y restricciones a la financiación han dificultado la actividad empresarial y la reasignación de recursos de actividades de baja productividad a actividades innovadoras y de mayor productividad. El difícil acceso al crédito y una regulación demasiado restrictiva a la hora de abrir negocios han detenido el desarrollo de nuevas ideas empresariales, mientras un procedimiento de quiebras ineficiente ha obstaculizado la salida de empresas ineficientes del mercado. Una política “first-best” para mejorar la innovación sería flexibilizar estas regulaciones, conclusión avalada por varios estudios recientes que revelan que una liberalización comercial y un régimen de IED necesitan complementarse con la libre entrada y salida, para así

generar ganancias de productividad (véase una encuesta en Harrison y Rodríguez-Clare, 2009).

Las restricciones regulatorias para abrir negocios no sólo actúan como freno para la competencia, sino también detienen la innovación al limitar la entrada de empresas con ideas frescas e innovadoras. El gobierno considera en la actualidad varias reformas para simplificar los trámites de apertura de negocios. En 2010 se aprobó una ley (Estatuto Pyme) que reduce estos trámites para la pequeña y mediana empresa. En enero de 2010 se aprobó un proyecto de ley que reduce las barreras regulatorias para la apertura de negocios, además de reducir también el tiempo que lleva abrir un negocio (de 27 días a 16), incluyendo una mayor facilidad para obtener permisos y pagar impuestos, y simplificando los requerimientos de notificación. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo también lanzó un proyecto piloto para integrar los diversos procedimientos administrativos para empresas en una sola plataforma electrónica (Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado, PISEE). En el mediano plazo, esta plataforma podría actuar como ventanilla única para la apertura de negocios.

El emprendimiento se podría también fomentar si se reformara el ineficiente procedimiento de quiebra y se continuara facilitando el acceso al crédito para la apertura de negocios. El procedimiento de quiebra es ineficiente, desincentiva el riesgo empresarial y dificulta el acceso a créditos. De acuerdo con la edición de 2011 de *Doing Business*, indicadores del Banco Mundial, el procedimiento de quiebra en Chile es más extenso y costoso que en la mayoría de los demás países de la OCDE. Se tarda 4.5 años y cuesta 15% de la propiedad cerrar un negocio, en comparación con 1.7 años y 9.1% del promedio nacional de los países de la OCDE. Los procedimientos prolongados y los altos costos de quiebra disuaden a los empresarios de correr riesgos al aumentar el costo de los fracasos (White, 2005). Además, parece que la protección de los acreedores durante las quiebras es débil. Mientras los acreedores en un país promedio de la OCDE recuperan 68.6 centavos por dólar, en Chile sólo recuperan 21.3 centavos. Como los acreedores anticipan bajos índices de recuperación, se muestran reacios a dar crédito a negocios potencialmente muy productivos pero riesgosos. Están en camino varias iniciativas para hacer más eficaz la ley de quiebras. El gobierno facilitó la reorganización o clausura ordenada de Pymes mediante un procedimiento extrajudicial (Estatuto Pyme). Las autoridades también formaron un grupo de trabajo interministerial para evaluar opiniones sobre reformas, que considera, entre otras opciones, la creación de cortes especializadas en quiebras. Asimismo, el gobierno ha tomado importantes medidas para facilitar el acceso al crédito para nuevos negocios. *BancoEstado* ofrece garantías de crédito a pequeños y medianos negocios a través de su programa FOGAPE. Las acciones de CORFO, con instrumentos de inyección de capital, ayudan a empresas innovadoras, pero riesgosas, a obtener acceso a capital. Mayor apoyo a este tipo de empresas puede provenir de una reforma al mercado de capitales adoptada en agosto de 2010 (MK III).

Marco de políticas de innovación

Los países de la OCDE reconocen cada vez más que el crecimiento de la productividad de largo plazo guarda una estrecha relación con la capacidad de innovar, es decir, de introducir nuevos productos, procesos y rutinas organizacionales en la economía. Pese a varias reformas en políticas y aumentos sustanciales en el gasto para la innovación durante los últimos años, el sistema de innovación en Chile aún muestra puntos débiles (OCDE, 2007). El financiamiento para investigación y desarrollo (I+D) proviene sobre todo del gobierno, y se efectúa en universidades y organizaciones de investigación pública. Teniendo en cuenta la restricción de que los datos sobre la composición del gasto en I+D en Chile después de 2004 no están disponibles, la industria sólo financia cerca de 46% de la I+D, en comparación con un promedio de la OCDE de más de 60%. Los vínculos entre universidades, institutos de investigación pública y el sector privado son débiles.⁵ En consecuencia, la propensión del sector privado a emprender investigaciones es baja conforme a los estándares de la OCDE (Schwellnus, 2010).

En 2008 se emprendieron acciones para promover los vínculos entre institutos de investigación pública o universidades y empresas privadas, con la introducción de un crédito fiscal para I+D, entre otras. Con este esquema, las empresas reclaman un crédito fiscal de 35% de los pagos a un instituto de investigación pública al que hayan contratado para efectuar I+D, y deducen 65% del monto restante del ingreso gravable. Los centros de investigación y contratos de I+D deben obtener un certificado del organismo ejecutor de las políticas del gobierno de Chile en el ámbito del emprendimiento y la innovación (Corfo), y la I+D interna se excluye del crédito fiscal. Queda por ver si el crédito fiscal promoverá más I+D. Si bien es muy pronto para efectuar una evaluación completa, debe supervisarse continuamente. Además, sería aconsejable investigar las razones de que exista una cantidad relativamente baja de contratos certificados. En alguna etapa posterior, cuando el esquema actual basado en volumen esté vigente y en operación, las autoridades chilenas pueden considerar un cambio a un esquema de incremento gradual que ofrezca incentivos sólo para I+D adicional.⁶

Las autoridades lanzaron otras iniciativas prometedoras que requieren el ajuste de becas públicas con fondos privados. Uno de estos programas es responsabilidad conjunta de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONCIYT), la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), que requiere que las empresas privadas y los institutos de investigación establezcan un consorcio elegible para fondos públicos; en la actualidad están en operación 24 consorcios. InnovaChile, de la Corfo, opera un programa semejante de consorcio tecnológico (aunque no requiere la participación de una universidad o instituto tecnológico).

Algunas instituciones chilenas que se comprometieron en el fomento de la innovación - sobre todo Fundación Chile - han mostrado

una notable habilidad para descubrir nuevas oportunidades comerciales y adaptación tecnológica (Rodrik, 2004). No obstante, el financiamiento público se dedica por tradición a la I+D en lugar de la difusión tecnológica. De acuerdo con la Encuesta de Innovación, sólo 30.9% de las empresas que presentaron una innovación (tecnológica o no) reporta gasto en I+D, mientras la mayoría de las empresas innovadoras depende sobre todo de la adquisición de maquinaria y equipo. En realidad, sólo cerca de 20% del gasto empresarial en actividades innovadoras se dedica a I+D. Aunque la mayoría de la bibliografía vincula la I+D, innovación y productividad, Benavente (2006) no encuentra ningún vínculo entre gasto de I+D e innovación en Chile. Los esfuerzos de InnoVaChile para apoyar todo tipo de innovación (en bienes, servicios, mercadotecnia u organizacional) y no sólo gasto registrado como I+D pueden contribuir a fomentar más innovación orientada al mercado, como lo hace el apoyo a la formación de consorcios tecnológicos, inclusive empresas privadas e institutos de investigación pública que desarrollan tecnologías orientadas al mercado. Para mejorar la difusión tecnológica, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2008) propone crear una asociación de los 15 institutos tecnológicos (Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos, SNITec), que proporcione servicios de I+D y asesoría tecnológica especialmente diseñados para satisfacer las necesidades de las Pymes.

El gobierno reconoce que la infraestructura y servicios de telecomunicaciones son facilitadores básicos de la innovación, y promueve un amplio acceso a redes de banda ancha de alta velocidad. El mercado chileno de telecomunicaciones es uno de los más dinámicos y prometedores de América Latina, y cuenta con una infraestructura relativamente bien desarrollada. La entrada en el mercado es sencilla y no hay restricciones para la inversión extranjera; de hecho, en su mayoría, los operadores actuales son entidades de propiedad extranjera. En el sector de telefonía móvil, Chile tiene cuatro operadores, y su tasa de penetración es apenas superior a 100 suscriptores por cada 100 habitantes. La penetración de telefonía fija es de 20.8 por cada 100 habitantes, respecto de un promedio de la OCDE de cerca de 40.0 líneas por cada 100 habitantes, y comenzó a disminuir desde el último trimestre de 2009, sobre todo a causa de la sustitución de líneas fijas por móviles.

Chile entra en la OCDE con una de las tasas de penetración más bajas de banda ancha, alrededor de 10 suscriptores por cada 100 habitantes a finales de 2009, índice muy inferior al promedio de la OCDE (alrededor de 23) pero acorde con países de niveles semejantes de PIB *per cápita*. Conforme a la Estrategia de Desarrollo Digital para 2007-12, el principal uso del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) ha sido el desarrollo de Internet de alta velocidad. Desde el punto de vista de una estrategia de innovación amplia e incluyente, un desafío de largo plazo es reducir la brecha digital social. La desigual distribución del ingreso en Chile y la gran brecha de ingreso relativa a las economías de la OCDE es una de las principales razones del bajo acceso a Internet,

donde los costos de entrada (compra de computadora, módem) y los cargos mensuales recurrentes pueden requerir una mayor proporción de ingreso disponible que en el área de la OCDE.

El marco institucional para la innovación se ha fortalecido, y los cambios ahora deben convertirse en leyes. Antes de la creación del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, varias dependencias de los ministerios de economía, educación, agricultura y planificación establecían las prioridades de las políticas de innovación de manera descentralizada, lo que dificultaba la formulación de una estrategia coherente de largo plazo. Además, variados mecanismos de financiamiento se asignaban para resolver fallas de mercado similares en empresas semejantes, superponiéndose en parte los recursos y obstaculizando los beneficios de escala. La creación del Consejo Nacional de Innovación (establecimiento de estrategia) y el Fondo de Innovación para la Competitividad (financiamiento) aborda en parte estos problemas al separar la estrategia del financiamiento, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales (OCDE, 2010, cap. 4). Una propuesta de ley enviada al Congreso establecería por ley el Consejo Nacional de Innovación y el Fondo de Innovación para la Competitividad, lo que garantizaría la continuidad de la estrategia de innovación de largo plazo. Como el Fondo para la Competitividad opera como un “fondo de fondos” de segundo nivel, puede que sea posible reducir aún más la actual superposición entre los mecanismos de financiamiento.

Son importantes las políticas que fortalecen la innovación, fomentando la provisión de conocimientos e inventos mediante una mayor inversión en I+D básica y un sólido apoyo a la I+D del sector privado. Igualmente es necesario tomar medidas para que los mercados funcionen mejor en innovación y se aumente la adopción de la innovación por parte de la sociedad. No es necesario que estas políticas sean costosas; pueden ser muy eficaces si se diseñan bien y se basan en una política lógica sólida. Políticas de demanda bien diseñadas no se focalizan en empresas específicas, sino que recompensan la innovación y la eficacia. Por ejemplo, reformas fiscales ecológicas pueden fomentar la innovación ambiental. Asimismo, una mejor regulación ayuda a aumentar la adopción de la innovación.

Potenciales riesgos en dar prioridad a los clusters sectoriales

Varias políticas sectorialmente neutrales u horizontales abordan supuestas fallas de mercado en la provisión de innovación. En años recientes, las autoridades comenzaron a complementar estas políticas con programas e instrumentos más selectivos, conforme a los cuales se distingue a algunos sectores para darles un apoyo prioritario. Las políticas horizontales abarcan el anteriormente mencionado programa de garantías de crédito de BancoEstado y los programas de acciones de Corfo con instrumentos de inyección de capital. En 2010, el gobierno lanzó un prometedor programa (Start-up Chile) para atraer a

emprendedores extranjeros, incluso ofreciendo ayuda monetaria, visados de residencia y apoyo en procedimientos administrativos.

En años recientes, las autoridades se han alejado de una estrategia exclusivamente horizontal. Por ejemplo, la Agencia de Desarrollo Económico de Chile tiene un programa para atraer IED a sectores de alta tecnología. En 2007, el impuesto de retención para las ganancias repatriadas se reestructuró para hacer más atractivas las inversiones en servicios intensivos en conocimiento (15% de impuesto de retención a estos servicios en comparación con una tasa de 35% a otras ganancias repatriadas). En nombre del Consejo Nacional de Innovación, y con base tanto en las ventajas comparativas como en el crecimiento potencial de los sectores, una empresa consultora global identificó los *clusters* sectoriales que recibirán prioridad en la asignación de fondos.⁷

El gobierno es consciente del riesgo que conllevan las políticas selectivas de innovación. Uno es seleccionar sectores que habrían formado *clusters* exitosos aun sin apoyo público; otro es apoyar sectores no viables. Las políticas para *clusters* ayudan a superar las fallas de coordinación entre privados que impiden el surgimiento de *clusters* exitosos. Sin embargo, estas políticas también pueden apoyar por error a sectores en que los negocios privados son capaces de superar las fallas de coordinación por sí mismos. Por ejemplo, la industria vinícola chilena ha avanzado hacia la promoción de la imagen del vino chileno en el exterior y, a medida que las perspectivas de exportación se disparaban en la pasada década, ha cooperado crecientemente en la mejora de las uvas chilenas mediante I+D. En este caso, fondos públicos dirigidos pueden tener muy poco efecto adicional. Al contrario, si las proyecciones del Consejo Nacional de Innovación acerca del crecimiento mundial o acerca de las ventajas comparativas de Chile resultaran equivocadas, los recursos públicos se desperdiciarían en sectores destinados al fracaso. Además, el trabajo y el capital serían asignados a usos relativamente improductivos, lo que reduciría la producción y productividad total.

De manera más general, no debe exagerarse el papel que el sector público puede jugar en la selección de sectores exportadores, y el sector público debe centrarse en ofrecer marcos adecuados, como libre comercio y un régimen de IED, junto a regulaciones y acceso a crédito para empresas potencialmente innovadoras. Aunque en presencia de graves fallas de coordinación el sector público puede desempeñar a veces un papel útil al identificar sectores exportadores (por ejemplo, el sector del salmón a finales de la década de 1970), en general, una fuerte ventaja comparativa y un marco de condiciones adecuadas bastará para el éxito exportador. El sector vinícola surgió como un gran exportador en los mercados mundiales sin apoyo público, pero sí con el apoyo de un comercio libre y un régimen de IED abierto, y regulaciones adecuadas.

La captura puede ser otro problema a la hora de seleccionar sectores de apoyo prioritario, si bien el establecimiento institucional planeado para el Consejo Nacional de Innovación y el uso de fondos provisorios limitan este riesgo. De acuerdo con la propuesta de ley que establece el

marco institucional para la política de innovación, los miembros del Consejo Nacional de Innovación serían independientes (nombrados por el presidente y ratificados por el Senado), y los periodos en funciones no coincidirían con los del presidente. De esta forma, los miembros del Consejo serían independientes de los ciclos electorales y menos propensos a hacer concesiones a grupos de interés con miras a mejorar sus perspectivas electorales. El uso predominante de los mecanismos de financiamiento existentes en Corfo y CONICYT, que emplean sobre todo fondos provisorios para redirigir recursos a *clusters* prioritarios, también limita el riesgo de conflictos de interés, en comparación con instrumentos “duros” de política industrial, como aranceles de importación o beneficios tributarios.

Para reducir estos riesgos, los objetivos de los programas e instrumentos de políticas de innovación, incluso la iniciativa de *clusters*, debe expresarse con claridad junto a fortalecerse su evaluación. Las autoridades identificaron los objetivos de resultados de los *clusters* industriales, y estos deben supervisarse a fondo. Además, las designaciones de *clusters* deben revisarse con regularidad y establecerse protocolos claros sobre el momento de retirar el apoyo público. Para evitar fallas irreparables, debe retirarse el apoyo de los *clusters* que continuamente incumplan sus objetivos de desempeño (Rodrik, 2004). Incluso con *clusters* que cumplan con sus objetivos de desempeño, debe revisarse el apoyo tras un periodo determinado (cláusulas de terminación); el objetivo debe ser que el financiamiento privado a la larga reemplace al público. El Consejo Nacional de Innovación emprendió medidas para promover y crear un marco de evaluación. La evaluación de instituciones, programas e instrumentos de políticas no ha sido una práctica común en Chile hasta ahora. Se necesitarán más esfuerzos en este sentido.

La experiencia con *clusters* de InnovaChile y los programas de apoyo a *clusters* deben servir de ejemplo para fortalecer la capacidad de las regiones en la elaboración e instrumentalización de políticas de innovación (OCDE e IADB, 2010). En Chile, esta capacidad a nivel regional ha sido tradicionalmente débil, pero necesita desarrollarse y a la larga cobrar importancia conforme avance el sistema de innovación del país.

Notas

1. Las políticas educativas y la formación de capital humano, importantes cuellos de botellas para el crecimiento de la productividad en Chile, se analizan en el capítulo 4.
2. Mientras que los datos sugieren una competencia más débil en Chile que en el grupo comparativo, haría falta una investigación adicional de los márgenes precio-costos para llegar a una conclusión definitiva. En especial, la muestra de las empresas se debería ampliar para

incluir no sólo a las empresas de Bolsa, y la comparación entre países debería controlar por las características de las empresas.

3. Según la declaración de ingresos de Falabella, sus ganancias en 2008 fueron de 3 727 186 millones de pesos, o cerca de 7.1 mil millones de dólares estadounidenses (disponible en www.google.com/finance), y la multa fue de 8 000 unidades fiscales, que en 2008 equivalieron a 6.9 millones de dólares estadounidenses. El otro minorista, Almacenes París, es propiedad de Cencosud, y no se dispone de una declaración de ingresos separada.
4. Estados Unidos de América reformó su programa de indulgencia según estos parámetros en 1993, y la cantidad de solicitudes se elevó de más o menos una al año a dos al mes (Motta, 2004). Desde 2002, la Unión Europea aplica un programa de indulgencia con inmunidad y elegibilidad casi automáticas después del inicio de una investigación. El programa de indulgencia chileno cumple con las mejores prácticas en tanto las empresas pueden acogerse a él cuando ya haya empezado la investigación.
5. De acuerdo con un comunicado gubernamental de 2008 al Comité de Políticas Científicas y Tecnológicas de la OCDE, y OCDE (2007).
6. Como se puede reclamar la cantidad total de gasto para I+D contratada con un instituto de investigación certificado, el crédito puede tener un efecto leve de incremento en el gasto de I+D. Para garantizar que las empresas se beneficien de los créditos fiscales sólo por I+D adicional, algunos países de la OCDE (Irlanda y Estados Unidos de América) emplean esquemas de incremento gradual en los que sólo es elegible la I+D adicional respecto de una base de referencia, y otros (Francia, Corea, Portugal y España) adoptaron esquemas de incremento gradual de volumen mixto. Un mecanismo basado en volumen sirve para establecer un esquema de incremento gradual, pues recopila información sobre I+D por empresa, la cual después actúa como referencia para el mecanismo de incremento gradual. Hay un análisis de las ventajas y desventajas de diversos diseños de esquemas de incentivos fiscales para I+D en, p. ej., Bloom *et al.* (2001).
7. Los sectores seleccionados son piscicultura, turismo de interés especial, minería de cobre, servicios globales, alimentos procesados, industria frutera primaria, granjas de cerdo y pollo, y servicios financieros. El Consejo Nacional de Innovación también identificó cinco plataformas “transversales”: capital humano; investigación y desarrollo; infraestructura y recursos naturales; marco regulatorio, legal y político; y servicios financieros.

Lectura adicional

- Banco Mundial (2009), *Doing Business 2010*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Benavente, J.M. (2006), “The Role of Research and Innovation in Promoting Productivity in Chile”, en *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 15, núm. 4, pp. 301-315.
- Bloom, N., R. Griffith y A. Klemm (2001), “Issues in the Design and Implementation for an R&D Tax Credit for UK Firms”, en *Briefing Note*, núm. 15, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Harrison, A. y A. Rodriguez-Clare (2009), “Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries”, NBER Working Paper, núm. 15261.
- Motta, M. (2004), *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OCDE (2005), *Estudios Económicos de la OCDE, Chile 2005*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2005-en.
- OCDE (2007), *OECD Reviews of Innovation Policy: Chile 2007*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264037526-en.
- OCDE (2010a), *Estudios Económicos de la OCDE, Chile 2010*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.
- OCDE (2010b), *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264083479-en.
- OCDE e IADB (2010), “Strengthening Institutional Capacities for Innovation Policy Design and Implementation in Chile”. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35166758>.
- Rodrik, D. (2004), “Industrial Policy for the 21st Century”, Kennedy School of Government, Harvard University. Mimeo.
- Schwellnus, C. (2010), “Chile: Boosting Productivity Growth by Strengthening Competition, Entrepreneurship and Innovation”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 785. DOI: 10.1787/5kmd41cxsjwd-en.
- Woelfl A., et al. (2010), “Product Market Regulation: Extending the Analysis to Candidate Countries for Accession, Enhanced Engagement Countries, and Other Non-OECD countries”, *OECD Economics Department Working Paper*, próxima publicación.

Capítulo 4

Calidad, equidad e igualdad en el sistema educativo

Recomendaciones principales

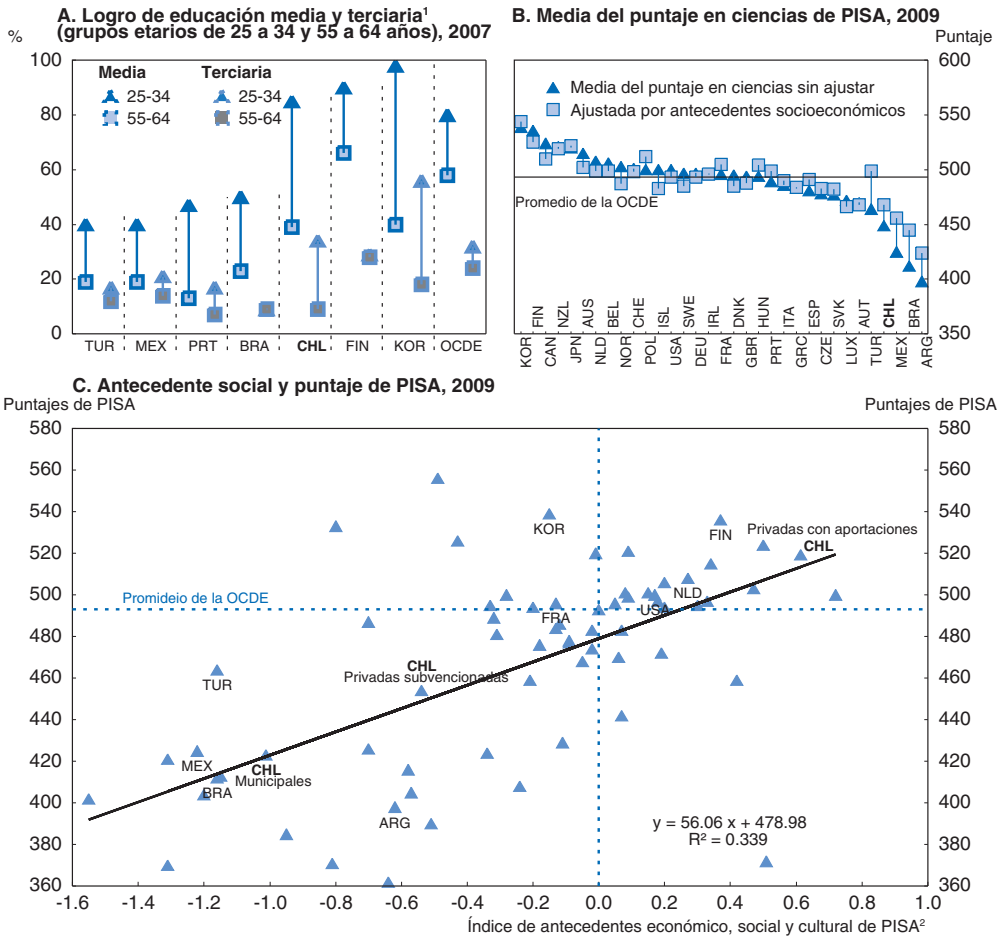
- Garantizar que todos los programas educativos cumplan con estándares mínimos bien definidos.
- Elevar y actualizar los conocimientos de maestros referentes al contenido de materias, sobre todo para grados superiores de la escuela primaria, mediante currículos más completos en los programas educativos de formación de maestros en universidades y en los programas de posgrado de maestros activos.
- Elaborar un programa de inducción para nuevos maestros.
- Introducir exámenes finales externos en el programa de educación pedagógica.
- Asegurar que esté prohibida la selección de alumnos en las escuelas; considerar extender dicha prohibición a las escuelas secundarias y fortalecerla con el requerimiento de sorteos en aquellas escuelas con sobrepoblación.
- Ofrecer a maestros, apoderados y funcionarios escolares la información suficiente para interpretar los resultados de la prueba nacional de logro estudiantil (Sistema de Medición de Calidad de la Educación, SIMCE), y complementar esta prueba con mejores indicadores de calidad, incluyendo información cualitativa y, tal vez, indicadores de valor agregado.
- Implementar el recién diseñado sistema para asegurar la calidad educacional, y verificar que las nuevas entidades involucradas interactúen de manera eficaz.
- Considerar la introducción de mayores subsidios directos, con tasas decrecientes por nivel de ingreso, y limitar los pagos compartidos dependiendo del ingreso familiar. Con el tiempo, considerar apartarse del financiamiento compartido y aumentar los subsidios estatales lo suficiente para compensarlo.
- Tras extender considerablemente el acceso, evaluar sistemáticamente la calidad en preescolares y asegurar que la formación inicial tanto de maestros de preescolar como de asistentes habilite a estos a potenciar al máximo las capacidades y habilidades de aprendizaje de los niños.

Cobertura educativa “versus” calidad

Chile introdujo un sistema de *vouchers* para financiar las escuelas a principios de la década de 1980, mediante el cual las escuelas con financiamiento público reciben un subsidio directo por cada alumno, beneficio que hasta hace poco era el mismo por estudiante. Las escuelas públicas, operadas por las municipalidades desde la reforma, y las escuelas privadas subvencionadas reciben este aporte público. Se permite a las escuelas privadas subvencionadas, pero no a las municipales, incrementar el subsidio estatal con cargos a los apoderados. Si estos cargos exceden un límite determinado, las escuelas privadas subvencionadas pierden su derecho al subsidio estatal y se financian sólo con aportes privados. Este último tipo de escuela se denomina escuela privada pagada. Desde la reforma de *vouchers*, Chile depende de la libre entrada y competencia entre escuelas como principal mecanismo para garantizar la calidad, y, hasta hace poco, con una escasa o nula intervención estatal que asegure estándares mínimos de calidad. La reforma dio pie a la creación de una gran cantidad de escuelas privadas subvencionadas, que aumentaron su participación en el total de matrículas de 30% a 48% desde 1986, y un éxodo de las clases medias provenientes de las escuelas municipales, cuyas matrículas se redujeron de 63% del total en 1986 a 43% en 2008. Al igual que antes de la reforma, una pequeña proporción de alumnos (cerca de 7%), en su mayoría de familias acaudaladas, asiste a escuelas privadas pagadas. Las escuelas privadas subvencionadas reciben a estudiantes de una amplia gama de estratos socioeconómicos más débiles. Las escuelas municipales atienden a los chicos más desamparados, cerca de 60% de los niños de los dos deciles de menores ingresos.

Chile ha avanzado de forma impresionante en cobertura y logro educativos, lo que en parte se relaciona con el fuerte aumento en la cantidad de escuelas privadas, pero la calidad aún deja mucho que desear. La cobertura de la educación primaria es ahora casi universal, y los índices de logro en educación secundaria, media y superior han aumentado con rapidez (gráfica 4.1, sección A). No obstante, aunque los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) mejoraron considerablemente entre 2000 y 2009, las calificaciones de los jóvenes de 15 años de edad en ciencias, lectura y matemáticas aún se ubican muy por debajo del promedio de la OCDE, incluso después de ajustarlas por el nivel socioeconómico más bajo de los alumnos chilenos (gráfica 4.1, sección B).

Gráfica 4.1. Logro y resultados educativos en Chile



1. Sin programas breves ISCED 3C.

2. El índice PISA de estado económico, social y cultural (EESC) resume varios aspectos del antecedente socioeconómico, como escolaridad y situación laboral del padre y la madre, y acceso del alumno a recursos educativos. Se normaliza a cero para el promedio de la OCDE. Un mayor valor en el índice señala mejores antecedentes socioeconómicos.

Fuente: OCDE/Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264181762-en; OCDE (2009), *Education at a Glance 2009*; PISA base de datos de los resultados 2006; Ministerio de Planificación, *Encuesta CASEN 1990 y 2006*.

Es necesario abordar los problemas de equidad. Los resultados de PISA se desploman dependiendo el tipo de escuela, en directa relación con el origen socioeconómico de los menores (gráfica 4.1, sección C). De hecho, el origen socioeconómico explica una gran parte de la variación de las calificaciones de la prueba PISA en Chile en comparación con otros países de la OCDE, lo que indica que el sistema escolar chileno necesita hacer más para dejar en igual pie a niños desfavorecidos.

El gasto en educación por alumno es bajo en los niveles escolares de primaria y secundaria (gráfica 4.2), aunque es comparativamente alto en los niveles anteriores a primaria una vez que ajustado por ingreso. Al mismo tiempo, la proporción de gasto privado es alta (gráfica 4.2), dada la gran cantidad de escuelas privadas en el sistema que cobran cuotas. Esto indica que es necesario dedicar más fondos públicos a la educación en Chile. Debido a la alta desigualdad en el ingreso y la fuerte segregación socioeconómica de su sistema escolar, Chile necesita hacer más que otros países para ayudar a los niños con medios financieros limitados.

Chile ha emprendido acciones en muchas de estas áreas. Tras avanzar fuertemente en elevar la cobertura educativa, es crucial que Chile continúe mejorando los resultados educativos. Hay evidencia de que los resultados de aprendizaje, medidos con pruebas de habilidades cognitivas, son mucho más importantes que el nivel de educación formal para determinar el crecimiento económico y las perspectivas de empleo (Hanushek y Wössmann, 2008). En particular, mejorar los resultados de los menores más desfavorecidos reduciría las desigualdades y contribuiría a elevar el promedio. Elevar la calidad de su capital humano será importante para que Chile aumente la tasa de crecimiento de su productividad, mejore el empleo y las perspectivas económicas de sus ciudadanos, y reduzca las desigualdades en el ingreso.

Atraer a individuos calificados a la profesión pedagógica

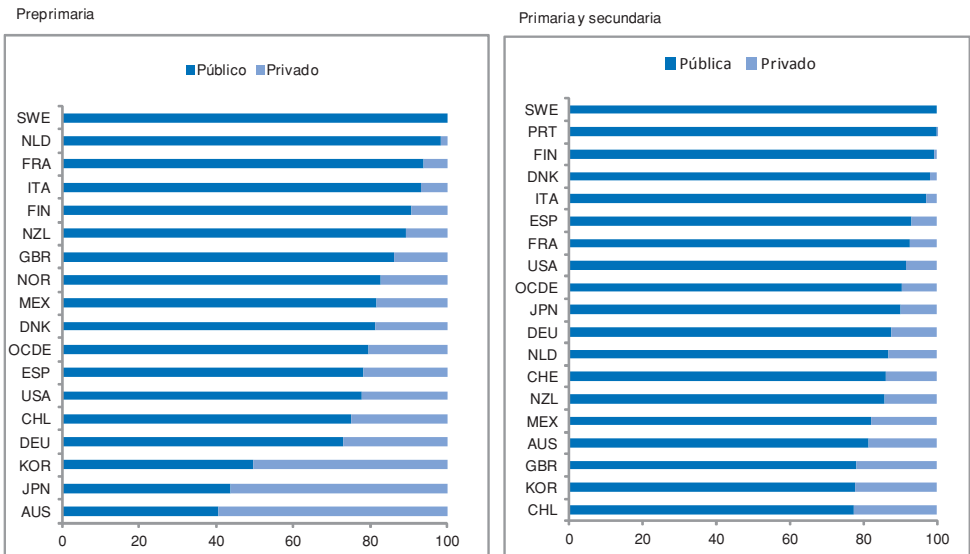
Para mejorar los resultados educativos de todos los niños chilenos, debe mejorarse la calidad de la enseñanza. Los sistemas escolares de mejor desempeño, como los de Finlandia, Corea, Singapur y Hong Kong, China, de manera consistente atraen maestros del mejor tercio de los alumnos de sus promociones (Barber y Mourshed, 2007). Aunque Chile ha emprendido esfuerzos sustanciales en años recientes para hacer más atractiva la profesión pedagógica, elevando los niveles salariales y ofreciendo becas a los alumnos talentosos que deseen ingresar a esta actividad (OCDE, 2004), muy pocos futuros maestros se gradúan en el mejor tercio de su clase. Un examen piloto que hace poco aplicó el programa gubernamental INICIA, sobre lengua nacional básica, redacción y habilidades aritméticas, y conocimientos de contenido de las materias, a los alumnos que pronto se convertirían en maestros de primaria, reveló deficiencias en muchos solicitantes. El gobierno chileno

Gráfica 4.2. **Gasto por alumno en Chile, 2007**

A. Gasto por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, 2007



B. Participación de gast público y privado, 2007



1. Incluye educación media, no terciaria.

Fuente: OCDE (2010), *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eag-2010-en.

planea elevar sus esfuerzos para atraer estudiantes altamente cualificados a la profesión de maestros mediante la extensión de becas a estudiantes sobresalientes que quieran estudiar pedagogía y mediante campañas de marketing que subrayen los atractivos de la profesión.

El pago por desempeño ya está en marcha, pero sólo en las escuelas municipales, si bien la antigüedad aún es más importante. Los maestros que se esfuerzan más y se desempeñan bien reciben hasta un 40% más de salario (Vegas, 2007). Asumir tareas administrativas o trabajar en escuelas difíciles también se recompensa con mayores salarios. En las escuelas municipales se introdujo un programa de evaluación completa de la enseñanza (Evaluación del Desempeño Docente), con abundante información cualitativa, que incluye portafolios, referencias del director y una entrevista estructurada; maestros con buenos resultados ahora pueden recibir bonos salariales tras someterse a pruebas sobre conocimiento de las materias y habilidades pedagógicas. A quienes tienen calificaciones bajas se les ofrece capacitación profesional; en casos extremos, cuando no mejora su desempeño, llegan a perder su empleo. Otra evaluación de capacidades pedagógicas (Asignación de Excelencia Pedagógica), disponible para escuelas subsidiadas municipales y privadas, permite obtener bonos, y los maestros que pasan esta prueba reciben un complemento salarial por capacitar a otros colegas (programa Maestro de Maestros). Los correspondientes bonos se han aumentado recientemente, en particular para aquellos maestros que trabajan en escuelas con un alto ratio de estudiantes económicamente desfavorecidos. De este modo se aumentan las posibilidades de que dichos estudiantes accedan a maestros de excelencia.

También hay un bono por desempeño colectivo para maestros en todas las escuelas con subsidio público (municipales y privadas subvencionadas), pero no está exento de problemas. Se recompensa sobre todo con base en el resultado promedio que obtiene la escuela en el Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE), una prueba de desempeño estudiantil estandarizada, ajustado por el origen socioeconómico de los alumnos. Este ajuste es necesario en tanto es un claro determinante de los resultados escolares, aunque no refleje la contribución de cada escuela. Sin embargo, las investigaciones revelan que las clasificaciones basadas en los resultados del SIMCE, ajustados por diferencias en los antecedentes socioeconómicos del alumnado, parecen generar una selección aleatoria con fuertes variaciones año con año (Mizala et al., 2007). Se pueden obtener indicadores un poco más confiables al generar información sobre valor agregado. Las pruebas del SIMCE se reprogramaron hace poco para asegurar que la misma clase se someta a la prueba después de cuatro años, lo que antes no sucedía. Esta nueva programación permitirá al gobierno elaborar aproximaciones de valor agregado.

Chile también puede considerar la producción de datos individuales de valor agregado al seguir los resultados del SIMCE de cada niño con el

tiempo, si bien esto sería caro. En todo caso, existe un amplio consenso en la literatura de que cuando se mide el desempeño docente sólo con indicadores cuantitativos de resultados estudiantiles se corre el riesgo de castigar o recompensar a maestros por resultados ajenos a su control (Kane y Staiger, 2002), aunque se disponga de datos de valor agregado. El avance profesional y el salario por ende deben basarse también en mediciones cualitativas de la enseñanza.

Para recompensar la excelencia en la enseñanza, en los colegios con subsidios públicos Chile puede crear escalafones en la carrera docente que estén muy vinculados al desempeño. Los aumentos de salario y los puestos interesantes serían recompensas basadas por ejemplo en las evaluaciones de enseñanza completas que ya se aplican en las escuelas municipales. Si bien eso requeriría extender dichas evaluaciones a todas las escuelas con financiamiento público sería positivo, pues hay espacio para mejorar el desempeño pedagógico en todo el sistema. Ser instructor que capacita a otros maestros o mentor para nuevos maestros puede suponer un importante paso profesional para llegar a ser director o supervisor escolar. Esto asimismo garantizaría que estos puestos fuesen la recompensa para individuos con probadas habilidades de enseñanza y capacidad de ayudar a los demás a desarrollarse, y poner así más énfasis en el papel de liderazgo instruccional de estas funciones que en su papel administrativo.

Mejorar la educación y formación profesional pedagógica

Si bien Chile ha avanzado en la mejora de la educación pedagógica, queda más por hacer. En escuelas con fondos públicos, los maestros que completaron grados en programas acreditados ahora reciben bonos, aunque a quienes no lo han hecho aún se les permite enseñar. Las prácticas profesionales para los aspirantes a maestros se han extendido, y en algunos casos se asignan tutores y mentores para los nuevos maestros.

Al mismo tiempo, no ha sido hasta hace poco cuando la acreditación adquirió un carácter obligatorio, y aún no es del todo eficaz para controlar la calidad de los programas de educación docente. Hay programas especiales para la formación docente en varias universidades (Programas Especiales de Titulación), que han mostrado graves deficiencias respecto de los requisitos de ingreso y la calidad tanto de sus educadores como de sus programas de enseñanza (Ruffinelli y Sepúlveda, 2005). Es preocupante que se inscriban más candidatos en estos programas que en los programas de universidades más tradicionales. El gobierno debe aplicar procedimientos estrictos de acreditación con base en criterios bien definidos que garanticen que los alumnos aprendan habilidades básicas, como manejo del aula, metodologías de enseñanza y evaluación del desempeño estudiantil. Si se observa que hay programas que de manera reiterada no cumplen con estándares mínimos bien definidos, deben clausurarse.

Muchos estudiantes que entran en programas de pedagogía adolecen de capacidades de alfabetización y aritmética. Estos programas podrían aplicar exámenes de ingreso para evaluar las capacidades de alfabetización y aritmética de los solicitantes, su motivación y sus cualidades personales. Esta práctica es común en los países con los sistemas escolares de mejor desempeño, como Finlandia y Singapur. En Chile, esto tendría un doble propósito. Los estudiantes más talentosos podrían inscribirse en programas acelerados para asumir funciones de liderazgo en la educación. Esto se ha implementado en Israel y en algunas ciudades de Estados Unidos de América, obteniéndose rápidos avances en los resultados estudiantiles (OCDE, 2005; Barber y Mourshed, 2007). Quienes presenten deficiencias de alfabetización y aritmética pero tengan suficiente motivación, se podrían inscribir en clases de regularización. En Chile, esto sería preferible a rechazar a todos los estudiantes, pues no es posible atraer, en el corto o mediano plazos, una cantidad suficiente de estudiantes de gran capacidad a los programas de pedagogía.

Hoy en día, la admisión a la universidad para los estudiantes de todas las áreas de estudios se basa en una prueba de selección múltiple, la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que mide habilidades verbales y numéricas. El gobierno ofrece becas a los estudiantes con calificación sobresaliente en la PSU y deseen ingresar a la formación docente. Es un paso en la dirección correcta. Complementar la PSU con pruebas que evalúen la motivación de los estudiantes para la formación magisterial y sus cualidades personales ayudaría a identificar a quienes valdría la pena incorporar a esta área, aunque necesitaran clases de regularización para mejorar sus habilidades verbales y numéricas.

Existe preocupación respecto del conocimiento que los maestros tienen del contenido de las materias, en especial para los grados más elevados de primaria. Los maestros de primaria están capacitados como “generalistas”, y no cuentan con instrucción suficiente en matemáticas, lengua y otras materias, ni siquiera para los grados más bajos (OCDE, 2004). Este problema se agudiza en los grados superiores de las escuelas primarias. En el sector público, la proporción de maestros de séptimo grado con una capacitación sólo de maestro de enseñanza básica fue de 80% en 2006, en comparación con 55% en el sector privado subvencionado y sólo cerca de 30% en las escuelas privadas pagadas (Cox, 2007). Chile legisló hace poco acortar el ciclo de la escuela primaria de ocho a seis años. Esto es bienvenido, pues los maestros de enseñanza media, con su capacitación más especializada, deben de estar mejor preparados para enseñar el contenido de la materia requerido en los grados séptimo y octavo. Sin embargo, este cambio requerirá un programa de gran escala para capacitar de nuevo a los maestros que enseñan en estos grados. Hay un programa de menor escala que ofrece un posgrado en materias escolares específicas para maestros en activo (Postítulos de Mención), pero esto tendrá que extenderse de modo que las habilidades de la planta laboral actual se actualicen con rapidez.

Al mismo tiempo, el currículo de los programas de formación docente debe evolucionar para garantizar que los estudiantes adquieran conocimientos suficientes sobre el contenido de las materias. El gobierno debe hacer de la práctica en el aula una parte integral de la formación docente y elaborar con el tiempo un programa de inducción para nuevos maestros durante el cual se les capacite en la práctica con apoyo de mentores, antes de asumir todas sus responsabilidades como maestros. Se ha demostrado que estas medidas reducen los índices de desgaste y ayudan a los maestros a aplicar su conocimiento pedagógico y de contenido de materias a la complejidad del salón de clase (OCDE, 2005). Los maestros también requieren una formación más centrada en cómo tratar a estudiantes de orígenes muy diversos y en cubrir brechas de aprendizaje. Se han financiado cambios en el currículo de 15 instituciones de formación de maestros para los grados quinto a octavo. Sin embargo, no queda claro que este programa haya avanzado mucho más allá de definir las competencias que debieran lograr los estudiantes. Es importante que las universidades participantes apliquen dichas competencias al currículo. Además, debe alentarse a que otras instituciones formadoras de maestros realicen avances semejantes.

Una manera en que el Ministerio de Educación puede garantizar la calidad de los programas de formación docente es introducir exámenes externos de certificación docente. Esto puede convertirse en un mecanismo útil para garantizar la calidad en un sistema como el de Chile, en el que se percibe que la calidad de los programas de formación docente no es consistente (OCDE, 2005). El gobierno avanza en esta dirección y planea que el examen final piloto elaborado por el programa INICIA sea obligatorio en 2011, de manera que las escuelas públicas sólo puedan contratar maestros que hayan aprobado dicho examen. Los egresados con un buen resultado en el examen pueden acceder a salarios base más altos. Con el tiempo, esto se podría desarrollar para que llegara a ser una certificación completa y reconocida de maestro, de tal manera que sólo podrán enseñar los maestros que aprueben el examen. Se necesitaría una fase de transición, pero en el largo plazo sólo las escuelas que empleen a maestros certificados podrán obtener su licencia. Asimismo sería útil un proceso de recertificación para los maestros activos.

Condiciones más igualitarias para que compitan las escuelas privadas y públicas

En un sistema basado en la competencia, se espera que las escuelas se vean obligadas a aumentar su productividad y así contribuir al aprendizaje de sus alumnos. Sin embargo, en algunos casos, las escuelas compiten en la selección de los estudiantes más capaces. En Chile hay datos que confirman que la competencia genera clasificación. Al mismo tiempo, los resultados de PISA sugieren que la competencia no ha generado mejoras suficientes en los resultados escolares. Estudios

econométricos, que comparan la productividad de escuelas privadas y públicas, ofrecen resultados conflictivos tras controlar por antecedente socioeconómico (para un panorama general, véase OCDE, 2010). En parte, el limitado impacto de la competencia se explica por las condiciones tan distintas en que compiten las escuelas privadas y las públicas.

Las escuelas privadas subvencionadas, pero no municipales, seleccionan a sus alumnos con base en sus capacidades o cualidades, como antecedente socioeconómico, favoreciendo la competencia mediante selección.

Las escuelas privadas pagadas y subvencionadas tienen mucha más flexibilidad respecto de la contratación y salario para los maestros. Los maestros en el sector público disfrutan de una situación especial, con una mayor seguridad en el empleo y negociaciones salariales centralizadas. Se asignan recursos a las escuelas por medio de las municipalidades, y los directores tienen poco margen para influir en su planta laboral. En cambio, los contratos de los maestros de escuelas privadas se rigen por la oferta y demanda laborales.

Las escuelas privadas más caras cuentan con recursos por alumno significativamente más abundantes que las escuelas municipales o aquellas escuelas privadas subvencionadas ubicadas en las áreas más desfavorecidas. Las investigaciones revelan que el antecedente socioeconómico del alumnado es uno de los determinantes más importantes del aprendizaje, mientras el impacto del estrato socioeconómico de otros alumnos en la misma clase puede llegar a ser incluso más fuerte (OCDE, 2007). Por tanto, enseñar a estudiantes desfavorecidos es difícil y por ende costoso, en particular cuando se concentran en una misma escuela.

Por último, hay datos que revelan que los padres cuentan con poca información sobre la calidad de la escuela (Elacqua y Fabrega, 2004), y el acceso y uso de ella depende del estrato socioeconómico. Los padres de menos recursos otorgan especial valor a la distancia entre la escuela y su hogar, además de la calidad de la escuela (Chumacero *et al.*, 2004; Gallego y Hernández, 2009). Esto reduce los incentivos de las escuelas a elevar su calidad para atraer estudiantes.

Chile ha emprendido varias acciones para resolver estos problemas.

Se ha recibido con agrado que hace poco se prohibiera en las escuelas primarias la selección de estudiantes en base a capacidad o antecedente socioeconómico. También se requirió que las escuelas permitan repetir grado al menos una vez antes de expulsar a un alumno. La prohibición de la selección aumenta la probabilidad de que las escuelas compitan por una mayor productividad. El gobierno debe garantizar que se cumpla la prohibición de selección. Requerir que las escuelas con demasiados estudiantes efectúen sorteos puede ser la manera más segura de evitar la selección de alumnos con mayores

capacidades. Sin embargo, queda el problema de la segregación domiciliaria.

El gobierno también debe considerar la prohibición de la selección en la admisión de escuelas secundarias. Se argumenta que algunas escuelas municipales muy selectivas, como el Instituto Nacional, mejoran la movilidad social de los niños que admiten (González y Mizala, 2006). De hecho, el gobierno está creando más de estas escuelas públicas de élite, asignándoles fondos adicionales. Las investigaciones sobre sistemas selectivos respecto de los sistemas incluyentes en el Reino Unido revelan que los resultados escolares de niños “fronterizos”, que apenas consiguieron ingresar en escuelas selectivas, son muy positivos, aunque los alumnos de alta capacidad parecen desempeñarse igual de bien en escuelas incluyentes. Aún así, ha de ponderarse esto con los efectos negativos en los estudiantes que les haya faltado muy poco para entrar a esas escuelas (Schagen y Schagen, 2001; Boaler *et al.*, 2001). En lugar de conservar la práctica de la selección, quizá sea preferible crear un clima de logros y aspiraciones elevados para todos los niños, con escuelas menos segregadas y mejores maestros.

El gobierno también debe procurar seguir creando condiciones laborales y salarios más igualitarios para los maestros en distintos tipos de escuelas. Si bien puede mantenerse una relativa seguridad para la profesión magisterial, y así compensar los salarios más bajos que en otras profesiones, todas las escuelas deben tener cierta flexibilidad respecto de la contratación y salario de maestros. Los directores de escuelas primarias están ahora capacitados para despedir a los maestros que hayan recibido malas evaluaciones en forma consecutiva.

Un aspecto importante es que las municipalidades no están capacitadas por igual para operar escuelas. Algunas de las municipalidades con mayores recursos tienen personal suficiente y bien capacitado para el apoyo técnico-pedagógico de las escuelas, mientras otras apenas pueden costear a un empleado. Sería necesario un mecanismo de equilibrio fiscal para resolver este problema. Otra manera es que el gobierno central asignase recursos adicionales a las municipalidades o autoridades educativas locales para permitirles contratar a personal de apoyo técnico-pedagógico para todas las escuelas con subsidios públicos en la municipalidad.

Fortalecer el sistema de garantía de calidad estatal

Chile ha emprendido acciones para establecer un enfoque más normativo que garantice la calidad en todas las escuelas con fondos públicos. Entre los sistemas escolares exitosos, como en Nueva Zelanda y Finlandia, incluso los sistemas más descentralizados tienen una garantía de calidad y sistemas de reporte de desempeño más sólidos que en Chile (Banco Mundial, 2007). Buenos sistemas de garantía de calidad evalúan si las escuelas y los maestros cumplen con criterios mínimos de

calidad, como en Nueva Zelanda, donde se revocan las licencias para operar o enseñar si no se cumple con dichos criterios. En otros sistemas, como en Reino Unido, Finlandia y algunos distritos de Estados Unidos de América, el Estado interviene activamente si las escuelas no funcionan correctamente. Estos controles están en gran medida ausentes en Chile, pero ya hay planes de introducir un amplio sistema de garantía de calidad, sobre lo cual se debate ahora en el Congreso. En el nuevo sistema, el Ministerio de Educación aún será responsable de las políticas y el currículo. El Consejo Nacional de Educación, en el que participan expertos independientes en educación, aprobará el currículo y los criterios propuestos por el Ministerio. Una nueva Superintendencia de Educación será responsable de garantizar el cumplimiento escolar. Tendrá la facultad de requerir al Ministerio que designe a un administrador provisional para las escuelas que se muestren deficientes durante varios años seguidos. Podrá aplicar otras sanciones que resulten en la revocación de la licencia de la escuela. Una recién creada Agencia de Calidad de la Educación será responsable de la evaluación independiente de los resultados estudiantiles y del desempeño de escuelas y sus administradores. Se requiere que tanto la Agencia de Calidad de la Educación como la Superintendencia publiquen sus informes.

Estas reformas acercarán a Chile a las mejores prácticas internacionales, pero el gobierno debe tener cuidado de garantizar la cooperación entre los nuevos organismos. El nuevo acuerdo asigna responsabilidades muy claras en el proceso educativo a diferentes dependencias. Los requerimientos de informes de todas las evaluaciones de desempeño son ahora explícitos, así como las consecuencias de que las escuelas no cumplan con los estándares esperados. Sin embargo, la cantidad de dependencias que tendrán que cooperar e interactuar eficazmente es muy elevada. El gobierno debe supervisar muy de cerca su interacción y, de ser necesario, fusionar algunas dependencias para evitar duplicación de funciones y promover la eficiencia.

Es necesario contar con más información sobre la calidad escolar, para que así se interpreten los datos con mayor facilidad. En la actualidad, la revisión del desempeño se basa sobre todo en el SIMCE, prueba estandarizada de desempeño estudiantil, ajustada por antecedente socioeconómico, que tiene algunos puntos débiles, como ya se mencionó. Hace poco el gobierno comenzó a publicar mapas del SIMCE en una página de Internet. Los mapas muestran si las escuelas se ubican por debajo o por arriba del promedio nacional, sin ajustes por antecedente socioeconómico del alumnado. Esto puede ser muy confuso para el público, pues el antecedente socioeconómico de los menores, si bien es un fuerte determinante de los resultados escolares, refleja lo que sucede fuera del aula, en particular, la estimulación intelectual de la familia. Sería preferible publicar los resultados del SIMCE ajustados por antecedente socioeconómico, como antes. En todo caso, los encargados escolares, maestros y padres necesitan más información para interpretar los resultados del SIMCE, pues a menudo no son capaces de hacerlo

(Taut *et al.*, 2009). La labor de la nueva Agencia de Calidad de la Educación ofrecerá una excelente oportunidad de basar la evaluación del desempeño en un conjunto mayor de instrumentos, como indicadores cualitativos y quizá de valor agregado, con explicaciones suficientes para que todos los interesados interpreten los resultados.

Extender recursos para los niños desfavorecidos

Con una gran desigualdad en el ingreso y un sistema escolar muy segregado por origen socioeconómico, Chile necesita invertir más recursos públicos en educación que otros países. Tras atraer una buena cantidad de recursos privados al sistema escolar, es probable que el aumento de dinero públicos gastado correctamente genere mayores rendimientos que aumentar más el gasto privado.

En este contexto, la iniciativa gubernamental de elevar el valor básico del *voucher* 15% en 2008, y aumentarlo de manera sustancial para los menores más desfavorecidos era la manera de conseguirlo. Las escuelas que solicitan la Subvención Escolar Preferencial (SEP) reciben mayores subsidios para niños de escasos recursos, con aumentos de hasta 50% y algunos pagos adicionales si es alta la concentración de estos menores. Hay un estricto sistema de garantía de calidad de la educación, con planes de mejora para las escuelas. Recientemente, ha sido bienvenida la decisión del gobierno de aumentar en 20% el promedio del subsidio adicional para estudiantes económicamente desfavorecidos, con un aumento todavía mayor para los alumnos más pobres. Este dinero adicional aumentaría la probabilidad de que los niños de escasos recursos reciban educación de alta calidad. También hará el financiamiento educativo un poco menos regresivo en el extremo inferior de la distribución del ingreso.

El gobierno debe evaluar los resultados y ofrecer apoyo a las escuelas para garantizar que el dinero adicional se gaste correctamente. Son necesarias las evaluaciones independientes de métodos con que se enseña a estudiantes vulnerables. El gobierno puede experimentar con algunos métodos nuevos en un grupo de escuelas o en una región para evaluar la eficiencia y eficacia de estas herramientas. Se identificarían las prácticas adecuadas y se implementarían a todo el sistema.

Una medida importante será mejorar los métodos para ayudar a los alumnos que corren riesgo de quedar rezagados. En el sistema educativo finlandés, con resultados y equidad consistentemente elevados, maestros altamente calificados identifican los alumnos en riesgo y les prestan apoyo adicional, sea de forma individual o en pequeños grupos. De ser necesario, se cuenta con asistentes docentes y maestros capacitados en educación especial para que ofrezcan apoyo adicional bajo la supervisión del maestro. Cerca de 30% de la población estudiantil recibe apoyo cada año de esta manera (Field, Kuczera y Pont, 2007). Si fallan todas estas acciones, un equipo multidisciplinario, con maestros,

trabajadores sociales, psicólogos y representantes de las autoridades locales sanitarias y de vivienda, si es necesario, elaboran un plan de apoyo. En Chile, contratar más maestros de educación especial en escuelas que reciben el subsidio adicional puede ser un buen uso de este dinero. También puede ser útil ofrecer un mayor salario a maestros con calificaciones especiales para que enseñen en escuelas que cuenten con muchos alumnos de bajos recursos. Un conjunto de métodos, llamado evaluación formativa, mediante el cual los maestros se concentran en el avance estudiantil hacia metas de aprendizaje en lugar de un nivel absoluto de logro, satisface las diversas necesidades de los alumnos con varios métodos de instrucción. Se ha demostrado que esto puede ser muy útil para mejorar los resultados de estudiantes en riesgo de fracaso (Field, Kuczera y Pont, 2007). En Chile, los programas de regularización escolar para niños vulnerables que ofrecen las organizaciones de beneficencia han sido eficaces a la hora de mejorar las calificaciones de niños en riesgo (Contreras y Herrera, 2007).

El gobierno debe evaluar asimismo si hay posibilidades para un mayor desarrollo del SEP, con el fin de dirigir más recursos públicos a más menores de escasos recursos. En lugar de retirar el subsidio en función del monto aportado por los apoderados, el gobierno puede hacer que el subsidio dependa de manera más general del ingreso del hogar (Beyer, 2009) o de los antecedentes socioeconómico (Sapelli, 2006), creando una escala de ingreso por la cual los subsidios caerían a mayores ingresos. Hasta cierto punto el gobierno ha actuado en esta dirección, aumentando el subsidio adicional para estudiantes económicamente desfavorecidos, siendo el mayor aumento para el 20% más pobre. A su vez, los pagos máximos permitidos bajo el sistema de *vouchers* se podrían relacionar de manera positiva con el ingreso de los hogares de cada alumno, para que la libre elección de escuela dependiese menos de la capacidad de pago. El gobierno puede requerir que las escuelas acepten a todos los niños con un pago privado máximo que sería de cero para los niños de menos recursos, y que se elevaría de manera gradual según las diversas escalas de ingreso. Con el tiempo, Chile podría aumentar el *voucher* para todos los niños, pero manteniéndolo progresivo, para así aumentar el gasto público en educación. Estudios comparativos de países sugiere que una mayor participación de escuelas privadas tiene un impacto positivo en los resultados PISA, pero sólo si la participación del financiamiento público permanece alta (Wößmann, 2005). En cambio, los sistemas escolares con una participación de financiamiento privado más alta obtienen resultados más débiles, tal vez porque no se esfuerzan lo suficiente para que los niños de menores capacidades se pongan al corriente.

Un mayor subsidio para menores vulnerables ayudaría a eliminar la segregación socioeconómica del sistema escolar, conforme adquiera mayor atractivo económico el aceptar a niños de escasos recursos. Sin embargo, las evaluaciones preliminares de este esquema muestran que son las escuelas que ya educan a estudiantes de bajos recursos las más interesadas en participar, mientras que las escuelas más selectivas no

(Elacqua et al., 2009). El gobierno supervisa sólo a las escuelas del sistema SEP y que aceptan el subsidio adicional, lo que crea un disuasivo para participar en dicho sistema. Para remediar esto, el gobierno debe requerir a todas las escuelas con financiamiento público que acepten el subsidio SEP, sin exigir aportaciones adicionales de los apoderados. Debiera integrarse el sistema de calidad de la educación del SEP al nuevo sistema nacional de garantía de calidad de la educación para todas las escuelas, según lo planeado. También es importante garantizar que las escuelas dispongan de apoyo técnico, incluso en áreas remotas.

Invertir más en la educación preescolar para mejorar los resultados escolares y la igualdad de oportunidades

Una forma eficaz de promover los resultados escolares de todos los niños y reducir el impacto de los antecedentes socioeconómicos en los resultados es invertir más en la educación preescolar. Los niños de estratos desfavorecidos reciben mucha menos estimulación cognitiva y emocional, lo que genera una brecha temprana en capacidades. Aún así, la intervención temprana, por ejemplo en centros preescolares de alta calidad y visitas domiciliarias para ayudar a los padres a criar a sus hijos, ha demostrado ser muy eficaz para fortalecer las capacidades de niños desfavorecidos (Heckman y Masterov, 2007). Asimismo, se ha comprobado el impacto positivo de una educación preescolar de alta calidad en chicos que comienzan con habilidades más débiles (Connor et al., 2006), lo que indica que es una buena forma de cerrar brechas de aprendizaje.

Chile ha emprendido acciones importantes para extender la cobertura de educación infantil, pero se necesita hacer más para garantizar la calidad. Los jardines de niños y las guarderías se han difundido con rapidez, y han aumentado los subsidios para que estas instituciones atiendan a niños de escasos recursos. Sin embargo, cuando la capacidad se incrementa rápido, se corre el riesgo de que descienda la calidad.

Las investigaciones sugieren que es posible mejorar la calidad en Chile. Los maestros de preescolar por lo general cuentan con educación universitaria y experiencia práctica en instituciones preescolares. Muchos se han beneficiado de programas adicionales de formación. Sin embargo, los programas preescolares difieren de manera significativa, lo que indica que no hay requerimientos estandarizados para los maestros de preescolar. Los estudios revelan que los jardines de niños chilenos dedican muy poco tiempo al estudio de lenguas y a la lectura (Eyzaguirre y Fontaine, 2008; Strasser et al., 2009). Aún así, se ha comprobado que hacer hincapié en lengua es uno de los determinantes más importantes de la educación infantil temprana en el desarrollo de las habilidades cognitivas de los niños (NICHD, 2000). Las escuelas preescolares chilenas suelen ignorar los requerimientos especiales para niños con antecedentes de vulnerabilidad, así como la interacción con sus

apoderados (García-Huidobro, 2006). El desarrollo de estándares para la educación de los maestros de preescolar y hacer de la acreditación un requisito serían medidas importantes. Asimismo, es necesario mejorar la capacitación de auxiliares practicantes en las escuelas de preescolar para que apoyen a los maestros, pues a menudo son ellos quienes más interactúan con los niños.

Lectura adicional

- Banco Mundial (2007), “Chile – Institutional Design for an Effective Quality Assurance”, en Report No. 39830CL, Banco Mundial, Washington, DC.
- Barber, M. y M. Mourshed (2007), *How the World’s Best-Performing School Systems Come Out on Top*, McKinsey, Londres.
- Beyer, H. (2009), “¿Qué hacer con la educación pública?”, en *Estudios Públicos*, núm. 114, pp. 89-125.
- Bishop, J.H. (2006), “Drinking from the Fountain of Knowledge: Student Incentive to Study and Learn – Externalities, Information Problems and Peer Pressure”, en E.A. Hanushek y F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier, Ámsterdam, Holanda.
- Chumacero, R., D. Gómez Caorsi y R. Paredes (2008), “I Would Walk 500 Miles (If It Paid)”. Disponible en http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15125/1/MPRA_paper_15125.pdf
- Contreras, D. y R. Herrera (2007), “Refuerzo escolar para niños pobres: ¿Funciona?”, en *El Trimestre Económico*, vol. 124, núm. 1, pp. 123-159.
- Elacqua, G. y R. Fabrega (2004), *El consumidor de la educación. El actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile*, PREAL, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago.
- Elacqua, G., U. Mosqueira y H. Santos (2009), “La toma de decisiones de un sostenedor. Análisis a partir de la Ley SEP”, en *En Foco Educación*, núm. 1, Expansiva, Santiago.
- Eyzaguirre, B. y L. Fontaine (2008), *Las escuelas que tenemos*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Field, S., M. Kuczera y B. Pont (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, Education and Training Policy, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264032606-en.
- Gallego, F. y A. Hernando (2009), “School Choice in Chile: Looking at the Demand Side”, Documento de Trabajo, núm. 356, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- García-Huidobro, J.E. (2006), “Formación inicial de educadoras(es) de párvulos en Chile”, en *En Foco*, núm. 80, Expansiva, Santiago.

- González P. y A. Mizala (2006), “Calidad de la educación escolar. ¿Dónde está el problema?”, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.
- Hanushek, E. y L. Wößmann (2008), “The Role of Cognitive Skills in Economic Development”, en *Journal of Economic Literature*, vol. 46, núm. 3, pp. 607-668.
- Heckman, J. y D. Masterov (2007), “The Productivity Argument for Investing in Young Children”, en *Review of Agricultural Economics*, vol. 29, núm. 3, pp. 446-493.
- Kane, T. y D. Staiger (2002), “Volatility in School Test Scores: Implications for Test-based Accountability Systems”, en *Brookings Papers on Education Policy*, Washington, DC.
- Mizala, A., P. Romaguera y M. Urquiola (2007), “Socioeconomic Status or Noise? Tradeoffs in the Generation of School Quality Information”, en *Journal of Development Economics*, vol. 84, núm. 1, pp. 61-75.
- National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) (2000), “The Relation of Child Care to Cognitive and Language Development”, en *Child Development*, vol. 71, núm. 4, pp. 960-980.
- OCDE (2004), *Reviews of National Policies for Education: Chile 2004*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264106352-en.
- OCDE (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Education and Training Policy*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264018044-en.
- OCDE (2007), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow’s World: Volume 1: Analysis*, PISA, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264040014-en.
- OCDE (2009), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eag-2009-en.
- OCDE/Banco Mundial (2009), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264051386-en.
- OCDE (2010), *Estudios Económicos de la OCDE, Chile 2010*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.
- OECD/Banco Mundial (2010), *Higher Education in Regional and City Development: Bio Bio Region, Chile 2010, Higher Education in Regional and City Development*, OCDE París, DOI: 10.1787/9789264088931-en.
- Sapelli, C. (2006), “Desafíos del sistema educativo. La subvención preferencial”, en *Temas de la Agenda Pública*, vol 1, núm. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

- Strasser, K., M. R. Lissi y M. Silva (2009), “Gestión del tiempo en 12 salas chilenas de kindergarten. Recreo, colación y algo de instrucción”, en *Psyke*, vol. 18, núm. 1, pp. 85-96.
- Taut, S., F. Cortés, C. Sebastian y D. Preiss (2009), “Evaluating School and Parent Reports of the National Student Achievement Testing System (SIMCE) in Chile: Access, Comprehension, and Use”, en *Evaluation and Program Planning*, vol. 32, núm. 2, pp. 129-137.
- Vegas, E. (2007), “Teacher Labor Markets in Developing Countries”, en *The Future of Children*, vol 17, núm. 1, pp. 219-232.
- Wößmann, L. (2005), “Public-Private Partnerships in Schooling: Cross-country Evidence on Their Effectiveness in Providing Cognitive Skills”, en *The Program on Education Policy and Governance Research Paper 05-09*, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

Capítulo 5

Retos del empleo: Flexibilidad del mercado laboral, informalidad y oportunidades laborales

Recomendaciones principales

Este recuadro presenta las recomendaciones básicas en las áreas del mercado laboral y de políticas de formación a partir de las evaluaciones del proceso de revisión de acceso, pero también se toman en cuenta las reformas de políticas que se emprendieron desde entonces:

- Reducir las indemnizaciones por separación laboral con el fin de fortalecer los incentivos para que los empleadores formalicen las relaciones laborales.
- Promover las negociaciones colectivas y considerar el desarrollo de entidades de consulta y diálogo con sindicatos y empleadores, para así fomentar la confianza mutua.
- Promover aquellas reformas que fortalezcan las Inspecciones del Trabajo y los tribunales laborales, junto con más medidas que eliminen los bastiones restantes de empleo informal y falta de cobertura de seguridad social.
- Aumentar de 18 a 25 años la edad para recibir salario mínimo completo, y decretar tasas más bajas (que aumenten con la edad) para trabajadores jóvenes.
- Complementar un mayor gasto en beneficios de desempleo con una mejora del servicio de oficinas públicas de empleo. Considerar su fusión con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Considerar la subcontratación de servicios de empleo al sector privado.
- Dar prioridad a políticas que desarrollen el sistema continuo de educación y formación. Garantizar una capacitación de alta calidad en empresas y ofrecer capacitación adicional a los trabajadores de empresas más pequeñas.
- Establecer mecanismos sistemáticos que faciliten el diálogo entre el sistema de educación vocacional y capacitación (VET, por su sigla en inglés) y el sector industrial, permitiendo el intercambio a nivel sectorial y regional.
- Fomentar la capacitación en el lugar de trabajo en todo el sistema de VET, fomentando asociaciones entre instructores y empleadores.

Un mercado laboral segmentado

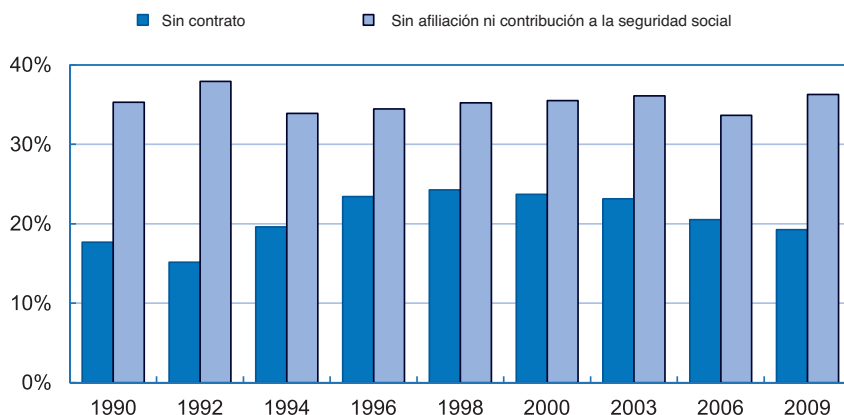
En 2008, la OCDE analizó el mercado laboral y las políticas sociales de Chile. Si bien el análisis destacó el impresionante desempeño económico de la década previa, también subrayó que Chile aún tiene mucho por hacer tanto para alcanzar los estándares promedio de calidad de vida de la OCDE como para reducir la desigualdad. De hecho, la participación de la población activa es aún relativamente baja, con pocas oportunidades de empleo para ciertos grupos. En particular, mientras la participación laboral de mujeres aumentó de manera sostenida durante las dos décadas pasadas, la tasa de empleo femenino en 2009 (42%) se ubicaba todavía 28 puntos porcentuales por debajo de la tasa de empleo masculina, y muy por debajo del promedio de la OCDE de 57%. Al mismo tiempo, sólo 26% de los jóvenes (de 15 a 24 años de edad) tenía un empleo en 2009, en comparación con un promedio de 40% en los países de la OCDE. Como en otros lugares, esto en parte refleja los esfuerzos por promover niveles mayores de educación, pero para muchos jóvenes con pocas habilidades, el acceso al trabajo aún es un reto en Chile.

Es difícil la comparación internacional, pero los indicadores sugieren que el empleo informal en Chile permanece alto en relación al estándar de la OCDE, aunque va a la baja y es menor que en la mayoría de América Latina (OCDE, 2009a). Cálculos basados en la encuesta CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional) sugieren que cerca de un tercio de los trabajadores chilenos no está afiliado ni contribuye a la seguridad social (gráfica 5.1). La cantidad de trabajadores sin contrato cayó durante la década pasada, pero su participación en el empleo total fue aún alta, de 19% en 2009. La informalidad es más común en los segmentos de baja productividad del mercado laboral, donde empleados con pocas habilidades son a menudo contratados en empresas pequeñas, que a su vez son informales. Por lo general, estos trabajadores son de edad más avanzada, están desempleados y carecen de seguro de salud, y no reciben la cobertura de las leyes laborales (salario mínimo, protección al empleo o criterios de seguridad e higiene laborales). A menudo se les paga poco, y tienen un acceso limitado a la capacitación y avance profesional.

Hacia un crecimiento más incluyente en Chile

Con el fin de crear más y mejores empleos, la revisión del mercado laboral y políticas sociales de la OCDE (OCDE, 2009a) identificó un conjunto de opciones de políticas para Chile, a partir de las experiencias de los países de la OCDE. Las siguientes secciones actualizan esta obra y consideran la normativa de protección al empleo, salarios mínimos, impuestos laborales, beneficios de desempleo y servicios públicos de empleo en Chile.

Gráfica 5.1. Empleo informal en Chile, 1990-2009



Fuente: Cálculos de la OCDE con base en Mideplan (CASEN, 1990 a 2009).

Dualismo en el mercado laboral

Las normas de protección al empleo para los contratos corrientes en Chile no son muy estrictas según mediciones de la OCDE, con excepción de las indemnizaciones por despido para trabajadores regulares. Éstas llegan a ser de hasta 11 meses de salario, en comparación con 3 ó 4 en muchos países de la OCDE.¹ Los altos costos de las indemnizaciones por despido disuaden a los empleadores de formalizar las relaciones laborales. Los empleadores asimismo suelen evitar el pago de las indemnizaciones totales por despido mediante acuerdos con los trabajadores o sencillamente se niegan a hacerlo. Hasta hace poco, agencias de empleo temporal (AET) y contratos de empleo subcontratado contribuían a una mayor segmentación del mercado laboral, pero una ley de 2007 eliminó la opción de usar estas formas de contratación atípicas para evadir las responsabilidades de los empleadores.

Las relaciones laborales en Chile suelen ser de enfrentamiento y estar viciadas por falta de confianza, factor cada vez más problemático para el desarrollo de una versión chilena de “flexiguridad”. Esto se debe en parte a la limitada afiliación a sindicatos y asociaciones comerciales. Por ejemplo, la membresía sindical representó sólo 12.5% de la población activa en 2009, y se concentra en empresas grandes y sólo en algunos sectores, en particular de la minería. Como en casi todos los países, el principal organismo de aplicación de las leyes laborales, la Dirección del Trabajo, tiene recursos limitados y sólo participa en disputas reportadas y quejas específicas. Por la limitada cobertura de los sindicatos, muchos trabajadores permanecen vulnerables a las violaciones a las leyes laborales y recae en ellos la carga de verificar que la ley se aplique de manera correcta y si se pagan las contribuciones al seguro social. Las

reformas recientes facilitan los procedimientos legales para llevar a juicio los casos laborales, pero es esencial un mayor reforzamiento de la Dirección del Trabajo para reducir costos y extender los beneficios a un grupo más amplio de trabajadores.

El gobierno chileno pretende elaborar una nueva legislación que promueva negociaciones colectivas de mayor alcance en las empresas. Se espera que estas leyes fomenten más la negociación sobre otros asuntos además de los salariales - como jornada laboral, horas extras, movilidad de puestos y prestaciones sociales - y fortalezcan la representación sindical. Además, como parte de su esfuerzo por desarrollar relaciones industriales más eficaces, el gobierno instrumenta una reforma significativa tendiente a mejorar el sistema judicial para casos laborales, junto con procedimientos “express” opcionales para zanjar conflictos laborales. Estas iniciativas son importantes, pero el gobierno debe considerar otros avances necesarios para promover el diálogo y la consulta con empleadores y sindicatos, así como para fortalecer la confianza mutua.

Salario mínimo

Expresado como proporción del salario promedio, el salario mínimo legal aumentó de forma sustancial entre mediados de la década de 1990 y 2003. Para finales de 2009, representaba 44% del salario promedio, lo que excede el promedio de la OCDE de 40%. La edición 2003, de *Estudios Económicos de la OCDE, Chile (2003)* reveló evidencia de que los aumentos hasta mediados de la década de 2000 contribuyeron a un incremento del desempleo, resultado que aún parece importante. Además, a pesar de que los acuerdos de empleo informal son muy comunes entre la gente menos capacitada, el salario mínimo tiende a operar como fuerte referencia de pago en el sector informal. Esto implica que aumentos pronunciados del salario mínimo tienen implicaciones en la distribución que trascienden el sector formal: no sólo es probable que aumenten los salarios de quienes ganan menos en ambos segmentos de la economía, sino que sus perspectivas de empleo pueden declinar también en ambos sectores (Cunningham, 2007). Las autoridades chilenas son conscientes de los riesgos relacionados con un salario mínimo elevado y, en 2010, el cambio del salario mínimo se basó por primera vez en un análisis técnico de la recién creada Comisión Consultiva del Trabajo y Salario Mínimo, que tomó en cuenta el riesgo de desempleo y el empleo informal para trabajadores menos capacitados y jóvenes. No obstante, el aumento del salario mínimo a mediados de 2010 (+4.2%) aún fue casi el mismo aumento del salario promedio de 2009 (+4.8%), y mucho mayor que la inflación en 2009 (+0.4%).

Por las dificultades que enfrentan los trabajadores jóvenes que ingresan al mercado laboral en Chile, hay una buena justificación para introducir un salario mínimo más bajo para jóvenes de hasta 25 años de edad, como se hace en muchos países de la OCDE. Las prestaciones

laborales que comenzaron a regir en 2009 para los jóvenes entre 18 y 25 años de edad (Subsidio al Empleo Joven) podrían apoyar a estos empleados de bajo salario. Este programa se dirige a los jóvenes provenientes de familias de menos recursos y subsidia 30% de los salarios menores a 160 000 CLP mensuales (como 300 dólares estadounidenses), y se reduce a cero para salarios mayores a 360 000 CLP (680 dólares estadounidenses). El trabajador recibe dos tercios del subsidio, mientras el empleador recibe un tercio para estimular la contratación de empleados en condiciones de trabajo formal.

Contribuciones a la seguridad social

De acuerdo con estudios de la OCDE, una recaudación fiscal y contribuciones a la seguridad social eficaces son instrumentos importantes para el cumplimiento de las normativas de empleo formal (OCDE, 2004). La recaudación fiscal es un problema significativo en Chile, donde la carga fiscal es muy baja. De hecho, el impuesto al ingreso sólo se grava en percepciones superiores a casi 1.4 veces el salario promedio, con un impuesto marginal inicial de 5% que aumenta a 40%. La mayoría de los trabajadores sólo paga las contribuciones obligatorias a la seguridad social, que representan alrededor de 26% del salario. Pese a esta carga fiscal relativamente baja, cerca de un quinto de los empleados —concentrados en empresas pequeñas con niveles de productividad inferiores al promedio— no contribuye a la seguridad social.² Como muchos de ellos también carecen de contratos laborales, parece haber un problema más general en el cumplimiento de las microempresas.

Aunque la Inspección del Trabajo desempeña una función importante en hacer cumplir las obligaciones laborales y de contribución social, medidas dirigidas a fiscalizar el cumplimiento deben acompañarse de otras políticas para promover la formalización del empleo. En particular, los impuestos, contribuciones sociales y otras normativas deben reevaluarse de manera periódica con miras a fortalecer la recaudación fiscal. Por ejemplo, es probable que la reforma a las pensiones de 2008, que introdujo incentivos financieros a los seguros previsionales para trabajadoras y jóvenes (véase el capítulo 6), promueva la formalización de empleos.

Servicios de empleo y capacitación laboral

El esquema compensatorio de desempleo de Chile consiste sobre todo en *cuentas individuales* de las cuales se pagan las contribuciones acumuladas cuando se produce una terminación laboral debida a cualquier circunstancia, las más de las veces el pago consiste en un monto único. Las cuentas se financian con las contribuciones de empleadores y empleados, con tasas que implican que un trabajador permanente y uno temporal acumularían, respectivamente, 26% y 36% de un salario mensual por año de contribución (antes del ajuste por

rendimientos financieros, costos administrativos y cambios de salario). Si el saldo de la cuenta es demasiado bajo para permitir un nivel determinado de compensación, un Fondo de Solidaridad paga prestaciones adicionales (financiadas por un subsidio estatal y una parte de la contribución del empleador). Sin embargo, debido a las estrictas reglas de elegibilidad, hasta mediados de 2009 el Fondo de Solidaridad sólo había participado en 6% de los casos de compensación. Como parte de la reforma de mayo de 2009 para combatir la crisis económica, los trabajadores con contratos temporales recibieron acceso permanente al Fondo de Solidaridad, aunque sólo por dos meses para reducir los efectos disuasivos al empleo. Además, la duración de esta prestación proveniente del Fondo ahora se extiende de manera automática por dos meses (con una tasa de sustitución de 25%) cuando la tasa de desempleo aumente 1 punto porcentual sobre la tasa promedio de desempleo de los cuatro años anteriores. En noviembre de 2010, el Fondo de Solidaridad estuvo involucrado en el pago de 23% de todos los casos de compensación³.

Una ventaja del sistema chileno de cuentas de ahorro de desempleo es que tiende a promover la búsqueda activa de empleo entre los beneficiarios que hacen retiros de su cuenta mientras están desempleados. En este sentido, el sistema es menos exigente en términos de asesoría y activación de empleo, factor de importancia dado los limitados recursos disponibles en las dependencias laborales (Vodopivec, 2009). Sin embargo, el apoyo complementario del Fondo de Solidaridad reintroduce el problema del riesgo moral. El mayor acceso al Fondo y derechos más generosos pueden requerir que los servicios públicos de empleo hagan mayores esfuerzos en hacer cumplir el requerimiento de la búsqueda de trabajo.

Ofrecer servicios eficaces de recontractación para desempleados aún plantea un reto significativo en Chile. Existen más de 200 Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, (OMILs), pero a menudo tienen recursos muy limitados - el gasto en los servicios públicos de empleo equivale a cerca de 0.1% del PIB, en comparación con 0.4% del promedio en la OCDE -, y muchas OMIL no cuentan con la capacidad administrativa para ofrecer servicios adecuados de búsqueda de empleo. Una reforma en 2009 abordó en parte el problema de los recursos, pero con el fin de mejorar la provisión de servicios de empleo, el gobierno debe considerar la fusión de las OMIL en una red nacional, combinadas con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Se requieren asimismo más mejoras a la Bolsa Nacional de Empleo, sistema gratuito de búsqueda nacional disponible en Internet. El nuevo gobierno pretende aprovechar las organizaciones privadas para proporcionar servicios de empleo a los trabajadores más vulnerables. La experiencia de la OCDE señala que una subcontratación parcial de servicios de empleo presenta beneficios, pero la dependencia pública debe entonces estar preparada para vigilar los resultados y compararlos con los servicios provistos por las agencias públicas. El sistema de incentivos para las agencias privadas también tiene que diseñarse para

recompensar los buenos resultados y reducir el riesgo de “trabajar con lo fácil” (es decir, que seleccionen a los clientes con las mayores probabilidades de contratarse).

Retos para aprovechar el capital humano

El prolongado periodo de fuerte crecimiento económico en Chile estuvo acompañado de drásticas mejoras en la cobertura educativa, con cerca de 70% de los jóvenes acabando actualmente la educación media y una gran proporción ingresando a la educación terciaria. Asimismo se han registrado mejoras significativas en calidad, como revela la sustancial mejora en el desempeño en lectura de los estudiantes según el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) entre 2000 y 2009 (OCDE, 2010d). Pero si Chile ha de mantener su sólido crecimiento económico, necesita aprovechar con eficacia este mayor capital humano. Como ya se vio, el empleo informal aún es un reto, y la participación femenina en la población activa, aunque está al alza, aún está muy por debajo del promedio de la OCDE. Estos factores sugieren que una educación y un sistema de formación mejorados deben ser acompañados de más esfuerzos para reformar las políticas laborales y sociales, con el fin de movilizar el capital humano y apuntalar el crecimiento económico futuro. Las siguientes secciones analizan el marco de calificación y el sistema de educación vocacional y formación, la práctica profesional y las sociedades entre empleadores, el sistema educativo y el aprendizaje en general de Chile.

Implementar un marco de calificaciones

Desde hace varios años se trabaja en un sistema de certificación nacional para las habilidades vocacionales. Regulado por ley desde 2008, se diseñó para cubrir a todo el mercado laboral, aunque no se han establecido criterios para una buena parte del mercado laboral (por ejemplo turismo, producción de alimentos y bebidas, construcción, instalaciones técnicas y mecánicas). El marco de calificación mejoraría el acceso a una mayor educación para todos, facilitaría el aprendizaje continuo y contribuiría a sustentar un esfuerzo amplio de reforma. La experiencia internacional sugiere que un marco de calificaciones en Chile tiene el potencial de dar unidad a un fragmentado sistema de educación vocacional y formación (VET) y de aumentar la transparencia del mercado laboral, de modo que se reconozca con más claridad el valor de las distintas calificaciones. Hoy en día se ofrece VET a varios niveles y en muchos contextos de aprendizaje, pero la falta de coordinación institucional o curricular inhibe el avance dentro del sistema (véase el recuadro 5.1).

Recuadro 5.1. Panorama de la educación y formación vocacional en Chile¹

La educación obligatoria abarca ocho años de educación básica y cuatro años de educación media. Durante los dos primeros años de educación media, los estudiantes cumplen con un currículo general. Durante los últimos dos años, eligen entre el tronco general (preferido por dos tercios de los estudiantes) y el tronco vocacional (que prefiere el tercio restante).² Tras completar los cuatro grados de educación media, los estudiantes obtienen el certificado de Licencia de Enseñanza Media. Para obtener un certificado VET deben completar un periodo de 480 a 960 horas de práctica profesional, que suele tener lugar tras graduarse de la escuela media. Los cálculos disponibles sugieren que la mitad de los estudiantes no completa su periodo de práctica profesional. El VET de educación terciaria abarca programas de dos años en centros de formación técnica (CFT) y programas de cuatro años en institutos profesionales (IP).

Sin embargo, los diversos elementos del sistema VET tienen una interconexión débil, y se dedican pocos recursos al sistema. Aunque más de 90% de los estudiantes del VET de educación media aspira a estudios superiores (VET Commission, 2009), muchos están mal preparados, y las tasas de deserción en la educación superior son preocupantemente altas. La admisión a programas superiores suele basarse en los resultados de una prueba nacional, la Prueba de Selección Universitaria (PSU), 3 si bien algunas instituciones (a menudo IP y CFT) no requieren la PSU. Los estudiantes del tronco vocacional obtienen calificaciones significativamente más bajas que los del tronco general (Bassi, 2009). Además, a muchos de quienes son aceptados les cuesta mucho trabajo aprobar parte del currículo de educación superior, a causa de las bajas habilidades generales adquiridas anteriormente. De quienes ingresan a una universidad después de la educación media vocacional, 61% no termina sus estudios, mientras que para el EFV superior la cifra es de 47% (Bassi, 2009). Chile asigna un 22% más de recursos por estudiante a la educación general que a los programas vocacionales/prevocacionales: estos resultados contrastan con los de la mayoría de los países de la OCDE, donde por lo general se gasta más por estudiante en programas vocacionales (OCDE, 2009b).

1. Como parte del ejercicio de la OCDE Learning for Jobs (OCDE, 2010b), se efectuó un estudio del sistema VET de Chile en 2009, explorando formas para que el sistema responda mejor a los requerimientos del mercado laboral. La revisión examinó tres aspectos en particular: i) la aplicación de un marco de calificaciones, ii) el equilibrio entre habilidades genéricas y específicas en los programas vocacionales y iii) la necesidad de crear sociedades con los empleadores (Kis y Field, 2009).

2. La mayoría de los estudiantes de EFV de educación media provienen de estratos socioeconómicos desfavorecidos (65% pertenece a los dos quintiles de ingreso más bajos; VET Commission, 2009).

3. La prueba es obligatoria en lengua y comunicación, y matemáticas; es opcional en historia y ciencias sociales, y ciencia. Los solicitantes pueden elegir presentar las cuatro pruebas (www.demre.cl/psu.htm).

Con el fin de garantizar calidad y coherencia en el sistema de educación y formación, los marcos de calificación necesitan apoyarse en una estricta metodología, y deben ser respaldados con medidas complementarias que unifiquen los sistemas de educación y formación. Es crucial la consulta con los empleadores para garantizar que las calificaciones sean reconocidas y valoradas en el mercado laboral. Esto requiere mayor compromiso del empleador en la formulación de los programas. Como ilustra la experiencia de Irlanda, Escocia y Nueva Zelanda, es esencial contar con procesos eficaces de consulta y compromisos de principios (Young, 2005; Raffe, Gallacher y Toman, 2007). También es necesario un mejor diálogo social (como ya se analizó) para fortalecer el vínculo entre calificaciones y estructura salarial, lo cual es requisito para promover inversiones adicionales en educación y formación. El papel del gobierno en el establecimiento de criterios puede reducirse una vez que esté en marcha un sistema efectivo de formación no gubernamental. Algunos países, como Alemania y Corea, tienen largas tradiciones en el uso de puestos para aprendices coadministrados por empleadores y asociaciones comerciales, que han contribuido a elevadas habilidades vocacionales y a un desempleo juvenil relativamente bajo.

Mejorar la práctica profesional y las asociaciones con los empleadores

El gobierno entrante expresó su inquietud respecto de los jóvenes de escasas habilidades que no encuentran empleo. Como ya se vio, los salarios mínimos tienden a ser relativamente altos en Chile según criterios internacionales, y esto puede tener algún efecto de desplazamiento, en especial entre los jóvenes con pocas habilidades. Si bien esto subraya la necesidad de que el sistema de educación y formación proporcione mayores habilidades iniciales, una efectiva práctica en terreno como parte del VET inicial también puede suavizar el camino al empleo y reducir los riesgos de desempleo juvenil.

Hay razones de peso a favor de promover la práctica en terreno en el EFV, siempre y cuando se vincule a estándares normativos eficaces (OCDE, 2010b). La primera es que ofrece un ambiente de aprendizaje de alta calidad: esto permite a los estudiantes adquirir habilidades prácticas con equipo actualizado y con instructores que conocen los métodos de trabajo y tecnologías más recientes. También permite a los estudiantes desarrollar habilidades “blandas” básicas —como el trato con los clientes— en un ambiente de la vida real. La segunda es que la práctica en terreno facilita un flujo de información en dos sentidos, entre empleadores y empleados potenciales, lo que hace que la posterior contratación sea mucho más eficaz y menos onerosa. La tercera es que la disposición de los empleadores a ofrecer una práctica en terreno envía el mensaje de que programas del VET son valiosos en el mercado laboral. La cuarta es que quienes practican en el lugar de trabajo realizan una contribución productiva.

Sin embargo, los acuerdos actuales para la práctica en terreno en la educación media en Chile son insatisfactorios, pues muchos estudiantes no logran terminar el programa. Una opción sería insistir en que los estudiantes no obtengan su certificado de educación media a menos que cumplan con esta práctica. Para garantizar que las prácticas laborales sean sustantivas, se necesitarían controles de calidad adecuados. Las prácticas de trabajo obligatorias también delimitarían la provisión a áreas en las que se interesen los empleadores. Al mismo tiempo, los empleadores necesitarían recibir incentivos para ofrecer puestos en las áreas donde necesiten mano de obra.

Como en otros países, una eficaz asociación entre empleadores y el sistema de educación y formación vocacional desempeña una función muy importante para facilitar las prácticas profesionales y, de manera más amplia, para apoyar al sistema VET de modo que satisfaga las necesidades del mercado laboral. Si bien previos mecanismos para comprometer a empleadores han sido limitados, la creación del Consejo Nacional de Educación y Formación Vocacional anunciada en 2009 es muy bienvenida.

Además, Chile necesita una estrategia para mejorar de manera sistemática las habilidades generales de los graduados del VET. Como observa el informe reciente de la Comisión VET (2009), los empleadores no se interesan tanto en habilidades vocacionales específicas, sino en habilidades globales, de alfabetización y aritmética. Sin embargo, estas habilidades generales no parecen recibir suficiente atención en el currículo. Para asegurar que los graduados del VET cuenten con las habilidades generales adecuadas, tanto para el mercado laboral como para un aprendizaje posterior, el sistema educativo chileno debe garantizar que los programas del VET dediquen espacio suficiente en el currículo para la adquisición de habilidades generales tanto “duras” como “blandas”.

Financiar el aprendizaje continuo

El aprendizaje continuo suele depender de una compleja interacción entre trabajo y aprendizaje, difícil de lograr a menos que empleadores y trabajadores compartan un interés mutuo en la mejora de habilidades. De acuerdo con la experiencia de la OCDE, los trabajadores con menor escolaridad suelen ser los que menos asisten a una capacitación adulta relacionada con el trabajo, problema que se acentúa cuando están contratados en condiciones precarias.

La capacitación de los empleados en Chile se financia sobre todo con créditos fiscales, que corresponden hasta 1% de la carga salarial. Se dispone de un descuento fiscal un poco mayor si la capacitación se aprueba por un comité bipartito a nivel de la empresa, pero muy pocas empresas aprovechan esta opción. En 2005, el descuento fiscal se sustituyó por becas de capacitación para las microempresas más pequeñas con hasta un empleado, donde la presencia frecuente de

trabajadores informales y familiares dificulta la evaluación de los costos salariales. Aún así, el esquema de financiamiento basado en impuestos en la práctica tiende a favorecer a las grandes empresas, pues la carga administrativa propia de las deducciones fiscales tal vez no ofrezca los incentivos suficientes a las empresas pequeñas y medianas para invertir en capacitación (debido a la pequeña cantidad de candidatos potenciales). En general, se reporta que cerca de 20% de los empleados dependientes participa cada año (alrededor de 1 millón de personas en 2008, de 600 000 en 2000).

Los responsables de diseñar políticas se han preocupado desde hace ya un buen tiempo por la calidad de los esquemas de capacitación existentes. Los empleadores tienen libertad para elegir el contenido de la capacitación y para seleccionar instructores, mientras el administrador, SENCE, tiene un control limitado. En general, debe aprobarse la reducción fiscal si la capacitación se adquiere mediante un proveedor autorizado, y también, con pocas excepciones, si se proporciona de manera interna (OCDE, 2007a). Una normativa relativamente laxa, combinada con información insuficiente - en especial en empresas pequeñas - han tendido a hacer que el programa se determine por los proveedores de formación, pues los empleadores tienden a ser susceptibles a la publicidad de los centros de formación. El gobierno y el SENCE poco a poco han ajustado los requerimientos para la acreditación de Organismos Técnicos de Capacitación, con cambios importantes, sobre todo en 2006, cuando la cantidad de los organismos técnicos se redujo en casi un tercio, a cerca de 1 900. El SENCE también procura ofrecer más asesoría e información a los empleadores sobre la capacitación.

Como observó la OCDE (2007a), el SENCE necesita fortalecerse aún más para que el incentivo tributario otorgado a las empresas refuerce eficazmente la calidad de capital humano. Esto es necesario en especial cuando se aceptan reducciones tributarias para la capacitación interna (en las empresas). Muchos países de la OCDE tienen programas semejantes para subsidiar la capacitación empresarial, y, por ejemplo, Bélgica, Canadá, Francia, Irlanda, España y Reino Unido han empleado esquemas de recaudación/becas o “capacitar o pagar” parecidos al presente en Chile (OCDE, 2005). Se han detectado algunos efectos positivos, pero la experiencia internacional sugiere que estos programas a menudo acarrear fuertes pérdidas de eficiencia de mercado.

Debido a la heterogeneidad del mercado laboral en Chile, las acciones para promover la acumulación de capital humano deben dirigirse a un conjunto más amplio de actores, incluyendo a pequeños empresarios y sus empleados tanto formales como informales. Esto justificaría mayores subsidios directos (de ser posible), por ejemplo, extendiendo el subsidio de capacitación de microempresas para incluir empresas un poco más grandes, p. ej., las que tengan hasta cinco o diez empleados. El gobierno también estudia la posibilidad de introducir un Bono de Capacitación para dar a los trabajadores la posibilidad de

adquirir capacitación cuando y donde deseen. Sin embargo, la variedad de los cursos de capacitación disponibles es limitada, y el potencial de extenderlos tal vez permanezca limitado en el futuro cercano.

Conclusión

Pese al fuerte crecimiento económico anterior a la crisis financiera global y a las mejoras generales del mercado laboral, muchas mujeres y jóvenes aún se ven perjudicados por escasez de oportunidades, y la crisis agravó sus perspectivas de empleo. Las autoridades chilenas son conscientes de ello, y han emprendido varias políticas para asegurar un ingreso estable a trabajadores más vulnerables. Chile necesita tomar más medidas para retirar las barreras que aún impiden la participación de grupos subrepresentados en la fuerza laboral y su acceso a empleos del sector formal, grupos como mujeres, jóvenes y trabajadores con pocas habilidades generales. En particular, las políticas deben reevaluar aquellos impuestos, contribuciones a la seguridad social y pisos salariales que encarezcan el empleo de trabajadores con menos habilidades.

Se requiere más inversión en el sistema de educación vocacional y formación, para así aumentar el capital humano y responder mejor a los requerimientos del mercado laboral. Deben reforzarse las acciones orientadas a crear un sistema nacional de certificación para diversas habilidades laborales, de modo que aumente la eficiencia tanto en el mercado laboral como en los mercados para la capacitación. Al mismo tiempo, es necesario fortalecer los vínculos entre el sistema educativo y las empresas mediante la figura de aprendices, combinándola con efectivos estándares de calidad.

Notas

1. Sin embargo, los empleadores que pagan indemnizaciones por despido deducen sus contribuciones previas a las cuentas individuales del trabajador en el sistema de seguro de desempleo.
2. Encuesta de hogares CASEN de 2009 de Mideplan (www.mideplan.cl/casen/).
3. www.spensiones.cl/safpstats/stats/.

Lectura adicional

- Bassi, M. (2009), *Educación técnica en Chile. Conclusiones de una encuesta sobre inserción laboral de jóvenes*, documento presentado en el seminario “Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile”, Santiago de Chile, 22 de junio de 2009. Disponible en: www.formaciontecnica.cl/archivosNoticias/Pres_M_Bassi_BID_junio_22_Comision_FTP.pdf
- Cunningham, W.V. (2007), “Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries”, World Bank, Washington, DC.
- Dirección del Trabajo (2007), *ENCLA 2006: Resultados de la Quinta Encuesta Laboral*, Santiago.
- Government Programme (2010), *Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014*. Disponible en: http://pinera-presidente.cl/programa-de-gobierno/Programa_de_Gobierno_2010.pdf.
- Kis, V. y S. Field (2009), “Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training: Chile: a first report”, OCDE, París. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/33/13/44167258.pdf.
- OCDE (2007a), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World: Volume 1: Analysis*, PISA, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264040014-en.
- OCDE (2007b), *Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning, Education and Training Policy*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264013681-en.
- OCDE (2009a), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264060616-en.
- OCDE (2009b), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eag-2009-en.
- OCDE (2010a), *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*, OCDE, París. DOI: 10.1787/empl_outlook-2010-en.
- OCDE (2010b), *Learning for Jobs*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264087460-en.
- OCDE (2010c), “The Global Crisis in Emerging Economies: The Jobs Impact and Policy Response - Further Material”, OCDE, París. Disponible en: www.oecd.org/els/employment/outlook.
- OCDE (2010), *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000 (Volume V)*, PISA, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264091580-en.

- OCDE/Banco Mundial (2009), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264051386-en.
- Raffe, D., J. Gallacher y N. Toman (2007), “The Scottish Credit and Qualifications Framework: Lessons for the EQF”, en *European Journal of Vocational Training*, núm. 42/43.
- VET Commission (2009), “Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile”, resumen ejecutivo. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/33/13/44167258.pdf.
- Vodopivec, M. (2009), “Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries”, en *IZA Policy Paper*, núm. 6, Bonn, abril.
- Young, M. (2005), “National Qualifications Frameworks: Their Feasibility for Effective Implementation in Developing Countries”, en *Skills Working Papers*, núm. 22, International Labour Office, Ginebra. <http://ilo.law.cornell.edu/public/english/employment/skills/download/wp22young.pdf>.

Capítulo 6

Mejora de la igualdad y reducción de la pobreza

Recomendaciones principales

- *La movilidad social en Chile es baja. Con el fin de promover la igualdad de oportunidades hay una serie de pasos que Chile debería considerar. El más importante es la reducción de diversas formas de desigualdad, incluyendo la actual desigualdad del ingreso y el acceso a una educación de calidad. La experiencia de los países de la OCDE sugiere asimismo que son deseables las intervenciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia.*
- *Existe un amplio margen para la movilización de la oferta de trabajo entre los grupos de trabajadores que en la actualidad están subrepresentados en el mercado laboral. Los requisitos de capacitación y búsqueda de empleo que el gobierno planea introducir, como las condiciones del nuevo programa de Ingreso Ético Familiar, promoverán la movilización de oferta de trabajo adicional, en tanto se otorgue una asistencia adecuada a los trabajadores más desaventajados. La infraestructura de servicios existente no ha logrado ayudar a que muchos de ellos obtengan un empleo remunerado, condición de toda reducción significativa de la pobreza. Chile necesita mantener sus inversiones en infraestructura de provisión de servicios (por ejemplo, la formación de trabajadores sociales y personal de las oficinas de empleo).*
- *El gobierno planea adaptar la Ficha de Protección Social para medir con precisión los cambios actuales del ingreso y para diseñar herramientas complementarias con las cuales medir los cambios de corto plazo del ingreso que permitirán una mejor focalización e incentivos para el empleo. Se deberían intensificar los esfuerzos en esta dirección.*
- *Alcanzar los resultados de los programas de políticas sociales del gobierno requerirá la colaboración y coordinación eficaz sobre desarrollo de políticas públicas, implementación y evaluación entre los ministerios y ministros pertinentes, y con el propuesto Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Esto exigirá un fuerte liderazgo de la Presidencia, la Dirección de Presupuestos y un liderazgo eficaz dentro del nuevo ministerio.*

Pobreza y desigualdad del ingreso

Los años de crecimiento sostenido en Chile generaron una reducción sustancial del porcentaje de población en situación de *pobreza absoluta* (según definición nacional) entre 1990 y 2009.¹ La pobreza disminuyó de 38.6% a 15.1% de la población total, lo que corresponde a 2.4 millones de personas que salieron de la pobreza. La reducción de la pobreza fue particularmente pronunciada durante el periodo 2003-2006. El porcentaje de personas en *pobreza extrema* (indigencia) cayó 9.3 puntos porcentuales a 3.7% en 2009.

De acuerdo con una encuesta oficial que se realiza cada tres años, el índice de pobreza fue de 15.1% en 2009, 1.4 puntos porcentuales mayor que en la encuesta anterior (Mideplan, 2010, cuadro 6.1). Uno de los principales factores de este incremento es el aumento de la línea de pobreza de casi 20% en términos reales entre 2006 y 2009, producto del aumento de precios de los alimentos durante este periodo (incremento de cerca de 35% contra un 10% en el índice general de precios). El costo de la canasta alimentaria representa más o menos la mitad de la línea de pobreza, y por ende, todo cambio de los precios de los alimentos ejerce un impacto significativo en el índice de pobreza. Otro factor es la crisis financiera y económica, que pudo contribuir también al incremento de la tasa de pobreza.

Cuadro 6.1. Tendencia de la pobreza en Chile, 1990-2009

Evolución de la pobreza e indigencia

	Indigencia		Pobreza sin indigencia		Total de pobreza	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
1990	1 674 736	13.0	3 293 566	25.6	4 968 302	38.6
1992	1 206 421	9.0	3 184 146	23.8	4 390 567	32.8
1994	1 045 083	7.6	2 770 816	20.1	3 815 899	27.7
1996	822 371	5.7	2 498 156	17.5	3 320 527	23.2
1998	825 545	5.6	2 358 444	16.0	3 183 989	21.6
2000	838 196	5.6	2 200 709	14.6	3 038 905	20.2
2003	726 509	4.7	2 178 915	14.0	2 905 424	18.7
2006	516 738	3.2	1 692 199	10.5	2 208 937	13.7
2009	634 328	3.7	1 929 704	11.4	2 564 032	15.1

Notas: Las proporciones individuales de pobreza son los sectores de la población que viven por debajo de las líneas nacionales de pobreza e indigencia. La línea de indigencia o pobreza extrema se mide con base en el costo beneficio de la canasta básica de alimentos que satisface los requerimientos nutricionales de los miembros de una familia. La línea de pobreza se obtiene tras añadir el costo de otros productos básicos: vestido, transporte, vivienda, etc. El cálculo se basa en el gasto real de consumo de un grupo de familias de referencia.

Fuente: Mideplan (2010a), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2009), Ministerio de Planificación, Santiago, www.mideplan.cl/casen/publicaciones/2009/resultados_casen_2009.pdf.

Pese al notable éxito económico de Chile, el país enfrenta el difícil problema de una desigualdad relativamente alta. Con un índice de Gini de alrededor de 0.5, el grado de desigualdad del ingreso disponible del hogar en Chile es el más elevado entre los países de la OCDE. Chile también muestra una alta *pobreza relativa*, con casi 18% de la población que percibe un ingreso disponible equivalente inferior a 50% de la media de toda la población a mediados de la década de 2000; más que en todos los países de la OCDE salvo Israel y México.

El fuerte crecimiento económico de los últimos años redujo los índices de pobreza absoluta e incrementó los ingresos promedio de los grupos bajos y medios de ingresos, pero como los ingresos de los grupos de mayor ingreso aumentaron casi en la misma medida, sólo se registró una ligera reducción de la desigualdad del ingreso en el tiempo.

La distribución del ingreso autónomo del hogar permaneció virtualmente inalterada entre 1990 y 2003 (cuadro 6.2). El ingreso autónomo del hogar abarca el ingreso generado por los medios propios de la familia, como ingreso por trabajo, por capital (rentas e intereses), pensiones y otras percepciones privadas (como transferencias de familiares que no viven en el mismo domicilio y donaciones). En 2006 hubo, por primera vez, una mejora visible en la distribución del ingreso. Los deciles 2 a 9 incrementaron su participación en el ingreso autónomo del hogar en demérito del décimo decil de ingreso, cuya participación en el ingreso bajó de 41.5% en 2003 a 38.6% en 2006. Los últimos datos para 2009 muestran una regresión de esta tendencia, pues sólo el decil de mayor ingreso registró un avance entre 2006 y 2009, mientras todos los demás grupos regresaron a los niveles de 2003. Esto puede reflejar en parte el impacto que tuvo la recesión de 2008-09, y no tiene en cuenta los cambios en las transferencias monetarias netas de entre 2006 y 2009.

Si se toman en cuenta las transferencias monetarias y los impuestos sobre la renta, la distribución del ingreso disponible del hogar es un poco más igualitaria que la del ingreso autónomo, por 6%, en 2009. Sin embargo, esto está lejos de la reducción de 25% registrada en promedio en la OCDE a mediados de la década de 2000.

Cuadro 6.2. **Distribución del ingreso autónomo del hogar en Chile, 1990-2009**Por deciles de ingreso autónomo del hogar *per cápita*

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
I	1.4	1.5	1.4	1.3	1.2	1.3	1.2	1.2	0.9
II	2.7	2.8	2.7	2.6	2.5	2.7	2.7	2.9	2.7
III	3.6	3.7	3.5	3.5	3.5	3.6	3.6	3.9	3.7
IV	4.5	4.7	4.5	4.5	4.5	4.5	4.7	4.9	4.6
V	5.4	5.6	5.6	5.4	5.3	5.7	5.4	5.6	5.6
VI	6.9	6.6	6.4	6.3	6.4	6.2	6.6	7.0	7.1
VII	7.7	8.1	8.1	8.2	8.3	7.9	8.2	8.7	8.5
VIII	10.4	10.5	10.6	11.1	11.0	10.4	10.7	11.1	11.1
IX	15.2	14.8	15.4	15.4	16.0	15.1	15.3	16.0	15.6
X	42.2	41.8	41.8	41.8	41.4	42.7	41.5	38.6	40.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Se emplea el concepto oficial de ingreso de Mideplan (ingreso autónomo del hogar *per cápita*).

Fuente: Mideplan (2010b), *Distribución del Ingreso (Encuesta CASEN 2009)*, Ministerio de Planificación, Santiago, www.mideplan.cl/casen2009/distribucion_ingreso_casen_2009.pdf.

Igualdad de oportunidades y movilidad social

Medir la igualdad de oportunidades es mucho más difícil que medir resultados, como el del ingreso y la riqueza, entre otros. Una forma de analizar este aspecto es ver el desempeño de los hijos respecto de sus padres. Si las condiciones socioeconómicas (por ejemplo, ingresos) de la mayoría de las personas no cambian en relación con las de sus padres, tanto las ventajas como las desventajas se pasan a la siguiente generación. En cambio, si los ingresos de los hijos se relacionan de manera estrecha con los de sus padres, entonces hay una mayor movilidad económica intergeneracional. El grado de movilidad intergeneracional se considera así una medición de la igualdad de oportunidades.

La mayor parte de la evidencia para esta medida se basa en la comparación entre los ingresos de padres e hijos. Para las mujeres, es difícil distinguir el efecto de los cambios en los patrones laborales y sociales entre generaciones, el impacto de las leyes contra la discriminación y otros factores. Para Chile, los cálculos más recientes de elasticidad del ingreso intergeneracional (el cambio porcentual en el ingreso del hijo adulto que resulta de una diferencia de 1% en el ingreso del padre) se ubican en la franja de 0.57 a 0.74 y de 0.63 a 0.76 en las edades de 25 a 40 años y de 31 a 40, respectivamente (Núñez y Miranda, 2010), lo cual puede reflejar efectos de ciclo vital que produzcan percepciones económicas menores de individuos más jóvenes o un incremento de la movilidad social en Chile.

En comparación con otros países de la OCDE, estas cifras colocan a Chile después de Estados Unidos de América, Italia y Reino Unido, donde la movilidad social es baja, con elasticidades en la franja de 0.47 a 0.5. En estos países, una diferencia de 1% en el ingreso del padre de un varón produce, en promedio, un poco menos de la mitad de un punto porcentual de diferencia en su propio ingreso de adulto. En cambio, en tres países nórdicos (Dinamarca, Noruega y Finlandia) y Canadá, la elasticidad del ingreso intergeneracional para los hombres es de menos de 0.2, lo que implica que una diferencia de 1% en el ingreso del padre de un hombre produce, en promedio, menos de una diferencia de 0.2% en su propio ingreso de adulto, lo que significa que los ingresos de los padres tienen mucho menos influencia en los ingresos de los hijos.

Estos niveles tan bajos de movilidad social en Chile también apoyan la hipótesis propuesta en la literatura de que los países con mayor desigualdad en un momento dado (por ejemplo, medida con base en el índice de Gini) son también los que tienen menos movilidad social.

Uno de los objetivos principales de la política social es romper el ciclo de desventaja entre generaciones es impedir el desarrollo de una clase en desventaja que se reproduzca a sí misma. Si los países desean promover la igualdad de oportunidades, hay varias medidas por emprender. La más importante parece la reducción de las diversas formas de desigualdad, como la actual desigualdad del ingreso.

Para los responsables de formular políticas, estos hallazgos también refuerzan las lecciones de la literatura sobre desarrollo de la niñez. Los datos disponibles sugieren que son convenientes las intervenciones tempranas y sostenidas, dirigidas a mejorar las condiciones durante la niñez, en especial para los niños que viven en hogares desfavorecidos. Estas intervenciones se han convertido en una característica mucho más importante de las políticas sociales en muchos países de la OCDE en los últimos años.

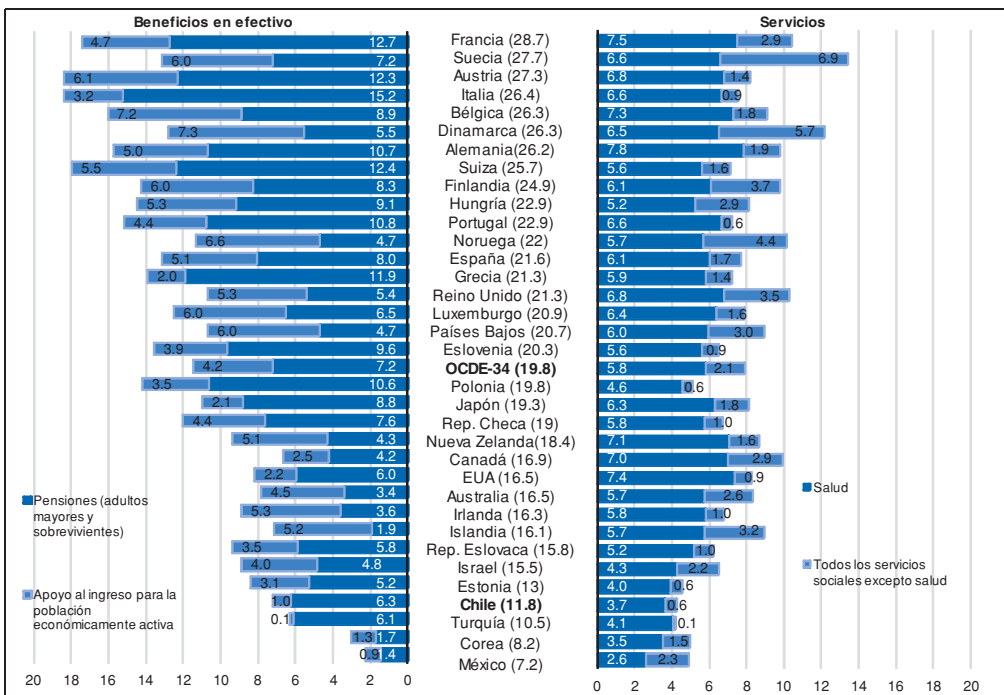
La pobreza infantil es en realidad una ruta por la cual se transmiten las desventajas entre generaciones, por lo que resolverla debe ser una prioridad. Hacer esto ayudando a los padres a trabajar puede ser más eficaz que darles transferencias monetarias, pues lo primero cambia actitudes o comportamientos. De hecho, hay datos que confirman que las conductas paternales se transmiten entre generaciones, y que éstas parecen más importantes que la “inteligencia” para explicar la correlación intergeneracional del ingreso. Es importante tener como modelo a seguir a un padre que trabaje. Reducir las tensiones y la ansiedad de los niños, sea cual sea la causa, generará rendimientos en los ingresos que perciban después. Es altamente deseable dirigir un apoyo intensivo a la salud, la nutrición y el cuidado a familias o en áreas particularmente desfavorecidas. Y más importante aún, ofrecer cuidados de alta calidad en la infancia temprana, preescolar y escolar es la herramienta esencial para promover la movilidad intergeneracional.

Políticas sociales

Gasto y efecto redistributivo generales

Chile ocupa un puesto bajo en una comparación de la OCDE de gasto social en relación con el PIB (gráfica 6.1). Al incluir el gasto en pensiones y rentas vitalicias que se derivan de contribuciones obligatorias de pensiones, el gasto social públicamente obligatorio ascendió a 11.8 en 2007, un poco más de la mitad del promedio de la OCDE. Sólo Corea, México y Turquía gastan menos que Chile entre los países de la OCDE.²

Gráfica 6.1. Gasto social públicamente obligatorio por área de políticas sociales amplias en Chile, en porcentaje del PIB, 2007



Nota: Los países se clasifican en orden decreciente de gasto social público como porcentaje del PIB. El gasto en Programas del Mercado Laboral Activo (PMLA) no se divide por subgrupos de efectivo/servicios; sin embargo, se incluyen en el gasto públicamente obligatorio total (entre paréntesis).

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.

Fuente: Base de datos de gasto social de la OCDE (SOCX).

Con 6.3% del PIB en 2007, el gasto públicamente obligatorio en pensiones fue el mayor componente de gasto social. Incluye el costo de transición de la reforma de pensiones de 1981, es decir, el gasto por derechohabientes establecido según el antiguo sistema de reparto de pensiones, pensiones para las fuerzas armadas y pensiones mínimas. El gasto público en apoyo al empleo y a la familia fue sólo 1.6% del PIB en 2007.

El gasto para apoyo familiar abarca servicios para la juventud (orfandad), beneficios y asignaciones con base en los ingresos familiares, y pagos por maternidad. Las asignaciones familiares provienen casi en su totalidad de los ingresos generales de diversos institutos de protección social. Las indemnizaciones son bajas, de cerca de 6 776 CLP mensuales como máximo (alrededor de 14 dólares estadounidenses), y se retiran gradualmente hasta un ingreso de 464 823 CLP, donde el pago es de 1 549 CLP. No obstante, estos beneficios son muy importantes, pues se pagan a cerca de 2.7 millones de beneficiarios (en su mayoría niños, pero también a otros miembros dependientes de la familia, como madres viudas, cónyuges incapacitados, estudiantes y/o nietos).

El sistema de beneficios chileno es relativamente exitoso en focalizarse en la población pobre, con casi 75% de gasto social público y gasto público en educación que va a familias de los cuatro deciles de ingreso más bajos. Debido al monto del apoyo a la salud y la educación (y, en menor grado, el pago de pensiones mínimas), el ingreso total disponible de las familias en el decil más bajo de ingreso es casi tres veces el ingreso que generaron de forma autónoma en 2006. Si bien el valor de los beneficios sociales individuales y los subsidios para agua potable pueden ser bajos, constituyen una parte significativa del ingreso para las familias de bajos recursos.

Parece que las políticas sociales en un sentido amplio generan una redistribución significativa de recursos. Por ejemplo, en 2006, el ingreso neto de mercado del 10% de las familias más ricas fue 31 veces superior que el del 10% de las familias más pobres, pero sólo 12 veces mayor si se toma en cuenta su consumo de servicios sociales, salud y educación de financiamiento público.

Chile Solidario, el Registro de Protección Social y el Ingreso Ético Familiar

En 2002 se introdujo el programa Chile Solidario para promover la equidad y mejorar las oportunidades. Es un instrumento para combatir la pobreza que permite a los pobres el acceso a diversos servicios. Se centra en cuatro grupos objetivo: familias, adultos mayores vulnerables, personas sin hogar y niños con algún familiar privado de libertad. Los servicios abarcan salud, cuidados infantiles, educación e ingresos y otros servicios de apoyo familiar. Las prestaciones en dinero juegan un papel limitado. Los trabajadores familiares y los beneficiarios firman un contrato de participación en el que se comprometen a acciones

específicas, como acudir a exámenes médicos, vacunar a sus hijos y mandarlos a la escuela. Así, el principal beneficio para los participantes es el acceso a los servicios, no las transferencias financieras.

El principal instrumento para llegar a estos grupos es la Ficha de Protección Social (FPS). La FPS establece la puntuación del hogar o familia al sumar las puntuaciones individuales mediante la aplicación de escalas equivalentes para obtener la composición familiar. La FPS pretende identificar la vulnerabilidad de largo plazo al medir la capacidad de generar ingresos de una familia/hogar, no sus ingresos efectivos. Como resultado, el ingreso percibido declarado representa sólo 10% del cálculo general del índice de la FPS.

Entre junio de 2002 y abril de 2010, Chile Solidario contactó a casi 400 000 familias, de las cuales la gran mayoría (88.9%) completó o participó en el programa. Sólo 1.7% de las familias contactadas decidió no participar, 4.4% no se localizó en el domicilio proporcionado y se excluyó del programa a 5.0% a causa de una falta de cumplimiento sistemática. En abril de 2010 había poco más de 216 000 familias en el programa. Los beneficios se pagan más a las madres que a los padres, pues así es más probable que se beneficie a los hijos (por ejemplo, Woolley, 2004).

Si se considera la participación en 2010, con base en datos presupuestarios, se proyecta que 50 000 nuevos beneficiarios entren en la fase de apoyo psicosocial, que 55 400 reciban un bono de salida cuando terminen la fase de apoyo psicosocial y que 265 000 hagan uso de los apoyos de acceso preferencial (Programa Puente). En cuanto a los subprogramas dirigidos de Chile Solidario, el Programa Vínculos (que va a aumentar en 8 000 personas) cubre a los 24 000 adultos mayores que viven solos, el Programa Calle (que va a aumentar a más de 5 000 personas) cubre a 3 276 personas sin hogar, y el Programa Abriendo Caminos (que va a aumentar a 4 000 personas) cubre a 1 975 niños con un familiar privado de libertad.

La FPS ha sido una herramienta muy útil para identificar a la población objetivo. Pero conforme se emplean más las puntuaciones de la FPS para establecer no sólo la capacidad generadora de ingreso sino también los derechos de los beneficiarios a servicios y transferencias de dinero (que se prevé que aumenten), será más importante que los ingresos familiares se reporten con precisión. En junio de 2010, el Ministerio de Planificación creó una comisión de expertos técnicos, alcaldes y personal de los servicios sociales para que revise, evalúe y recomiende mejoras a la FPS, de modo que este instrumento proporcione garantías reales a quienes solicitan beneficios sociales e identifique con la mayor exactitud posible a las familias más vulnerables. En 2011, el Ministerio planea crear otra comisión técnica para generar medidas de movilidad social con las cuales se diseñen políticas de promoción social.

Hay un acuerdo general de que el apoyo de Chile Solidario llega a las personas que más lo necesitan. Contreras et al. (2008) encontraron que dos tercios de los participantes de Chile Solidario pertenecen a población en extrema pobreza (hogares con dificultades para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de los miembros de la familia), y otro 15%, a población pobre (hogares con dificultades para satisfacer necesidades de vestido, transporte y vivienda). Dado que se excluye a un tercio de la población en extrema pobreza, se realizan esfuerzos continuos para extender la cobertura, en especial en áreas rurales.

Sin embargo, el paquete de Chile Solidario parece tener poco efecto en ayudar a los beneficiarios a ingresar o regresar al mercado laboral, y sólo ha tenido un efecto leve en las percepciones económicas y la reducción de la pobreza (Contreras et al., 2008). Esto no sorprende, pues el gasto público en apoyo al empleo en el programa, y en el apoyo al mercado laboral de forma más general, es extremadamente limitado, de cerca de 0.1% del PIB. Además, las características de los beneficiarios no son favorables: con frecuencia no están listos para el trabajo, enfrentan graves deficiencias de competencias laborales y por lo general es difícil emplearlos. A las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) les resulta difícil ayudar a que los beneficiarios se preparen para un empleo. Es probable que enviar a personas sin la calificación necesaria a los empleadores resulte contraproducente, pues no se cumplen sus expectativas, lo que les causa frustración y desmotivación, y, por ello, los empleadores no notificarán a las OMIL de futuras vacantes de empleo. Los apoyos para el cuidado infantil son otro cuello de botella. Muchos beneficiarios de Chile Solidario son madres con niños pequeños, para quienes es crucial el acceso a instalaciones de cuidados infantiles de buena calidad de modo que puedan participar en el mercado de trabajo. Aunque aún existe un espacio limitado, ya se están implementando acciones para extender la capacidad de las guarderías (véase los párrafos anteriores).

El rápido desarrollo de nuevas políticas en Chile plantea retos tanto de calidad como de capacidad a los proveedores de servicios. Hay una preocupación general respecto de la cantidad suficiente de asistentes sociales de las administraciones locales para que ofrezcan un apoyo familiar intensivo. Además, aunque se disponga de recursos suficientes de personal, no existe la certeza de encontrar al personal calificado necesario. Con la mitad de los trabajadores sociales/familiares sin las habilidades documentadas para el puesto de trabajo, será indispensable la inversión adicional en la calidad de los trabajadores de apoyo familiar para elevar la eficacia de estos servicios.

En mayo de 2010, el Presidente Piñera anunció la creación de un Ingreso Ético Familiar (IEF) para los hogares más desfavorecidos como iniciativa para aliviar las consecuencias de la pobreza, complementada con iniciativas para erradicar sus causas, como creación de empleos, mejoras en la calidad de la educación y el fortalecimiento de las familias. El IEF pretende incrementar el ingreso de los hogares más

desfavorecidos en 50 000 CLP per cápita, lo que significaría 73% de aumento para los individuos promedio en el primer decil de ingreso.³ Semejante al programa Chile Solidario, esta nueva transferencia se diseñó para que fuese *condicional* respecto del cumplimiento de una serie de requerimientos de salud, educación, formación y búsqueda de empleo. Además, se anunció un mecanismo de término de las transferencias en efectivo, de manera que los hogares no pierdan el incentivo de trabajar.

El gobierno planea promulgar la ley del IEF para marzo de 2011, seguida de su aplicación gradual. Los instrumentos de esta nueva medida en la actualidad se encuentran en una etapa preliminar de diseño; aún no se establecen los parámetros básicos, como el umbral para definir a la población beneficiaria y los instrumentos específicos que se utilizarán. La comisión está explorando la creación de nuevos instrumentos para sustituir o modificar los existentes, como la Asignación Familiar, pagos de Chile Solidario y subsidios para obtener agua potable o electricidad.

La comisión destacó varios aspectos que todavía no se definen con claridad en el diseño de instrumentos del IEF: i) el indicador para fijar el umbral de vulnerabilidad que determine quién es elegible para el IEF, ii) el mecanismo de término, iii) el instrumento para medir el ingreso familiar (la Ficha de Protección Social actual es inadecuada, pues mide la vulnerabilidad, no el ingreso; de emplearse los registros del Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), habría que crear registros familiares, porque los registros fiscales actuales se limitan a información individual del ingreso formal) y iv) cómo evaluar y supervisar el ingreso de los trabajadores informales.

Otros programas de apoyo familiar e infantil

El apoyo de guarderías fue ya una prioridad en la agenda de políticas sociales en 2006. Para combatir la pobreza y promover el desarrollo de la niñez, la equidad de género y la igualdad de oportunidades (OCDE, 2007e), se amplió la capacidad de las guarderías. El gasto en guarderías y educación preescolar aumentó de 0.25% del PIB en 2005 a 0.44% en 2009.

El programa Chile Crece Contigo, creado en agosto de 2007, ofrece apoyo a madres e hijos desde el quinto mes de embarazo hasta la entrada a preprimaria (4 años de edad). El plan entró en operación por completo en 2009, con todas las madres e hijos del grupo objetivo (el 40% más vulnerable, programado para incrementarse a 50% en 2010) con acceso a servicios primarios de salud, apoyo adicional a salud y nutrición, apoyo psicosocial y guarderías gratuitas para niños con madres que trabajan, estudian o buscan empleo. Los apoyos abarcan todos los aspectos pertinentes del entorno familiar, salud, desarrollo cognitivo y educación. En 2009 se promulgó una ley que creó el Sistema Intersectorial de Protección Social, lo que otorgó a Chile Crece Contigo un carácter legal de institución permanente.

Entre 1990 y 2005 se crearon 700 guarderías públicas para niños menores de 3 años de edad, y se programa que excedan 4 200 en 2010, para cubrir a 85 000 niños menores de tres años. Las guarderías para niños entre 2 y 3 años en la actualidad cubren a 127 472 niños. El presupuesto de 2010 incluye fondos para la creación de guarderías públicas con cerca de 41 600 nuevos lugares para niños menores de 4 años de edad a cargo de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fundación Integra, y autoridades locales subordinadas a la JUNJI y Fundación Integra. El presupuesto total 2010 de JUNJI e Integra es de 495 millones de dólares. Además, se dispone de 257 millones de dólares en 2010 para la extensión de *pre-kindergarten* y *kindergarten* en las escuelas supervisadas por el Ministerio de Educación.

La cobertura de servicios de guarderías para niños menores de 2 años de edad fue de 7.8% en 2009, lo cual es muy inferior al promedio de la OCDE para niños menores de 2 años de edad, de 30%. La cobertura para niños de entre 2 y 4 años de edad fue mayor, de cerca de 30.6%.

Pobreza entre los adultos mayores y la reforma de pensiones

El aumento de la prosperidad contribuyó a la disminución de la pobreza entre la población general, así como entre los adultos mayores. Los pagos de pensiones mínimas quizá no sean elevados, pero son comparables a las bajas transferencias destinadas a la población en edad de trabajar. Es poco probable que los hogares que reciben una pensión se encuentren en una situación de extrema pobreza (sólo 1.2% de ellos), y el índice de pobreza entre los adultos mayores es de 8.2%, en comparación con 15.1% de la población general.

En 2006, cerca de 75% de los varones y 60% de las mujeres de 65 y más años de edad recibieron los beneficios derivados de pensiones contributivas, y 70% de estos pensionados recibieron menos de 114 000 CLP (242 dólares estadounidenses, alrededor de 80% del salario mínimo). La encuesta CASEN 2006 reveló que cerca de 14% de los hombres y 17% de las mujeres de más de 65 años de edad recibieron la pensión mínima, y que, en conjunto, los pagos de pensiones públicas constituyeron alrededor de 6.2% del ingreso familiar. Sin embargo, su impacto distributivo es bajo. En los pagos de pensiones públicas aún predominan los derechos adquiridos conforme al antiguo sistema de pensiones, que se relacionan con los salarios anteriores. Por ende, la distribución de los pagos de pensiones es relativamente similar a la distribución de ingresos en términos de quintiles de ingreso del hogar. El índice de Gini de la distribución de pensiones por vejez y viudez pagadas por el Estado es de 40.7%, sólo unos cuantos puntos por debajo del índice de Gini de la distribución salarial. El índice de Gini de la distribución del ingreso del hogar con pensiones y sin ellas pagadas por el Estado es de 55.9% y 58.1%, respectivamente (Larrañaga, 2009).

El sistema de pensiones de capitalización individual operado de manera privada, que se introdujo en 1981, ha tenido un buen desempeño

en los últimos años. Se han profundizado los mercados de capital chilenos y contribuyó al desarrollo económico, y las tasas de rendimiento sobre la inversión fueron mayores de lo que se previó al principio. Sin embargo, no se alcanzaron algunos de sus objetivos. La competencia en el mercado de pensiones es limitada, lo que contribuye a tarifas administrativas elevadas. La reforma de pensiones de 2008 pretende generar más competencia de precios al hacer que las Administradoras de Fondo de Pensiones compitan por una parte del mercado (nuevos actores) en lugar de estimular la competencia dentro del mercado.

Se argumenta que la mayor falla del sistema privado de pensiones es que no logró cubrir a la gran mayoría de los trabajadores chilenos. Muchos trabajadores con perfiles laborales irregulares contribuyen muy poco al sistema, y las densidades de contribución son en particular bajas entre los trabajadores de pocos ingresos y con bajos niveles de escolaridad, trabajadores jóvenes, mujeres trabajadoras y trabajadores por cuenta propia. Para abordar el problema de las bajas pensiones se presentó la *pensión básica solidaria* en 2008. Al mismo tiempo se introdujeron incentivos financieros para hacer más atractivo el ahorro de pensiones para mujeres y trabajadores jóvenes, así como para promover el ahorro voluntario para las pensiones.

Para 2012, la cobertura obligatoria de las contribuciones para pensiones se extenderá a grupos de trabajadores por cuenta propia. Si bien la intención es loable, existe la inquietud de que estas iniciativas no sean fructíferas. Por ejemplo, la tasa de impuesto marginal implícita de 30% sobre las contribuciones puede disuadir a muchos trabajadores de pocos ingresos a ahorrar para su retiro, y algunos trabajadores por cuenta propia quizá dejen de reportar ingresos a las autoridades fiscales en lugar de contribuir a un esquema de seguros de pensión.

Los cálculos preliminares del efecto de la introducción de la pensión básica solidaria sugieren que la reforma puede generar un incremento de 11.5% del ingreso promedio del primer quintil familiar y de 9.5% en los primeros dos quintiles, así como una reducción de cerca de 2 puntos porcentuales en la proporción de hogares pobres (Larrañaga, 2009).

Conclusión

Con el fuerte crecimiento económico reciente, la incidencia de la pobreza declinó de manera notable, pero en 15% (de acuerdo con datos nacionales), la pobreza aún es elevada, y la distribución del ingreso permanece amplia. Esto provocó la búsqueda de otras opciones de política que generasen un crecimiento más incluyente.

La distribución del ingreso en Chile es la más desigual entre los países de la OCDE. Esto debe atribuirse en gran medida al bajo nivel de

empleo y a un mercado laboral segmentado, lo cual dificulta extender una protección social eficaz a toda la población.

La movilidad social en Chile es baja. Con el fin de promover la igualdad de oportunidades, hay varias medidas que Chile debe considerar. La más importante parece la reducción de las diversas formas de desigualdad, como la desigualdad del ingreso actual y la del acceso a educación de calidad (véase el capítulo 4). La experiencia de los países de la OCDE también sugiere que son deseables las intervenciones dirigidas a mejorar los aspectos de la infancia temprana.

Hay muchas familias en Chile en situación de pobreza que perciben ingresos del trabajo, y, además del apoyo a la salud, educación y/o guarderías, hay una presión creciente para mejorar la posición financiera de los hogares de bajos ingresos. Con índices tan bajos de empleo de hasta 30% entre el 10% de hogares más pobres, en comparación con 70% entre el 10% más rico de hogares, y con bajos índices de empleo femenino, hay mucho por hacer en la movilización de la oferta de trabajo entre los grupos de trabajadores en la actualidad subrepresentados en el mercado de trabajo. Los requerimientos de capacitación y búsqueda de empleo que el gobierno planea introducir en el nuevo programa de Ingreso Ético Familiar promoverán la movilización de la oferta de trabajo, en tanto se dé una asistencia adecuada a este grupo en desventaja.

Con un gasto limitado en apoyo al ingreso y su escaso éxito en elevar el empleo, Chile Solidario no ha sido muy eficaz para reducir la pobreza extrema. Se ha dado mayor énfasis a desarrollar redes que ayuden a las personas a ayudarse a sí mismas. Este es un enfoque innovador, pero tiene sus limitaciones. La infraestructura de servicios existente no ha logrado ayudar a muchas personas a obtener un empleo remunerado, lo cual es una condición para toda reducción significativa de la pobreza. Chile necesita mantener sus inversiones en la infraestructura de provisión de servicios (por ejemplo, capacitación de trabajadores sociales y personal de oficinas de empleo).

El sistema chileno sabe identificar a las personas que lo necesitan. La Ficha de Protección Social (FPS) - que cubre a cerca de 65% de la población - parece proporcionar a las autoridades un buen perfil de los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, como la fórmula de puntuación de la FPS no es pública, los usuarios potenciales y reales no pueden predecir con certeza cómo cambiarían sus ingresos disponibles si, por ejemplo, un miembro de la familia obtuviese un empleo o renunciara a él. Además, la FPS pretende medir la capacidad de un hogar para percibir ingresos, y no se centra en los flujos de ingreso *actuales*. Por tanto, no sorprende que los umbrales de la FPS sean discrecionales y no contemplen el término o el retiro parcial al ingreso. Conforme los servicios sociales se convierten en derechos, es importante medir con mayor precisión el ingreso de los hogares con derecho a servicios sociales. Los planes gubernamentales para adaptar la FPS de modo que mida con exactitud los cambios del ingreso actual y para diseñar

herramientas complementarias que midan los cambios del ingreso de corto plazo ayudarán a resolver este problema.

El gobierno envió un proyecto de ley al Congreso en 2010 para rediseñar el marco institucional del Ministerio de Planificación y reemplazarlo con un nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Con el fin de alcanzar resultados generales de políticas gubernamentales para programas sociales se necesitarán colaboración y coordinación eficaces sobre elaboración, aplicación y evaluación de políticas públicas entre los ministerios y ministros pertinentes, y con el nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Por tanto, deben elaborarse guías claras respecto de la función y responsabilidades del nuevo Ministerio, así como comunicarse las expectativas para la interacción entre el nuevo ministerio y las partes interesadas (y viceversa). Esto requerirá un fuerte liderazgo de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos, y un liderazgo eficaz también al interior del nuevo ministerio para manejar las relaciones de trabajo con las partes interesadas, así como para maximizar la colaboración y evitar duplicación de funciones.

Notas

1. Estas proporciones de pobreza son los sectores de la población que viven por debajo de las líneas nacionales de pobreza e indigencia, que corresponden a canastas de consumo determinadas.
2. En 2009, Chile gastó 11.7% del PIB en salud, educación, vivienda, cultura y recreación, y protección social. El gasto por pensiones representó un 4.7% adicional del PIB (Estadísticas de las Finanzas Públicas). Aún no se dispone de las cifras comparativas de 2009 de los países de la OCDE.
3. El ingreso promedio *per cápita* (inclusive los actuales subsidios monetarios) en el segundo decil de ingreso ya alcanzó la meta de 50 000 CLP per cápita. Todo gasto público adicional por conducto del IEF tal vez afectaría sólo a la parta más baja del segundo decil. Fuente: Mideplan, entrevista domiciliaria CASEN 2009, con pesos de mayo de 2010: www.mideplan.cl/casen2009/distribucion_ingreso_casen_2009.pdf

Lectura adicional

Banco Mundial (2008), “Social Protection Technical Assistance Project”. Disponible en: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P082037>.

Belsky, et al. (2006), “Effects of Sure Start Local Programmes on Children and Families: Early Findings from a Quasi-experimental, Cross Sectional Study”, en *British Medical Journal*, 16 de junio.

- Brewer, M. (2007), “Welfare Reform in the UK: 1997-2007”, The Institute for Fiscal Studies, WP 20/07. IFS, Londres.
- Cantallopts, J., M. Jorratt y D. Sherman (2007), *Equidad tributaria en Chile: Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma*, seminario ECLAC/CEPAL. Disponible en: www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/Documento%20Carga%20Tributaria-Chile-Ver4.doc.
- Contreras, D., O. Larrañaga y J. Ruiz-Tagle (2008), *Evaluación de Chile Solidario*, borrador, UNDP.
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1998), “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic”, en *Serie Economía*, núm. 41, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Handa, S. y B. Davis (2006), “The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean”, ESA Working Paper No. 06-07, Food and Agriculture Organization, Agricultural and Development Economics Division, FAO-ESA, Working Paper ESA, núm. 06-07. Disponible en www.fao.org/es/esa
- Hernández, B. y M. Hernández (2005), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Tomo I, Educación, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México.
- Hotz, V.J. y J.K. Scholz (2003), “The Earned Income Tax Credit”, en R. A. Moffit (ed.), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Chicago University Press.
- Huerta, M.C. (2005), “Child Health and Nutrition in Rural Mexico: Did Progresá Improve the Life Chances of the Very Poor?”, tesis doctoral, University of London.
- INSP (2006), *Encuesta Nacional de la Salud y Nutrición-ENSANUT*, Resultados de “Health and Nutrition National Survey”, Instituto Nacional de Salud Pública, México.
- Keen, M. y S. Smith (2007), “VAT Fraud and Evasion: What do we Know and What can be done?”, IMF Working Paper, WP/07/31, IMF, Washington, DC.
- Kneebone, E. (2007), “A Local Ladder for Low-Income Workers: Recent Trends in the Earned Income Tax Credit”, en *The Brookings Institution, serie Fiscal Earned Income*, abril. Disponible en: www.brookings.edu/metro
- Larrañaga, O. (2009), “Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 85. DOI: 10.1787/224516554144.
- Ludwig, J. y D.A. Phillips (2007), “The Benefits and Costs of Head Start”, NBER Working Paper, núm. 12 973, National Bureau of Economic

- Research, Cambridge, Massachusetts, marzo, www.nber.org/papers/w12973.
- MdH (2007), *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1997-2007*, Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- Meneses et al. (2003), *Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación. Evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México.
- Mideplan (2010a), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2009)*, Ministerio de Planificación, Santiago de Chile. Disponible en: www.mideplan.cl/casen/publicaciones/2009/resultados_casen_2009.pdf.
- Mideplan (2010b), *Distribución del Ingreso (Encuesta CASEN 2009)*, Ministerio de Planificación, Santiago de Chile. Disponible en: www.mideplan.cl/casen2009/distribucion_ingreso_casen_2009.pdf.
- MINVU (2008a), *Subsidios*. Disponible en www.minvu.cl.
- MINVU (2008b), *Estadísticas, series históricas, viviendas terminadas y subsidios pagados, planilla total país*. Disponible en www.minvu.cl.
- Nam, C.W., A. Gebauer y R. Parsche (2003), “Is the Completion of EU Single Market Hindered by VAT Evasion?”, CESifo Working Paper, núm. 974, CESifo, Munich, Alemania.
- Navarro, M. (2005), “Housing Finance Policy in Chile: The Last 30 Years”, en *Land Lines*, vol. 17, núm. 3, julio.
- Núñez, Javier I. y Miranda, Leslie (2010), “Intergenerational Income Mobility in a Less-Developed, High-Inequality Context: The Case of Chile”, en *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 10, núm. 1, Contributions, artículo 33.
- OCDE (1999), *The Battle against Exclusion: Social Assistance in Canada and Switzerland*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264173972-en.
- OCDE (2003), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2003*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2003-en.
- OCDE (2004), *Reviews of National Policies for Education: Chile 2004*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264106352-en.
- OCDE (2005), *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life (Volume 4): Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264009295-en.
- OCDE (2007a), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2007*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2007-en.

- OCDE (2007b), *Revenue Statistics - 1965-2006*, OCDE, París. Disponible en: www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34533_39498298_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2007c), “Social Expenditure - Interpretative Guide to the OECD Social Expenditure Database SOCX”. Disponible en: www.oecd.org/els/social/expenditure.
- OCDE (2007d), *Education at a Glance 2007: OECD Indicators*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eag-2007-en.
- OCDE (2007e), *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264032477-en.
- OCDE (2007f), *Benefits and Wages 2007: OECD Indicators*, OCDE, París. DOI: 10.1787/ben_wages-2007-en.
- OCDE, (2008), *OECD Social Expenditure, database 1980-2005*, OCDE, París. DOI: 10.1787/els-socx-data-en.
- OCDE/Banco Mundial (2009), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264051386-en.
- Palma, J. y R. Urzúa (2005), “Anti-Poverty Policies and Citizenry: The Chile Solidario Experience”, MOST2 Policy Papers/12, UNESCO, París.
- Parker, S. y E. Skoufias (2000), “The Impact of PROGRESA on Work, Leisure and Time Allocation”. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Pearson, M. y S. Scarpetta (2000), “What do we Know about Policies to Make Work Pay?”, en *OECD Economic Studies*, núm. 31, pp.11-24.
- Raczynski, D. y C. Serrano (2005), *Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros*, en P. Meller (ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia. Resolviendo el dilema*, Taurus, Santiago de Chile.
- Rawlings, L.B. (2004), “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs”, Social Protection Discussion Paper Series, Banco Mundial, Washington, DC.
- Revista Fortuna (2007), “Fracasa programa Primer Empleo”, julio. Disponible en www.revistafortuna.com.mx
- Skoufias, E. (2000), *Evaluation Report: Impact of the Education, Health, and Nutrition Program*, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

Soares et al. (2007), *Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts Upon Inequality*, International Poverty Centre, United Nations Development Programme, Brasilia.

Capítulo 7

Mejora de la capacidad de la administración pública

Recomendaciones principales

Chile cuenta con las instituciones gubernamentales para maximizar el potencial de su administración pública y para desplegar recursos en búsqueda de sus pretensiones económicas y socioeconómicas. Conforme avanza la modernización del Estado, Chile debe prestar atención no sólo a las estructuras y procesos, sino también a los horizontes de planeación y a la coordinación de actores para lograr una política eficaz de diseño e implementación. Con este fin, debe:

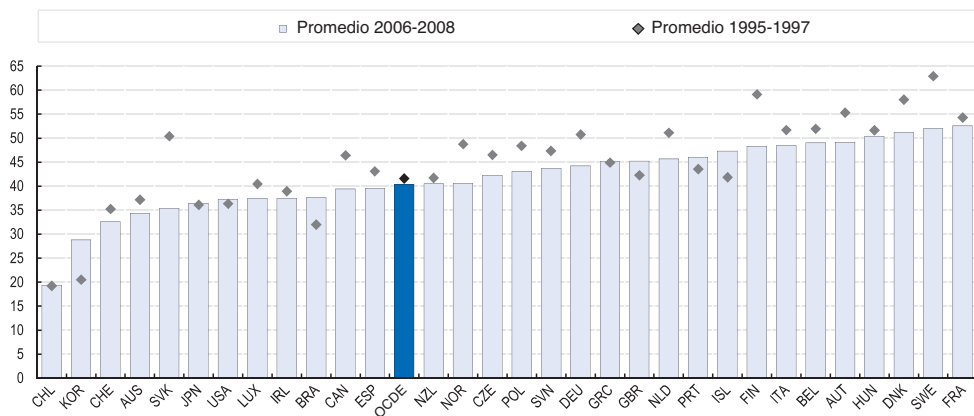
- Complementar sus mecanismos de planeación estratégica de corto y mediano plazos con una planeación de plazos más largos, que mejore la preparación para sucesos “discontinuos”.
- Reforzar la coordinación interministerial y los incentivos para enfoques de políticas basados en programas o planeación con el fin de incrementar la sinergia en el uso de recursos financieros y humanos, y de optimizar los resultados de las políticas.
- Aumentar más la flexibilidad al presupuestar recursos, y considerar un presupuesto o marco de gasto de mediano plazo para identificar las fuentes de financiamiento con el propósito de aplicar o construir más programas de políticas públicas.
- Vincular los niveles del personal no sólo a la disponibilidad de recursos sino también a las necesidades futuras para mejorar la flexibilidad y competencias en la administración de recursos humanos.
- Adoptar un enfoque amplio para la simplificación administrativa que facilite el crecimiento de múltiples sectores y reduzca las iniciativas ministeriales ad hoc.
- Garantizar el tiempo, recursos y mecanismos adecuados para hacer buen uso de la información proveniente del compromiso ciudadano, pues un uso impulsado por la demanda o “ciudadano” de los fondos mejora los resultados de las políticas.
- Ser sensible ante las diversas funciones del gobierno y adaptar los enfoques de las reformas de modo correspondiente para mejorar la sustentabilidad. Es probable, por ejemplo, que la función del gobierno en la reforma fiscal para bienes de consumo o en favor del crecimiento difiera de su función en la reforma de educación, salud o administrativa.

Las estadísticas de las finanzas públicas de Chile colocan al gobierno y a la administración pública en sólidas bases financieras para llevar a cabo los planes de políticas actuales. Esto se demuestra porque, en relación con los demás países de la OCDE, Chile logró mantener niveles bajos de gasto del gobierno general durante el periodo de 1995 a 2008 (gráfica 7.1). Cabe señalar, sin embargo, que el gasto aumentó significativamente durante la recesión de 2008-09, y el gasto está de alguna forma infravalorado en comparación con otros países de la OCDE, pues el sistema principal de pensiones y parte del sistema de salud son privados. Debido sobre todo a los altos precios del cobre, los ingresos totales aumentaron en el periodo de 1995 a 2008 (gráfica 7.2) y el gobierno se convirtió en acreedor neto.

Sin embargo, las finanzas por sí solas no bastan para el éxito. Las prácticas públicas de gobierno y gestión de un país, junto con su administración pública, desempeñan un papel crítico en promover y apoyar su capacidad de enfrentar retos políticos complejos, como el crecimiento sostenido. Las fuertes instituciones gubernamentales de Chile ayudaron a establecer un marco para el crecimiento económico y una posición de liderazgo en las décadas anteriores. La desaceleración económica actual del país, resultado de factores externos, como la crisis económica global, así como la dinámica interna, como una reducción de la productividad,¹ preparan el terreno para introducir políticas que revigoricen y diversifiquen los enfoques de mercado y mejoren el ambiente comercial.

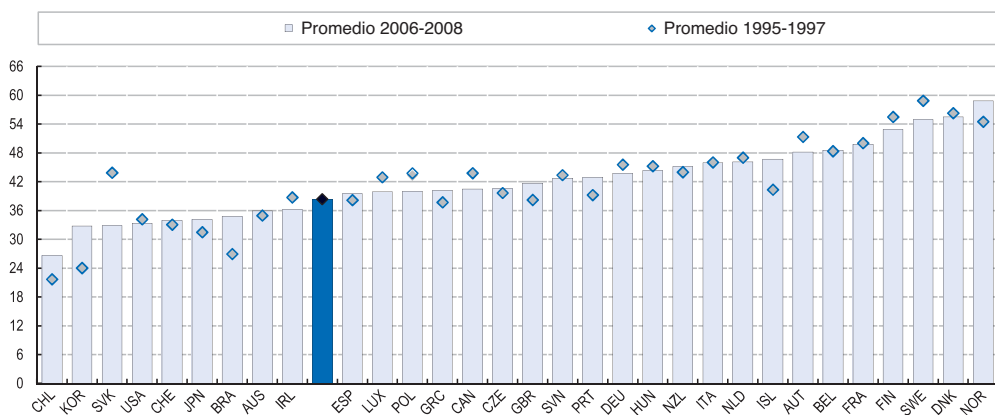
Este contexto también ofrece a la administración pública una oportunidad de moldear y poner en marcha iniciativas duraderas que promuevan los planes del gobierno, sobre todo en áreas que requieren iniciativas de políticas horizontales y coherentes, como aumentar los índices de empleo y abordar la seguridad interna, cohesión social, participación democrática, y salud y educación de buena calidad. Aprovechar esta oportunidad requiere evaluar el lugar a donde el gobierno puede capitalizar sus puntos fuertes y donde necesita desempeñarse mejor. Esto implica perspectivas de plazos más extensos en la formulación de estrategias, así como una atención continua en una administración pública capacitada y coordinada, gasto público eficaz y eficiente, y una capacidad de crear cambio sustentable.

Gráfica 7.1. Gasto del gobierno general en países de la OCDE



Fuente: OCDE (2010a). *Factbook de la OCDE 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*, OCDE, París. DOI: 10.1787/factbook-2010-en.

Gráfica 7.2. Ingreso del gobierno general en países de la OCDE



Fuente: OCDE (2010a). *Factbook de la OCDE 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*, OCDE, París. DOI: 10.1787/factbook-2010-en.

Alinear las prioridades y la capacidad administrativa del gobierno mediante la agilidad estratégica

Cumplir con los ambiciosos y amplios planes de políticas de Chile en el presente periodo presidencial exigirá garantizar la alineación de los actores tanto políticos como administrativos. Construir una “agilidad estratégica” mediante una combinación equilibrada de comprensión estratégica, compromiso colectivo y flexibilidad de recursos puede contribuir a lograrlo (véase el recuadro 7.1).

Recuadro 7.1. Construir agilidad estratégica: algunos conceptos básicos

La agilidad estratégica es la capacidad del gobierno y la administración pública para anticipar y responder con rapidez a los retos de políticas cada vez más complejos, para determinar el nivel de acción necesario y para emplear los mecanismos más idóneos para alcanzar los resultados deseados.

La OCDE adaptó la obra de Doz y Kosonen (2008) para usarla en un contexto de sector público con el fin de identificar tres componentes necesarios para desarrollar la agilidad estratégica:

- La comprensión estratégica es la capacidad de entender y equilibrar los valores, preferencias sociales, costos y beneficios presentes y futuros, y conocimiento y análisis expertos gubernamentales, y usarlos de manera coherente para planear, tomar decisiones y asignar prioridades.
- El compromiso colectivo es la adhesión y el compromiso con una visión común y un conjunto de objetivos generales, y con ello guiar la labor individual de los actores públicos, así como la coordinación y colaboración con otros actores (tanto dentro como fuera del gobierno y en todos los niveles del gobierno) según las necesidades para alcanzar las metas de forma colectiva.
- La flexibilidad de recursos es la capacidad de desplazar recursos (personales y financieros) para cambiar las prioridades si y cuando sea necesario; de identificar y promover formas innovadoras para maximizar los resultados de los recursos empleados; y de incrementar la eficacia y productividad tanto de la consolidación como de la reinversión fiscales en políticas y servicios públicos más eficaces.

Fuente: Adaptado de OCDE (2010b), *OECD Public Governance Reviews: Finland 2010: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OCDE París, DOI: 10.1787/9789264086081-en.

Desarrollar y articular la comprensión estratégica: establecimiento de la visión y compromiso colectivo

Chile cuenta con mecanismos claros e institucionalizados para establecer su visión estratégica y sus prioridades de políticas. Entre sus principales herramientas se encuentran el Programa del Gobierno y su Programación Gubernamental. Esto cuenta con dos ventajas adicionales: transparencia y rendición de cuentas. El Programa del Gobierno, que se emitió como parte del discurso presidencial del 21 de mayo, permite al gobierno ser transparente sobre sus políticas prioritarias. Esto ofrece un foro para articular la dirección estratégica del país de una manera accesible y clara para los ciudadanos, a quienes les permite adjudicar responsabilidades al gobierno a lo largo del periodo electoral y en la siguiente elección. Al articular los objetivos ministeriales y la forma como se relacionan con los programas prioritarios que establece el presidente, la Programación Gubernamental es un mapa del rumbo que tomarán ministerios y agencias para alcanzar sectorialmente las metas estratégicas del país. Estas actividades se publican en Internet y están disponibles para los ciudadanos, lo que promueve la transparencia. También sirven para hacer responsable al organismo ejecutor respecto de los ciudadanos y del gobierno por conducto de un sistema de supervisión establecido.

El establecimiento de estrategias de Chile cubre una combinación de planeación de mediano plazo (cuatro años) y objetivos estratégicos de corto plazo de uno a dos años (véase el cuadro 7.1). Así, los objetivos prioritarios pueden cambiar tras 12 meses y no hay garantía de que pueda afianzarse un programa que ya no forme parte de un objetivo estratégico. Debe garantizarse que las prioridades gubernamentales que requieren tiempo para que sus resultados sean visibles, por ejemplo, en educación o políticas vinculadas a la cohesión social, reciban el mismo grado de atención a lo largo del ciclo de las políticas, sin importar su nivel continuo de prioridad en la Programación Gubernamental anual. Aquí es donde es valiosa la planeación de políticas de corto, mediano y largo plazos, con mediciones de desempeño y mecanismos de evaluación claros e integrados, conforme se aprecia el avance con el tiempo.

En el corto plazo, Chile necesitará garantizar que su capacidad estratégica corresponda al compromiso colectivo. Si bien el Programa de Gobierno es un contrato entre gobierno y ciudadanos, también es un documento político. Por tanto, es probable que sea subjetivo y con “amarres” limitados en lugar de ser producto de la reflexión de la sociedad en general. Aquí es donde es crucial el compromiso colectivo. Aunque no equivale a un consenso, el compromiso colectivo sí requiere promover un entendimiento entre los interesados internos y externos respecto de la visión común del gobierno. En el sector público, esto se logra mejor al alinear incentivos y valores en torno a una visión estratégica conjunta (OCDE, 2010b).

Cuadro 7.1. Horizontes de análisis: necesidades estratégicas y de toma de decisiones conforme al tiempo de planeación

Necesidades analíticas	Características	Requerimientos	Ejemplos
Previsión (Largo plazo: >10 años)	Anticipación y preparación para tendencias y necesidades de capacidad tanto previsible como perturbadoras / discontinuas; incluye los costos futuros de las decisiones actuales	Vigilancia y consulta continuas; reconocimiento de patrones; análisis de "señales débiles"; estudios futuros; opiniones consensuadas	Reportes de anticipación; horizonte de vigilancia; cálculos presupuestarios de largo plazo; planeación de escenarios
Planeación estratégica (Mediano plazo: 3-10 años)	Anticipación y preparación para cambios y necesidades de capacidad previsible; dar prioridades; incluye costos futuros de las decisiones actuales; administración de riesgos	Análisis de datos históricos y de tendencias; información y análisis comparables en todo el gobierno; consulta sobre valores y elecciones	Programa de Gobierno al principio del período presidencial; marcos presupuestarios de mediano plazo; planeación de la fuerza laboral; planeación espacial y de inversión de capital; estrategias de innovación
Toma de decisiones (Corto plazo: 1-2 años)	Responsabilidad; rapidez; rendición de cuentas; capacidad de determinar el nivel en que se necesita tomar decisiones	Acceso rápido a información y análisis pertinentes; capacidad de reasignación; panorama de las preferencias de los interesados	Programación Gubernamental; acción ejecutiva; presupuestos anuales y de mediano plazo; respuesta a crisis

Fuente: OCDE (2010b), *OECD Public Governance Reviews: Finland 2010: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OCDE París, DOI: 10.1787/9789264086081-en.

Además de la rendición de cuentas, la fortaleza de la Programación Gubernamental es que establece la ruta de la administración pública para ejecutar los planes y objetivos nacionales del gobierno. El sistema es exhaustivo y parece estar estructurado para apoyar la ejecución mediante una plataforma del “gobierno en su conjunto”. Sin embargo, en la práctica, los silos ministeriales se refuerzan con una implementación de enfoques basada en proyectos, en lugar de basarse en programas o planeación. Esto es así por los ministros acostumbrados a construir un portafolio de proyectos “aprobados para ejecución”. Si bien este enfoque facilita la flexibilidad para jerarquizar la ejecución de proyectos, también genera ineficiencias, pues puede perderse la identificación de sinergias de proyectos que surjan mediante el diálogo

interministerial. El resultado es un uso ineficaz de los fondos gubernamentales, recursos humanos mal asignados y el desarrollo de una infraestructura no alineada o asociada a una visión más amplia. Asimismo es contraproducente para generar un compromiso colectivo.

Desarrollar y articular la comprensión estratégica: el papel del centro y de los actores complementarios

Como organismo establecido para la coordinación y la supervisión, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) ayuda a garantizar el diseño y ejecución coherentes de las políticas gubernamentales. Junto con los ministerios y agencias chilenos, crea un marco que apoya el desarrollo, ejecución, coordinación y supervisión de los resultados de las políticas.

Por tanto, estructuralmente, Chile está bien ubicado para establecer y articular con eficacia sus pretensiones de políticas estratégicas y aprovechar la capacidad de su administración pública. No obstante, Chile se enfrenta a retos de coordinación que afectan una perspectiva de gobierno en su conjunto. El SEGPRES desempeña un papel crucial en la coordinación y supervisión del programa de trabajo del gobierno. Esta coordinación desempeña un papel importante en la construcción de un enfoque de “gobierno en su conjunto” hacia estas políticas. Sin embargo, la planeación general más sectorial, lo cual refuerza la programación vertical y la atención a un programa de trabajo de corto plazo. Genera un enfoque orientado a los proyectos y no necesariamente fomenta una perspectiva de mediano a largo plazos que promueva un uso coherente de los recursos. Esto otorga aún más importancia al papel del SEGPRES y por ende es necesario mejorar y apoyar la coordinación interministerial.

Chile necesita considerar el incremento de su capacidad de planeación estratégica de mediano y largo plazos. Esto lo ayudaría a prepararse para sucesos impredecibles y/o “discontinuos” (es decir, los que no se basan en modelos históricos). Además, mejoraría la coordinación ministerial en el diseño de políticas y la cooperación en la implementación de políticas al promover iniciativas basadas en programas y planes para compensar las que se basan en proyectos. Esto capturaría las sinergias asociadas al diseño de políticas por ministerios, incluso un uso más eficaz de los recursos, y promovería una mayor cohesión en las iniciativas ministeriales. Mejorar la capacidad de planeación de largo plazo y de coordinación ministerial ayudaría al gobierno a cumplir con metas estratégicas complejas que exigen un enfoque multidisciplinario, como combatir la delincuencia, lo que requiere un esfuerzo concertado de diversos sectores, como las esferas de educación, trabajo, salud, seguridad y social.

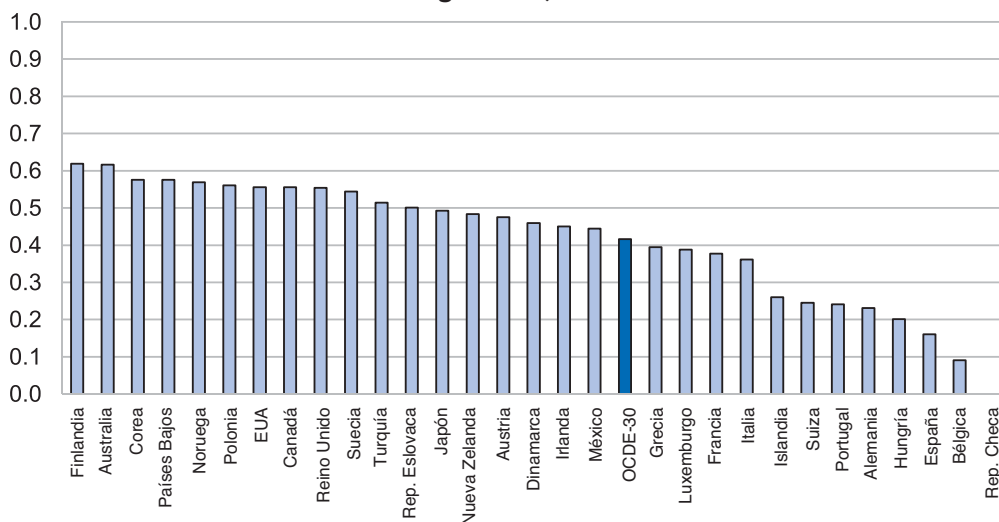
Gasto público sectorial eficaz mediante la flexibilidad de recursos

La importancia de la flexibilidad de recursos se ve en la respuesta de Chile al terremoto de 2010 así como el accidente minero ocurrido el mismo año. Esta flexibilidad permite la dirección de recursos humanos y financieros a prioridades estratégicas, la identificación y promoción de formas innovadoras de maximizar el uso de los recursos, y un incremento de la eficacia y la productividad para aliviar la presión del presupuesto y ofrecer servicios públicos más eficaces (OCDE, 2010b). Las herramientas de administración pública, como las prácticas presupuestarias, gestión de recursos humanos, gestión regulatoria y compromiso ciudadano, contribuirían a la eficacia y capacidad del sector público mediante la flexibilidad de recursos.

Gestión presupuestaria

Los países elaboran y emplean un presupuesto por resultados, que vincula los fondos a resultados mensurables, en diversos grados. La gráfica 7.3 ilustra el grado al que los gobiernos centrales de los países miembros de la OCDE tienen sistemas para elaborar y usar indicadores de desempeño en el proceso presupuestario. Los países con una puntuación más alta crearon marcos gubernamentales amplios y completos para desarrollar indicadores de desempeño, integrar la información a los procesos presupuestarios y de rendición de cuentas, usarla en la toma de decisiones, y supervisar y reportar resultados. Sin embargo, esto no es una medición del éxito de la operación de estos sistemas; tampoco indica si esta información sirve para tomar decisiones o si está alineada con la asignación de recursos. El éxito se evalúa mejor al determinar si las reformas alcanzan sus objetivos declarados, lo que no se captura en el cuadro (OCDE, 2009a, 2010b).

Las prácticas de presupuesto por resultados en Chile son avanzadas, lo que ayuda a los responsables de formular políticas a tomar decisiones informadas y basadas en datos probados, suponiendo que la información se emplea con eficacia. Este uso en Chile puede obstaculizarse porque no hay un vínculo automático entre la información de desempeño y las asignaciones. En cambio, durante las negociaciones presupuestarias con el Congreso, y entre el Ministerio de Hacienda y los demás ministros, los datos de desempeño se emplean junto con los datos financieros y de otro tipo. Si bien el gobierno sí comparte información de desempeño con la Legislatura, el uso de esta información por parte del Congreso se ha limitado.

Gráfica 7.3. **Uso de un sistema de presupuesto por resultados en el ámbito central de gobierno, 2007**

Nota: El índice va de 0 (sin presupuesto por resultados) a 1 (alto nivel de presupuesto por resultados). Este índice examina el grado al que los países miembros de la OCDE pusieron en marcha un sistema de presupuesto por resultados. Sin embargo, no mide el éxito con que estos sistemas operan en la práctica.

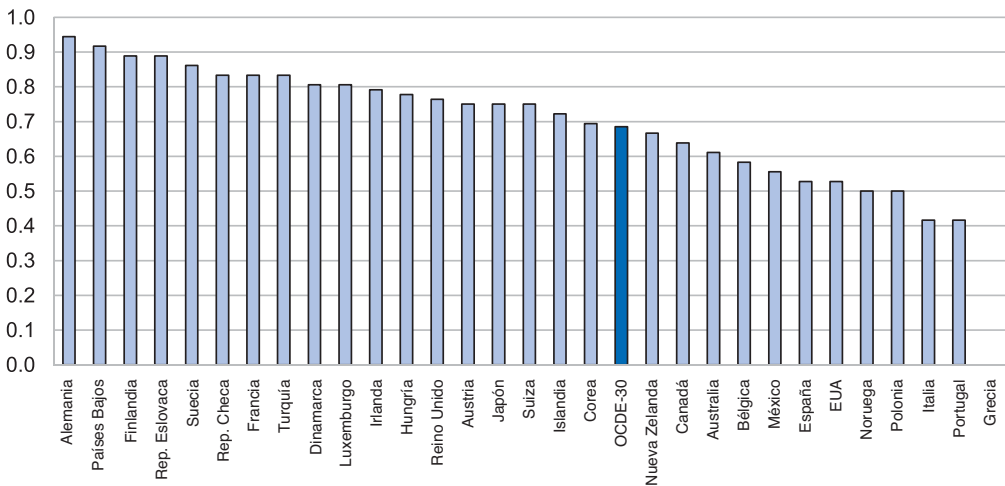
Fuente: OCDE (2009a). *Government at a Glance 2009*, OCDE París, DOI: 10.1787/9789264075061-en.

Hay un grado de “flexibilidad manejada” en las prácticas presupuestarias chilenas, lo que permite ajustarse a los recursos financieros (con algunas restricciones) mediante recortes, cancelaciones o rescisiones del gasto una vez que el Congreso aprueba el presupuesto. Así, la capacidad de los ministros para reasignar los fondos entre rubros con la aprobación del Ministerio de Hacienda permite cierto grado de discreción sectorial. Sin embargo, establecer una mayor autonomía a los ministros para manejar sus presupuestos, en particular respecto de las reasignaciones de rubros, incrementaría la flexibilidad de recursos.

Otro factor a tener en cuenta es el grado en que se utiliza el marco a mediano plazo para las prácticas presupuestarias. Desde 2002, Chile incluye proyecciones fiscales de mediano plazo (tres años) en el Informe de Finanzas Públicas que se envía al Parlamento como parte del proceso presupuestario. Esto es a un nivel agregado para el conjunto del gobierno, y no un marco a mediano plazo bien desarrollado como se indica más abajo. Como parte de la regla fiscal, existen también procesos de monitoreo y de una pronta notificación de pasivos contingentes, aunque algunos han argumentado que estos se podrían desarrollar aun más (Dabán, 2011). Actualmente, las proyecciones macroeconómicas en el Informe de Finanzas Públicas no son tan detalladas ni están tan integradas al proceso presupuestario como lo aconsejan las buenas prácticas. Los marcos de mediano plazo deberían incluir proyecciones de línea de base y/ o techos basados tanto en proyecciones del gasto

inmediato como en las tendencias demográficas y macroeconómicas. El marco deber ser sometido a stress tests y análisis de sensibilidad, ya sea a frecuencia anual o en forma ad-hoc. Para que dichas estimaciones sean válidas, tienen que estar basadas en datos provenientes de ministerios y deben ser actualizadas en “tiempo real” en el Ministerio de Finanzas. El cometido es que el gobierno y el parlamento puedan tener durante el debate presupuestario un resumen global de la actual dirección fiscal para así adoptar soluciones de compromiso si fuera necesario. Esto proporciona un vínculo entre una regla fiscal y el proceso presupuestario anual. Un marco a mediano plazo creíble y siempre actualizado permite a los responsables ejecutar sus programas de manera prudente para que el desarrollo de apropiaciones a mediano plazo sea predecible, asegurando así un gasto más eficaz. La gráfica 7.4 ilustra el uso de proyecciones a mediano plazo en los procesos presupuestarios a nivel central para varios países de la OCDE.

Gráfica 7.4. **Uso de la perspectiva de mediano plazo en el proceso presupuestario en el ámbito central de gobierno, 2007**



Nota: El índice va de 0 (sin fortaleza presupuestaria de MP) a 1 (alto nivel de fortaleza presupuestaria de MP). Este índice mide el grado al que los países desarrollaron una perspectiva de mediano plazo en su proceso presupuestario. Sin embargo, no evalúa si esta perspectiva logró resultados presupuestarios, como disciplina fiscal o eficaz.

Fuente: OCDE (2009a). *Government at a Glance 2009*, OCDE París, DOI: 10.1787/9789264075061-en.

Chile ya está usando un buen número de mejores prácticas en el proceso presupuestario. Los techos de gasto se fijan anualmente de arriba hacia abajo para ministerios y agencias. También hay mecanismos que permiten aumentar el gasto para financiar iniciativas que han sido establecidas en años precedentes pero que su implementación es paulatina. Asimismo, la revisión de rendimiento y resultados puede conllevar reajustes a los fondos destinados para

algunos programas. Integrar estos procesos y prácticas presupuestarios con proyecciones más robustas a mediano plazo será por tanto posible para Chile en un periodo de tiempo relativamente corto.

Gestión de recursos humanos

La flexibilidad de recursos implica garantizar que los activos básicos de la administración pública - su personal - tengan la capacidad de aplicar las prioridades estratégicas del gobierno. Esto incluye las habilidades y formación, liderazgo y movilidad del personal (OCDE, 2010b). Entre los desafíos a los que se enfrenta Chile en este apartado, se encuentra la capacidad de atraer a personal calificado, debido en parte a las bajas remuneraciones para empleos técnicamente complejos.

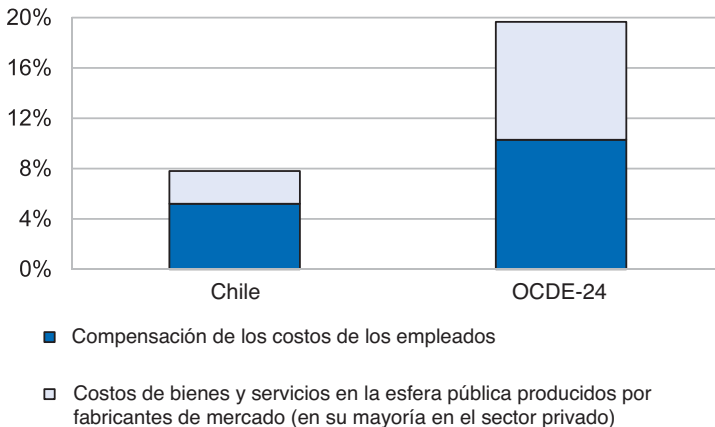
Los sistemas de planta, contrata y honorarios de Chile en la gestión de recursos humanos ofrecen flexibilidad pero también representan problemas de profesionalización en el servicio civil. El sistema de planta se basa sobre todo en la carrera, es inflexible y se extiende en ocasiones a poco más de 50% de los trabajadores gubernamentales. El sistema de contrata se extiende al 50% restante. Los empleados reclutados conforme al sistema de contrata tienen contratos de un año, renovables de manera indefinida. El sistema de contrata compensa la inflexibilidad del sistema de planta. Así sucede también con el mecanismo de honorarios, que se desarrolló como medio de evitar las rigideces legales y prácticas del sistema de servicio civil de Chile. Aunque un sistema multifacético ofrece flexibilidad tanto en los niveles de personal como al garantizar la mezcla correcta de habilidades y competencias, también significa una pérdida fácil de conocimiento institucional y la ineficiencia asociada al personal con un contrato de trabajo, es decir, el riesgo de que una vez que conozcan y operen sus puestos, son los más fáciles de recortar cuando sea necesario.

Chile quizá deba considerar diferentes formas de procurar flexibilidad para su mano de obra, con el fin de atraer a servidores civiles calificados y fomentar la rendición de cuentas. La idea no es emular las prácticas del sector privado, sino dar a los gerentes del sector público la misma capacidad que sus colegas del sector privado para adaptar las condiciones laborales a las necesidades de su organización y a los méritos y desempeño de los empleados en lo individual. Hacer esto mejoraría la flexibilidad de los recursos humanos de la administración pública de Chile.

Otra consideración son los costos de producción en la esfera pública como porcentaje del PIB. En Chile, éstos son significativamente más bajos que el promedio de la OCDE³ (gráfica 7.5). Esto significa que Chile gasta menos en términos de bienes y servicios públicos directos e indirectos en comparación con otros países miembros. Si bien un gasto mayor no siempre es la respuesta, la pregunta es: ¿refleja esto una debilidad en la provisión de bienes y servicios públicos por parte del sector público en términos de calidad o disponibilidad, y puede

resolverse al menos en parte mediante sistemas de gestión de recursos humanos? El sistema de contrata compensa en parte las brechas en la producción de bienes y servicios públicos. Sin embargo, refleja un “cortoplacismo” centrado en decisiones operacionales en lugar de una planeación estratégica de la fuerza laboral que considere las competencias y niveles del personal requeridos para satisfacer prioridades estratégicas con el tiempo.

Gráfica 7.5. **Costos de producción en la esfera pública como porcentaje del PIB**



Nota: El uso de bienes y servicios se tomó de las Estadísticas Financieras Gubernamentales del IMF, y se empleó como sustituto de los costos de bienes y servicios en la esfera pública y producidos por fabricantes de mercado en Chile. Los datos de Chile se refieren a 2005, y el promedio de la OCDE, a 2006. El promedio de la OCDE no incluye a Australia, Grecia, Hungría, Islandia, Japón y Turquía.

Fuentes: National Accounts Statistics de la OCDE, Government Finance Statistics del FMI y Banco Central de Chile.

Aparte de las tasas de rotación de personal, el diseño del sistema limita la flexibilidad en la práctica porque vincula los niveles de la mano de obra a la disponibilidad de presupuesto, con lo que se restringe la capacidad de satisfacer necesidades laborales cambiantes, y de detectar y prepararse para futuros cambios en las habilidades y competencias requeridas por las organizaciones individuales. Reformar las reglas de la administración del personal de planta y de contrata, y vincular los niveles a las necesidades futuras, ayudaría a proporcionar a los trabajadores las habilidades y competencias necesarias.

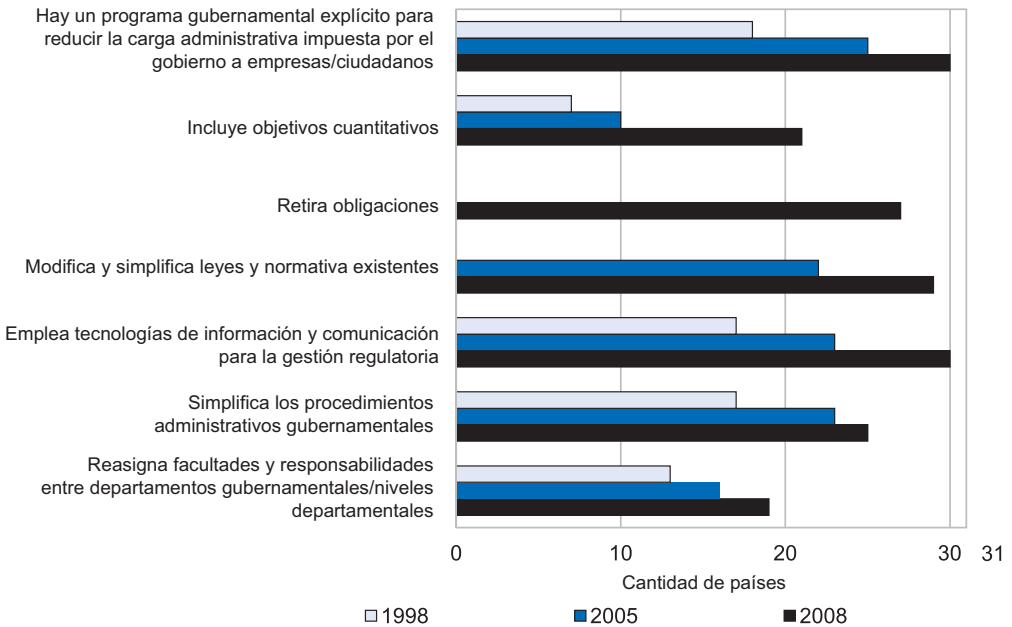
Gestión regulatoria

Una consideración importante de la gestión regulatoria, en particular por los objetivos de crecimiento económico de Chile, es promover la simplificación administrativa. En la gráfica 7.6 se presentan algunas características generales de los programas adoptados por diferentes gobiernos para reducir la carga administrativa. Para muchos países de la OCDE, reducir la carga de las regulaciones gubernamentales en empresas y ciudadanos es una parte significativa de su estrategia de mejorar el desempeño económico y la productividad. El “papeleo” puede ser particularmente engorroso para las empresas pequeñas, y en algunos países puede generar mayores niveles de actividad informal. Dentro de las estrategias de gestión regulatoria de los miembros de la OCDE, las herramientas para la simplificación administrativa son centrales para mejorar la eficacia administrativa de las regulaciones y reducir el tiempo y dinero que se gastan en cumplirlas. Los países miembro han dado una serie de pasos para reducir la carga administrativa, como el establecimiento de ventanillas únicas y la puesta en marcha de programas para revisar y reducir el número de licencias y permisos requeridos por el gobierno nacional. Chile centró sus esfuerzos de simplificación administrativa en sectores específicos, como las Pymes, comercio internacional y sector salud, en lugar de un enfoque global. Esto limita los beneficios asociados a la simplificación administrativa al favorecer a ciertos sectores, y crea ineficacias e incoherencia administrativas si las instituciones gubernamentales emprenden dicha reforma independientemente y/o con una base *ad hoc*.

La consulta pública en la gestión regulatoria consiste en la interacción entre gobierno y ciudadanos y otras partes interesadas en la creación o mejora de la regulación. Es una herramienta básica de políticas públicas para mejorar la transparencia, rendición de cuentas y eficacia de la regulación. La participación pública en la creación de reglas apoya una gestión regulatoria más informada y promueve la confianza pública en las reglas, lo que mejora el cumplimiento de la normativa (OCDE, 2009a).

Hay varias formas acerca de cómo los países de la OCDE, inclusive Chile, realizan consultas públicas sobre el aspecto regulatorio. En Chile, algunas se basan en solicitudes electrónicas dirigidas a mejorar la transparencia mediante un registro electrónico de regulaciones. Algunas también parecen *ad hoc*, mediante grupos de trabajo o consulta informal. Si bien en el pasado se fomentó la consulta del sector privado, otras partes interesadas en Chile no participan de manera tan activa. Esto limita la perspectiva y el convencimiento al elaborar y aplicar la normativa. La falta de un marco institucional sólido para una consulta pública sistemática y generalizada puede contribuir a esto, y es consecuencia de los bajos niveles tradicionales de compromiso ciudadano.

Gráfica 7.6. **Características de los programas del gobierno central para reducir la carga administrativa, 1998, 2005 y 2008**



Fuente: OCDE (2009a), *Government at a Glance 2009*, OCDE París, DOI: 10.1787/9789264075061-en.

Compromiso ciudadano

La relación entre ciudadanos y gobiernos se ha extendido en los países de la OCDE, con ciudadanos que operan como socios en el diseño, elaboración y evaluación de los servicios gubernamentales. Conforme los asuntos de políticas públicas adquieren complejidad, es necesario que las asociaciones con ciudadanos, empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otras partes interesadas alcancen objetivos conjuntos al abordar problemas de políticas nacionales y globales. Comprometer a los ciudadanos y permitirles participar activamente con el gobierno en la resolución de estos problemas incrementa las oportunidades de la comprensión estratégica y representa un paso crucial para trasladar el acento de la administración pública hacia un papel facilitador (véase el recuadro 7.2) (OCDE, 2010b, 2009a).

Recuadro 7.2. Compromiso ciudadano: algunos conceptos básicos

El compromiso ciudadano abarca tres áreas: información, consulta y participación.

En la información ciudadana, la información se transmite “en un sentido” de la administración pública al público; no hay participación del público (por ejemplo, no se requiere ninguna acción por parte de los ciudadanos, ni se busca de manera específica) ni mecanismos para responder. Algunos ejemplos son el acceso a registros públicos, gacetas oficiales y sitios de Internet gubernamentales.

En la consulta pública, la información se transmite “en un sentido” de los miembros del público a la administración pública conforme a un proceso iniciado por la administración pública, pero no hay un diálogo formal. Algunos ejemplos son las encuestas de opinión pública, comentarios sobre los proyectos de ley, audiencias públicas, grupos focales, mesas de trabajo/seminarios, y periodos de comentarios y anuncios.

En la participación ciudadana, la información se intercambia “en dos sentidos”, entre los miembros del público y la administración pública a través de un diálogo, donde se transforman las opiniones de ambas partes. El compromiso ciudadano también implica que la información fluya “en dos sentidos” entre los ciudadanos y la administración pública. Algunos ejemplos son las conferencias de consenso, jurados de ciudadanos, procesos de diálogo y foros ciudadanos.

Al analizar el compromiso ciudadano en el contexto del gobierno público, el término “ciudadano” tiene una definición amplia e incluyente que abarca a los ciudadanos individuales, OSC, empresas, y autoridades municipales y regionales.

Los gobiernos se benefician de las opiniones del público general al deliberar, decidir y hacer. Además de ayudar a los gobiernos a obtener mayor comprensión estratégica, el compromiso ciudadano eficaz asimismo facilita:

- Mayor confianza en el gobierno.
- Mejores resultados con costos menores.
- Mayores niveles de cumplimiento con decisiones tomadas.
- Equidad de acceso a la elaboración y servicios de las políticas públicas.
- Obtención de conocimientos y recursos.
- Elaboración de soluciones innovadoras.

Fuente: OCDE (2009b), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OCDE París, DOI: 10.1787/9789264048874-en; OCDE (2010b), *OECD Public Governance Reviews: Finland 2010: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OCDE París, DOI: 10.1787/9789264086081-en.

La democracia participativa es un área clave de políticas públicas de los planes gubernamentales chilenos. Desde las décadas pasadas, el país ha registrado un avance notable con la introducción de una serie de medidas legislativas y políticas que apoyan un gobierno transparente y abierto. Sin embargo, la práctica de comprometer a los ciudadanos en la consulta y la participación aún no está muy difundida en Chile, lo cual tal vez se deba en parte a las discrepancias de la disposición de los ministerios a abrir sus políticas al escrutinio público.

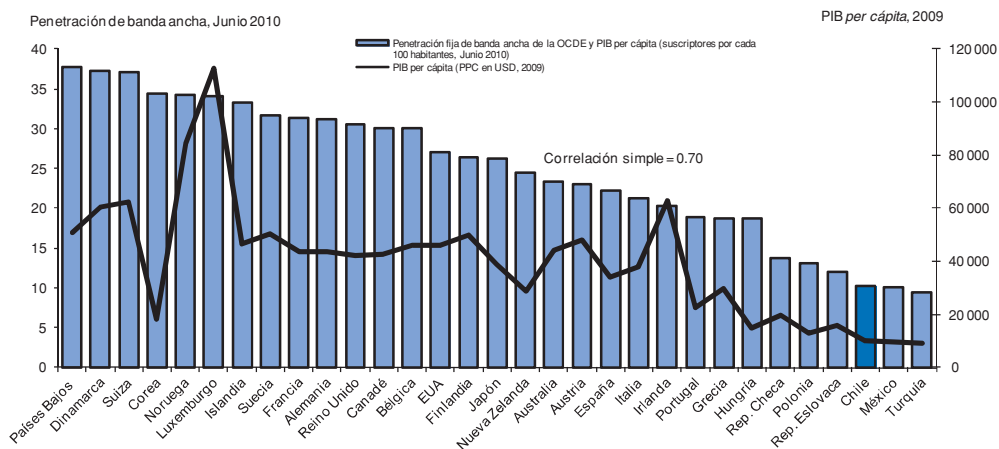
Entender cuándo y por qué comprometer a los ciudadanos es un componente básico de la democracia participativa. Promueve un sentimiento de formar parte de algo y aumenta el convencimiento sobre iniciativas y programas de políticas públicas, con lo que se incrementa la posibilidad de éxito de las políticas o reformas. Está también en el centro de una relación más cercana entre ciudadanos, empresas y Estado. Sin embargo, los ciudadanos quieren saber de lo que sucede después de su participación, y Chile debe prepararse para invertir el tiempo y los recursos necesarios para hacer un uso adecuado de la información proveniente de los procesos de consulta y compromiso. Dicho lo anterior, la inversión puede tener un valor agregado significativo, pues es crucial para garantizar una mayor confianza en el gobierno y mejores resultados mediante una mejor comprensión estratégica (OCDE, 2010b).

Los países de la OCDE emplean diversos medios, como asambleas ciudadanas, paneles, votaciones, peticiones y reuniones vecinales, para conseguir compromiso ciudadano y democracia participativa. A menudo, la información sobre proyectos de ley e iniciativas en proceso se pone a disposición del público para su consulta en Internet. Sin embargo, depender sólo del Internet no suele ser suficiente, pues la información sólo fluye en un sentido. Además, el éxito del Internet para el compromiso ciudadano depende del acceso de los ciudadanos a computadoras y redes, así como del tipo de información que se comparte, cómo se solicita la respuesta por parte de los ciudadanos, entre otros. Aunque Chile es un líder en América Latina en términos de preparación en tecnologías de la información, aún está rezagado respecto de otros países avanzados en términos de conectividad. La penetración de banda ancha por cada 100 habitantes en Chile era de 10.2 en junio de 2010, en comparación con el promedio de la OCDE de 24.2 (gráfica 7.7).

El compromiso ciudadano mejora la eficacia y eficiencia del gobierno al proporcionar a los responsables de formular políticas públicas la comprensión de las necesidades, deseos y ánimo de sus constituyentes. De esta forma se evitan errores costosos al elaborar y ejecutar iniciativas como proyectos de infraestructura en gran escala, cambios en los esquemas de seguros de salud o financiamiento de servicios sociales. Sin embargo, el compromiso debe equilibrarse con los tipos de decisión que deben tomarse. Así, la consulta tal vez no siempre sea adecuada para tomar decisiones de corto plazo a causa de la necesidad de una respuesta rápida o de la sensibilidad de algún tema en particular. No

obstante, en estos casos es importante que los responsables de formular políticas cuenten con información respecto de las preferencias ciudadanas (OCDE, 2010b).

Gráfica 7.7. Penetración de banda ancha de la OCDE y PIB per cápita



Fuente: OCDE (2010a). "OECD 2010 broadband penetration and GDP per capita", www.oecd.org/dataoecd/21/57/39574824.xls.

Implementar y sustentar cambios

En todo ámbito - sea económico, social, político o administrativo -, las iniciativas de políticas públicas amplias generan cambios. Así, el gobierno se enfrenta a una serie de retos, en especial respecto del alcance, escala y complejidad, plazos y coordinación entre diversos niveles, además de una necesidad de garantizar el apoyo de las partes interesadas a quienes afectarán los cambios. Los ajustes a las prácticas del sector público con el fin de mejorar la eficacia y la capacidad de cumplir mejor los objetivos de las políticas, enfrentan los obstáculos tradicionales asociados a toda reforma, pero también una serie de desafíos especiales propios. Entre éstos se encuentran una falta de demanda social para la reforma administrativa, la resistencia pública a las formas del cambio, un requerimiento de "reformar al reformador" y el manejo de la interdependencia entre las instituciones y actores políticos y administrativos (OCDE, 2010c). Una administración pública eficiente, eficaz, que rinda cuentas y transparente impulsa la legitimidad, confianza y compromiso con los planes de reformas económicas y políticas, además de mejorar la calidad del diseño y

ejecución de las políticas. Sin embargo, a menudo las reformas del sector público con complejas, impopulares, cuestionadas y riesgosas. Requieren tiempo para producir resultados y demostrar sus beneficios.

La reforma administrativa se beneficia de diversas herramientas (véase el cuadro 7.2). Con frecuencia se aplican al mismo tiempo, pues los procesos de reforma no son lineales y sí duraderos, por lo general caracterizados por una fase de planeación, una de gestión de proyecto y una de sostenibilidad.

Cuadro 7.2. Retos de la reforma de administración pública y posibles herramientas políticas

Retos básicos	Posibles herramientas públicas
<ul style="list-style-type: none"> • Cubrir brechas de información y elaborar un mapa claro con objetivos intermedios y resultados finales mensurables. • Concitar apoyo para la reforma entre ciudadanos y servidores públicos. • Generar liderazgo y compromiso político para la reforma. • Vencer la resistencia al cambio y generar un sentido de propiedad de las reformas. • Capacidad y conocimiento. • Evitar regresiones de políticas. • Evaluar la reforma y su éxito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas independientes de experiencia y evaluaciones preliminares. • Organizaciones internacionales. • Debates públicos y estrategias de consulta. • Aprovechar el momento: emplear bien las crisis. • Mandatos electorales claros. • Compensar a los "perdedores" de las reformas. • Aplicar reformas complementarias. • Contratos y experimentación. • Planes de formación y escuelas de administración pública. • Comunicación. • Mecanismos de evaluación. • Instituciones independientes y permanentes. • Ombudsmen y comités de alto nivel.

Fuente: Adaptado de "Modernising Government", cap. 8 (OCDE, 2010c), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OCDE París, DOI: 10.1787/9789264086296-en.

Sostenibilidad

El reto básico que enfrenta una reforma en cualquier sector es la reversibilidad. Puede ser consecuencia de un cambio de prioridad política - que provoque que se preste menos atención a la reforma - o a una decisión política que tome un gobierno recién electo para revertir la reforma del gobierno anterior. Esto puede manejarse al menos en parte mediante supervisión y evaluación. Los mecanismos eficaces para una evaluación *ex post* ayudan a consolidar la reforma y también a ajustarla si es necesario. También son valiosas las soluciones institucionales, mediante instituciones existentes o nuevas. A menudo, poner la reforma en manos de una organización líder y permanente es la única manera de evitar que el proceso de reforma sea presa de organizaciones y cabilderos existentes. Esto no significa que deba centralizarse la reforma.

De hecho, los estudios de la OCDE indican que la centralización de los aspectos estratégicos va de la mano de la devolución de responsabilidades a los ministerios usuales (OCDE, 2010c).

Respuestas sectoriales en una reforma sostenible

La sensibilidad a la función del gobierno en varios sectores ayuda a incrementar el éxito potencial de las políticas y reformas públicas. Por ejemplo, en algunos casos, el Estado opera como “árbitro”, al regular actividades de agentes independientes. Este es el caso en las políticas de regulación de competencia, trabajo y mercado de bienes. En cambio, en áreas como educación y salud, el Estado participa directamente proporcionando servicios a los ciudadanos, y así su función en la reforma de establecimiento de políticas será distinta. Cuando el cambio afecte de manera directa el funcionamiento del Estado, como en la reforma administrativa pública, hay algunos retos adicionales, pues se trata de que el Estado se reforme a sí mismo.

A la fecha, Chile tiene varios factores que lo benefician si elige emprender una reforma administrativa como medio de alcanzar sus objetivos económicos y socioeconómicos. Uno de ellos es que, como la reforma administrativa representa una interrupción de las prácticas, políticas y procesos aceptados, a menudo es útil tener un gobierno recién electo con un mandato claro para que se verifique la reforma (OCDE, 2010c). Además, Chile cuenta con instituciones bien establecidas y respetadas que pueden servir como plataforma para la agilización estratégica. El desafío ahora es garantizar que los responsables de formular políticas en los ámbitos político y administrativo tengan los recursos, información y métodos para acometer de manera sistemática y coherente el establecimiento de la estrategia, planeación, ejecución y consolidación de los planes del gobierno.

Notas

1. Véase el capítulo 3 de esta publicación.
2. El “gobierno en su conjunto” es un término incluyente que abarca la promoción de la coordinación e integración horizontales en el diseño y ejecución de políticas, en oposición a los silos verticales.
3. La esfera pública incluye bienes y servicios producidos por i) organizaciones propiedad del gobierno o controladas por él, ii) actores privados con financiamiento directo o indirecto del gobierno para la entrega de bienes y servicios, con un vínculo directo entre estos bienes y servicios y el financiamiento, y iii) concesiones monopólicas de monopolios legales. Hay más información en Pilichowski y Turkisch (2008).

Lectura adicional

- Dabán, T. (2011), “Strengthening Chile’s Rule-based Fiscal Framework”, FMI, Working Paper 11/17.
- Dos, Y. y M. Kosonen (2008), *Fast Strategy*, Pearson Education Limited, Gran Bretaña.
- Gobierno de Chile (2010a), *Cuenta pública 2010*. Disponible en www.gobiernodechile.cl/cuenta-publica-2010/, consultado el 19 de agosto de 2010.
- Gobierno de Chile (2010b), *Del Chile del bicentenario al país de las oportunidades*, en Mensaje a la nación de S.E. el presidente de la República, don Sebastián Piñera Echenique, Valparaíso, Chile, 21 de mayo de 2010. Disponible en: www.gobiernodechile.cl/cuenta-publica-2010/, consultado el 19 de agosto de 2010.
- Gobierno de Chile (2010c), Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Disponible en www.minsegpres.gob.cl/portal/menu/inicio.html, consultado el 19 de agosto de 2010.
- OCDE (2009a), *Government at a Glance 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264075061-en.
- OCDE (2009b), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264048874-en.
- OCDE (2010a), *Factbook de la OCDE 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*, OCDE, París. DOI: 10.1787/factbook-2010-en.
- OCDE (2010b), *OECD Public Governance Reviews: Finland 2010: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264086081-en.
- OCDE (2010c), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264086296-en.
- OCDE (2010d), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.
- OCDE (2010e), *OECD 2010 broadband penetration and GDP per capita*, www.oecd.org/dataoecd/21/57/39574824.xls.

Capítulo 8

Fortalecimiento del sistema financiero

Recomendaciones principales

- *Garantizar una mayor independencia y transparencia de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, y Superintendencia de Pensiones.*
- *Emprender acciones legislativas para establecer una supervisión a nivel de grupos financieros y expandir la vigilancia a proveedores de crédito no bancarios.*
- *Avanzar más en el manejo de riesgo de administradores de fondos de pensión, y establecer un sistema de supervisión en base al riesgo en los sectores privados de pensiones de seguros.*
- *Establecer normas que requieran que las aseguradoras evalúen la idoneidad de las reaseguradoras.*
- *Evaluar el impacto de las reformas recientes sobre beneficios de pensiones y evaluar la necesidad de iniciativas adicionales de políticas para elevar los ahorros de pensiones y promover un retiro más tardío.*
- *Fortalecer la conciencia y educación financieras en el área de crédito, seguros y pensiones privadas para que los individuos tomen mejores decisiones.*

Durante los últimos 30 años, el sistema financiero de Chile gozó un desarrollo significativo, con un incremento de participantes, variedad de productos y profundidad de mercado. Actualmente, el sistema financiero de Chile está en un buen nivel de desarrollo según estándares de mercados emergentes, e incluso según los estándares de muchos otros miembros de la OCDE. Esto se observa particularmente en los largos vencimientos disponibles en el mercado de renta fija, que se han beneficiado del desarrollo del sistema privado de pensiones obligatorio. El sector financiero de Chile está separado, lo que significa que, por ejemplo, los bancos no pueden negociar con valores ni poseer compañías de seguros, aunque todas las actividades son posibles mediante empresas separadas bajo una estructura común de grupos corporativos. En realidad, la mayoría de las instituciones financieras forma parte de conglomerados.

El sistema financiero de Chile funcionó relativamente bien en el contexto de la crisis financiera global, en especial si se compara con muchos otros países de la OCDE. No se observaron debacles bancarias, y los mercados se recuperaron con rapidez tras la incertidumbre inicial. Esto se debe en gran parte a diversos aspectos del modelo conservador de regulación en Chile, en particular su cautela a la hora de introducir instrumentos financieros nuevos y complejos. Las medidas en curso para consolidar la información concerniente a las entidades bancarias y no bancarias permitirían una clasificación de créditos informada por parte de los consumidores finales, y limitaría el impacto negativo potencial en la solidez bancaria.

En Chile, los servicios financieros se regulan y supervisan mediante distintas instituciones, de acuerdo con el tipo de servicio financiero. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) y el Banco Central de Chile están a cargo de la banca; la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), de la bolsa y pólizas de seguros; y la Superintendencia de Pensiones (SP) supervisa el sistema de pensiones y el seguro de desempleo.

La crisis financiera global tuvo un impacto limitado en el sector de seguros en Chile. La mayoría de las aseguradoras de Chile está en manos de empresas aseguradoras extranjeras, algunas de las cuales se vieron afectadas por la turbulencia del mercado. El riesgo de crédito de los emisores de aquellos instrumentos en que invirtieron las compañías aseguradoras aumentó debido a las caídas de clasificación y a las pérdidas en instrumentos de crédito estructurado que emitieron empresas financieras que operaban en el ámbito internacional. Otras características del mercado de seguros en Chile son una elevada eficacia y un activo desarrollo de productos, lo que en gran medida refleja la alta participación de mercado (mayoría) en manos de aseguradoras de control extranjero, y un atractivo mercado para introducir nuevos productos relacionados con el sistema de pensiones.

Chile emprendió algunos cambios regulatorios que magnificaron el crecimiento del mercado de seguros. La introducción de nuevos canales de distribución mediante la *bancaseguradora* y tiendas departamentales generó un aumento de primas brutas.

Chile tiene una larga historia de provisión de pensiones privadas, y ha sido un modelo de las reformas de pensiones en muchos países. El sistema privado de pensiones entró en operaciones el 1 de mayo de 1981 con un sistema de capitalización individual y de contribuciones definidas, en el que las pensiones se basan en los ahorros individuales acumulados durante la vida de los trabajadores. Es obligatorio para todos los asalariados, e implica el pago obligatorio de un porcentaje de los ingresos brutos para contribuir a un fondo de pensiones privado que selecciona el individuo de entre varias administradoras de fondos de pensiones (AFP) autorizadas por la SP.

La regulación de pensiones es exhaustiva y en general está bien diseñada. Los fondos de pensión perdieron un promedio de 14% en 2008 por la crisis financiera, pero se recuperaron en 2009.

En el transcurso del proceso de admisión de Chile, la OCDE emitió varias recomendaciones para asistir a Chile en fortalecer más su sistema financiero. En su mayoría, estas recomendaciones van en la misma dirección que las acciones que ya se discuten en Chile, pero aún no se han implementado. El sistema financiero de Chile está en un punto en el que por fin puede abordar ciertos aspectos añejos y modernizarse más, evitando a la vez el surgimiento de vulnerabilidades futuras.

Mejorar el marco de supervisión

Mayor independencia de los organismos financieros de supervisión

En Chile, los servicios financieros se regulan y supervisan mediante diversas instituciones según el tipo de servicio financiero. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) y el Banco Central de Chile están a cargo de la banca; la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), de los seguros, manejo de fondos, custodia central de valores, y oferta y comercialización de valores y productos básicos; y la Superintendencia de Pensiones (SP) supervisa el sistema de pensiones y el seguro de desempleo.

La experiencia de otros países sugiere que las autoridades supervisoras, en el ejercicio normal de sus funciones, deben ser independientes para evitar el riesgo de estar sujetas a presiones políticas indebidas. Esto se refleja en los criterios de evaluación de los Principios Básicos de Basilea para la Supervisión Bancaria Eficaz, que requieren, *inter alia*, que la independencia operativa, la rendición de cuentas y las estructuras de gobierno de cada autoridad supervisora estén prescritas por ley y sean públicas, que el encargado o encargados de la autoridad supervisora se retiren de su cargo durante su administración sólo por

razones especificadas en la ley y se hagan públicas, y que se nombre al encargado o encargados de la autoridad supervisora por un periodo mínimo.

En Chile, el proceso de nombramiento de los encargados de las tres superintendencias es semejante. No hay un término fijo para la administración de los encargados de las superintendencias. Su cargo suele coincidir con el del presidente de Chile, quien es responsable de elegir al encargado y lo puede retirar con libertad. Los recursos provienen del presupuesto general del gobierno. Si bien la competencia no ha sido en general un problema, una mayor independencia presupuestaria y política de las superintendencias beneficiaría su funcionamiento y reputación.

Por tanto, Chile puede considerar si fortalece más la independencia de sus superintendencias con el establecimiento de términos mínimos para el encargado o encargados de los organismos supervisores, y con la garantía de que los encargados de las autoridades supervisoras sólo se retiren de su puesto durante su administración por razones especificadas en la ley. El nombramiento de los superintendentes debe efectuarse mediante un proceso de selección transparente y competitivo.

Si la Comisión de Supervisión Financiera (véase abajo) recomienda mejoras a la actual independencia de las superintendencias, Chile debiera considerar ajustes institucionales que estén en consonancia con los estándares y prácticas internacionales.

Desarrollar una supervisión adecuada a nivel de grupos financieros

Mientras que muchos proveedores de servicios financieros en Chile forman parte de grupos y conglomerados, Chile aún no tiene un sistema consolidado de supervisión. Los esfuerzos actuales para mejorar la cooperación entre supervisores, aunque bienvenidos, pueden no ser suficientes si se consideran los posibles riesgos en diversas partes de la banca y otros grupos financieros, como el de que los grupos abarquen empresas no financieras. Si bien no hay pruebas de problemas significativos en Chile, la experiencia en otros países muestra que los riesgos no detectados en partes de un grupo alcanzan niveles en los que se pone en peligro la estabilidad de importantes instituciones financieras.

La supervisión de grupos y conglomerados en Chile es complicada porque de la supervisión se encargan varias instituciones, según la clase de servicios que ofrezcan. La SBIF, SP, SVS y el Banco Central convocan cada mes a un Comité de Superintendentes para coordinar la supervisión de las entidades reguladas. Chile también participa en colegios supervisores con otros supervisores extranjeros para algunos de los grupos internacionales de aseguradoras con el fin de compartir información sobre las operaciones del grupo en Chile. El Comité de

Superintendentes está diseñado para facilitar el flujo de información entre supervisores y el Banco Central, incluyendo información de grupos o conglomerados. Sin embargo, no queda claro el grado al que los supervisores individuales obtienen una panorámica adecuada de la totalidad de las actividades de grupos y conglomerados. La política de barreras establecidas para mantener la separación de las actividades, por ejemplo, plantea un desafío a las autoridades.

No hay legislación que dé acceso explícito a los supervisores a la información sobre las estructuras superiores o paralelas que operen en el banco matriz, aunque la SBIF ha obtenido esta información y la SBIF, SVS y SP pueden compartir información sobre las entidades que inspeccionan, a excepción de aquellas sujetas al secreto bancario. Las empresas supervisadas por la SVS tienen que reportar si pertenecen a un conglomerado. Si una empresa forma parte de un grupo corporativo (dos o más empresas), debe identificar a todas las personas y entidades que forman parte de dicho grupo.

Un elemento esencial de la supervisión bancaria es que se debe supervisar a los grupos bancarios de manera consolidada, vigilar de manera adecuada y, según convenga, aplicando regulación financiera a todos los aspectos del negocio que lleve a cabo el grupo en todo el mundo. En los criterios de evaluación de los Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Eficaz esto se refleja en el requerimiento de que el supervisor tenga la facultad de revisar las actividades de las empresas matrices y de las empresas afiliadas con las empresas matrices, y emplee esta facultad en la práctica para determinar la seguridad y solidez del banco.

Por tanto, la OCDE recomienda que Chile establezca un sistema de supervisión consolidada a nivel de grupos corporativos. Esto garantizará que los supervisores tengan la capacidad de detectar el surgimiento de riesgos dentro de grupos y conglomerados complejos. El Ministerio de Hacienda ya estableció una Comisión Supervisora Financiera con expertos de alto nivel encargados de diseñar una propuesta de regulación financiera integrada. La función de la Comisión será importante para identificar la forma en la que Chile puede efectuar mejor la supervisión consolidada y lograr la independencia para los supervisores financieros.

Sean cuales sean los ajustes institucionales que la Comisión de Supervisión Financiera recomiende, se deben hacer todos los esfuerzos posibles para eliminar los vacíos en la supervisión y asegurar que dicha supervisión se implemente adecuadamente.

Mejorar la educación financiera

En el mediano plazo, una estrategia nacional de educación financiera puede fortalecer el sistema financiero al ayudar a los consumidores financieros a tomar decisiones informadas. Chile aún debe establecer un

programa nacional amplio para la educación financiera en los sectores financieros respectivos, y la OCDE recomienda que Chile elabore dicho programa.

El nivel de educación financiera de la población de Chile aún es bajo en el sector de crédito, donde la intensificación de actividades de educación financiera puede ayudar a evitar problemas como el exceso de endeudamiento. Tres instituciones gubernamentales desempeñan actividades referentes a la educación y toma de conciencia financieras respecto del crédito: la SBIF, la SVS y el Servicio Nacional al Consumidor (SERNAC). Una legislación recién adoptada requiere que los bancos ofrezcan dos productos de préstamos estandarizados que permitan una comparación más fácil de productos. Esto es un avance importante. Además, sería útil ampliar el alcance que tiene la publicación de información para asegurar que los consumidores han sido totalmente informados sobre todos los productos financieros.

Chile se ha esforzado por promover la toma de conciencia de riesgos y la educación financiera sobre seguros. Por ejemplo, ha sido útil una campaña pública de educación sobre los términos y operación de los seguros obligatorios en Chile para accidentes personales a causa de vehículos terrestres de motor. Sin embargo, los niveles generales de conciencia de riesgos aumentarían si la SVS incorporase la toma de conciencia de riesgos y educación en su programa general de políticas, y promoviese campañas dirigidas sobre seguros específicos. La SVS tiene normas e instrucciones sobre la forma como las aseguradoras deben tratar con los clientes y el público en general, pero no hay obligación de diferenciar entre la información sobre calidad y la información publicitaria que genere equívocos. La SVS evalúa los factores de riesgo en el sector de seguros mediante encuestas y quejas atendidas, que servirían para analizar las áreas en que pueda haber necesidades educativas.

Chile lanzó algunas iniciativas útiles para mejorar los niveles de educación financiera sobre pensiones, con el reconocimiento de que, según el sistema de pensiones chileno, los hogares cargan con la mayor cuota de responsabilidad sobre su futuro ingreso de retiro. En particular, Chile fundó el Fondo de Educación de Pensiones, que ofrece apoyo financiero a proyectos, programas, actividades y medidas educativas sobre el sistema de pensiones. Este fondo, que maneja el Subsecretariado de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo, se centró inicialmente en proyectos que aumenten la toma de conciencia tanto en empleadores como en trabajadores.

Modernizar los mercados bancario y de capital

El mercado chileno de renta fija es inusual en el sentido de que casi 90% del mercado está indexado a la inflación, casi siempre a la “Unidad de Fomento” (UF). No hay un mercado significativo de renta fija en pesos

chilenos. Sobre todo como resultado de la indexación a la inflación, los instrumentos locales de renta fija generan fuertes rendimientos, lo que reduce el atractivo relativo de las acciones de valor. El comercio de acciones es relativamente bajo, reflejo del predominio de inversionistas que compran y conservan su compra, así como de una baja flotación asociada a la conglomeración.

La presencia extranjera mediante inversión directa en el sector financiero es sustancial, y los actores extranjeros operan sobre todo mediante subsidiarias. Mientras que la participación extranjera en el mercado de valores ha aumentado un poco los niveles inicialmente bajos, los extranjeros permanecen ausentes del mercado local de renta fija. En el mercado de divisas, Chile requiere que las transacciones pasen por el Mercado Cambiario Formal (MCF), y las transacciones de *forwards* se efectúen sobre todo mediante *forwards* no aptos para ser comercializados (FNC). Hace poco se aprobaron reformas para permitir el intercambio internacional de información bancaria con fines fiscales.

Conforme al esquema chileno de garantías de depósito, el gobierno garantiza las cuentas de ahorro y los depósitos a plazo. Esta garantía beneficia sólo a los individuos, y cubre 90% de las obligaciones que contrae el sistema financiero con un individuo. El sistema no cuenta con fondos previos, tiene cobertura ilimitada para depósitos de demanda, y 90% de los ahorros y depósitos a plazo de los hogares tiene un tope de 120 UF (más o menos 5 140 dólares estadounidenses). La experiencia reciente entre países miembros de la OCDE indica que niveles bajos de cobertura y seguros parciales, con retraso en el reembolso, pueden no ser eficaces para evitar quiebras bancarias. Así, Chile quizá deba considerar el retiro del componente de coaseguramiento.

El Banco Central de Chile goza de una independencia especial conforme a la Ley Orgánica Constitucional del Banco. Además de ser responsable de la política monetaria, el Banco Central está a cargo de varias actividades regulatorias específicas respecto del sector bancario, y trabaja en conjunto con la SBIF. Aunque hace muchos años se abolió la mayor parte de los controles de capital, el Banco Central aún supervisa la regulación de divisas y conserva la facultad de imponer controles de capital. La integración internacional de los mercados de capital de Chile permanece baja, sin compensaciones internacionales ni convenios de arreglo disponibles para el peso chileno. Unirse a uno de los sistemas de convenio internacionales contribuiría a la internacionalización del peso.

El sistema financiero de Chile está generalmente orientado al mercado y abierto internacionalmente, dichas estructuras de mercado y de regulación se desempeñaron bien en el contexto de la crisis financiera global. Al mismo tiempo, nuevos avances en el régimen regulatorio ayudarían a mejorar la eficacia y asegurar la estabilidad financiera en el futuro. Chile ya emprendió algunas medidas para abordar la debilidad del régimen regulatorio y mejorar los estándares de mercado. Sin embargo, varias reformas importantes aún están en etapa de planeación. Debieran adoptarse inminentemente, en vista de la

experiencia de otros países, en particular en el contexto de la crisis financiera global.

Si bien Chile implementó varios paquetes de reforma en los últimos años con el fin de modernizar e internacionalizar su mercado de capitales, hasta ahora estos han tenido un éxito limitado. Las reformas recientes (Reformas al Mercado de Capitales I y II, MKI y MKII) se diseñaron para mejorar tanto el atractivo como la regulación de los mercados financieros de Chile.

La tercera reforma al mercado de capital (MKIII) entró en vigor en agosto de 2010, y permite establecer un intercambio de fondos comercializados (IFC) y condonaciones fiscales a fondos de inversión para inversionistas institucionales extranjeros. Los cambios más significativos quizá sean los que permiten a los extranjeros emitir acciones y efectuar transacciones en pesos. Aunque la UF proporcionó certidumbre de precios a los chilenos en el pasado, la necesidad de denominar papeles en UF puede ser menos obvia en el sistema financiero actual. La reforma requiere que bancos y otros prestamistas ofrezcan a los consumidores productos simplificados, de modo que les permita tomar decisiones más informadas. Asimismo, se prohibirá a los bancos que vendan productos condicionados.

Se lanzó un nuevo e importante paquete de reformas (la Reforma Bicentennial al Mercado de Capitales, MKB), con varias iniciativas legislativas. La Comisión Supervisora Financiera tiene la importante función de ofrecer un análisis sobre la forma institucional gracias a la cual Chile puede mejorar la regulación y la supervisión financiera. En términos de un marco normativo, la MKB propone aumentar la autonomía de la SBF y avanzar hacia una comisión de valores. Fortalecer la independencia de los supervisores financieros debe ser un objetivo explícito de la MKB. Es encomiable la apertura con que se han efectuado las consultas públicas de la MKB, y debiera mantenerse a lo largo del proceso legislativo.

Mejorar la supervisión del sector de seguros

El sector de seguros de Chile registra un crecimiento sostenido, si bien este ritmo ha decaído en algunas ocasiones. El sector de seguros aún es pequeño en términos del sistema financiero general, con activos de 18% del PIB en comparación con 51% del PIB del sector de fondos de pensiones.

Aunque el crecimiento del sector de seguros es en su mayoría orgánico, el del sector de seguros de vida refleja el ingreso de fondos de quienes se retiran y convierten sus pensiones en anualidades. El esquema de contribuciones definidas y obligatorias para las pensiones de Chile requiere que los trabajadores creen cuentas individuales de ahorro con fondos de pensiones que por obligación se convierten en

anualidades al retiro. Las compañías aseguradoras ofrecen productos de anualidades y de ahorro voluntario para pensiones con beneficios fiscales.

En los últimos años, los rendimientos de los activos de las compañías de seguros de vida han sido relativamente altos en comparación con los de otras compañías de seguros, debido a que las inversiones de los seguros de vida han sido en activos de más largo plazo. La caída de las tasas de interés favoreció los activos con vencimiento más largo, lo que ha generado mayores ganancias a las compañías de seguros de vida.

Chile emprendió algunas medidas positivas para abordar la debilidad del régimen regulatorio y mejorar los estándares de mercado, y está respondiendo a las recomendaciones de la OCDE. Sin embargo, muchas reformas están en proceso y aún tienen problemas. Las reformas del sistema financiero tienen por objetivo tanto fomentar la competencia en el mercado de ahorro voluntario para el retiro como crear un régimen regulatorio más flexible.

Las reformas recientes abarcan:

- *MK I y II, y MKB*: Se emprendieron medidas regulatorias diseñadas para fomentar la competencia entre bancos, compañías aseguradoras y fondos de pensión en su oferta de ahorros previsionales voluntarios (APV), y se permitieron sucursales de aseguradoras sin residencia en el país. Se propuso una mejora en la gobernanza de la SVS, incluida en el paquete de reformas MKB.
- *Cambios relacionados con el sistema de pensiones*: Las aseguradoras pueden ahora ofrecer productos con un elemento voluntario de ahorro para el retiro, y se ofrecen anualidades mediante un sistema más transparente.

Como parte de estos cambios, se ha presentado un proyecto de ley en el Congreso que requiere a los seguros hipotecarios estar sujetos a licitación pública. Aunque el proceso legislativo se dilatará en el tiempo, algunos bancos ya han empezado a implementar este proceso, el cual debería reducir las comisiones bancarias.

La implementación de una supervisión basada en el riesgo tendrá un impacto en la estructura y enfoque regulatorios, y afectará la manera de calcular la solvencia de capital. Esto será un paso importante para actualizar el marco financiero de Chile en el área de los seguros. Algunos aspectos de las reformas están en la legislatura, y otras partes requieren una implementación más activa. Chile está realizando una consulta pública acerca de las nuevas normas de manejo de riesgo integradas en los principios de la Asociación Internacional de Supervisores de Aseguradoras para apoyar así la implementación de una supervisión basada en riesgo.

Un mejor gobierno corporativo será un punto focal indispensable para implementar la supervisión basada en el riesgo. Chile está realizando una consulta pública para establecer nuevos principios para el gobierno corporativo de aseguradoras que reflejen las Directrices del Gobierno de Aseguradoras de la OCDE. Esto representa un paso importante, y se debe llevar a cabo con cuidado para que las nuevas normas se integren dentro del proceso de supervisión de manera eficaz.

Chile no tiene un marco amplio que requiera que las compañías aseguradoras evalúen la conveniencia de las reaseguradoras. Como parte del nuevo enfoque supervisor basado en el riesgo, se requerirá que las aseguradoras evalúen la calidad del manejo de estos seguros de protección. Chile debe emitir guías para establecer un marco exhaustivo que requiera a las aseguradoras evaluar la conveniencia de que ellas tomen estos seguros.

Situado en una de las regiones con mayor actividad sísmica del mundo, Chile está expuesto a grandes terremotos y a la pesada carga financiera que implican estas catástrofes para su economía. Durante el siglo pasado, Chile padeció más de una docena de sismos importantes, el más reciente de los cuales, el 27 de febrero de 2010, fue devastador, de 8.8 puntos. Las pérdidas de las aseguradoras por este terremoto fueron las segundas más grandes jamás registradas en el mundo.

Chile está considerando algunas formas de mejorar las estrategias de manejo financiero relacionadas con los riesgos catastróficos. Una estrategia amplia identificaría riesgos y vulnerabilidades, promovería la toma de conciencia de riesgos, mejoraría acciones de prevención y alivio, y diseñaría soluciones compensatorias de riesgo de catástrofes *ex ante*, tal vez con la inclusión de coberturas de riesgo en los mercados financieros.

Fortalecer el sistema privado de pensiones

La administración de los fondos de pensiones está muy regulada para así proteger los intereses de sus miembros, con lo cual existe una amplia variedad de límites cuantitativos para sus portafolios, como por ejemplo límites por clase de emisor, riesgo y activo. Sin embargo, desde agosto de 2002, los miembros de un fondo pueden elegir entre cinco portafolios que se diferencian en la proporción invertida en valores de renta variable (como acciones).

El sistema privado de pensiones requiere que todos los empleados contribuyan un 10% de su salario total, más cargos de administración y primas por incapacidad y seguro de sobrevivencia. Se requiere que participen todos los empleados de los sectores privado y público. Aunque el esquema cubre a los funcionarios públicos y a otros empleados gubernamentales, los miembros de las fuerzas armadas están exentos, pues tienen su propio esquema. La participación aún no

es obligatoria para empleados por cuenta propia, desempleados, quienes trabajen en el sector informal o quienes estén cubiertos por el antiguo sistema público de pensiones. Una reforma al sistema en marzo de 2008 requiere que todos los trabajadores que trabajen por cuenta propia y reciban ingresos gravados por el impuesto a la renta hagan contribuciones al sistema de pensiones obligatorio.

Las AFP deben cumplir con una regla de rendimiento mínimo sobre la inversión de los fondos de pensión que manejan. El rendimiento mínimo requerido sobre la inversión se mide con base en el rendimiento promedio real de todos los fondos de pensión del mismo tipo. Los beneficios se pueden pagar como anualidades, retiros programados o una combinación de ambas cosas. Las anualidades se pagan mediante las compañías de seguros de vida, y los retiros programados, directamente por las AFP.

Además del sistema de pensiones obligatorio, las AFP y otras entidades autorizadas, como compañías aseguradoras, fondos mutuos y administradoras de fondos, ofrecen planes de ahorro voluntario para pensiones. El reciente cambio legislativo introdujo un plan de pensión ocupacional llamado Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, o APVC, que permite un contrato entre el empleador e instituciones autorizadas para manejar fondos colectivos de ahorro previsional voluntario.

Chile tiene un sistema de pensiones sólido, y la regulación es amplia y por lo general está bien diseñada. No obstante, unas cuantas reformas básicas fortalecerían más el sistema y contribuirían a garantizar los ahorros previsionales de los chilenos. Éstas podrían considerar:

- *Ampliar la cobertura del sistema a los sectores informal y de cuenta propia:* Pese a la naturaleza obligatoria del sistema de pensiones chileno, la cobertura de la fuerza laboral no es universal, sobre todo debido al gran sector informal y de empleo por cuenta propia. La reforma de 2008 para extender el sistema obligatorio de pensiones a trabajadores por cuenta propia debe aligerar el problema en cierta medida, pero la cobertura del sector informal permanece escasa, y las brechas en las contribuciones, en especial de las mujeres, aún es un desafío para las políticas públicas.
- *Aumentar los niveles de contribución y promover un retiro más tardío:* El nivel total de contribuciones obligatorias al sistema chileno de pensiones es bajo conforme a criterios internacionales. El gobierno introdujo algunas medidas para aligerar este problema (por ejemplo, la pensión de solidaridad y un bono de pensión para las mujeres por cada hijo). Las proyecciones de la SP calculan un incremento de beneficios de 15% en términos reales para 2015. Chile debe evaluar el impacto de las reformas recientes en las tasas de reemplazo que es probable que obtengan distintas clases de individuos. Asimismo, debe

considerar la necesidad y el impacto de otras opciones de políticas, como aumentar las contribuciones obligatorias y retardar la edad de retiro.

- *Introducir requerimientos de manejo de riesgo para los fondos de pensión:* Chile tiene regulaciones cuantitativas de inversión que en efecto guían las decisiones de inversión, como el grado de diversificación de los portafolios de las AFP. Sin embargo, es necesario que los procesos de manejo de riesgos aborden y mitiguen los riesgos operacionales, y complementen las regulaciones para la inversión.

Históricamente, la atención del supervisor de pensiones obedecía en gran medida a las quejas. En la actualidad, se elabora en Chile un nuevo enfoque para la supervisión de las AFP basado en los riesgos. Este nuevo enfoque implica un cambio en la atención del supervisor, de seguir sobre todo quejas a evaluar los procesos y controles de las AFP para manejar y controlar los riesgos. Se espera que este nuevo foco de atención de la supervisión esté en plena operación para todas las AFP a finales de 2010 o principios de 2011. Es probable que, con la introducción de un sistema de supervisión más atento a los riesgos, se presente una guía formal para el manejo de riesgos por parte del supervisor de pensiones.

- *Considerar otras opciones respecto del requerimiento de rendimientos mínimos de la inversión:* Otra inquietud regulatoria es que el requerimiento de rendimientos mínimos de la inversión promueve que todos los fondos inviertan en activos semejantes. Además, el uso de promedios ponderados por nivel de activos para determinar el rendimiento mínimo requerido, da ventaja a los fondos más grandes. Chile debe considerar otras opciones posibles para la tasa mínima de rendimiento garantizado, como puntos de referencia ajustables al mercado y controles de riesgo que tomen en cuenta los objetivos de ingreso para el retiro de los fondos de pensión. Al respecto, valdría la pena evaluar la experiencia de los puntos de referencia exógenos establecidos por el fondo obligatorio de seguro de desempleo.
- *Mejorar la gobernanza de las AFP:* Los requerimientos de buen gobierno corporativo para los fondos de pensión en Chile son relativamente sólidos. Sin embargo, una preocupación importante es que, como las AFP son empresas comerciales públicas, la junta directiva tiene un deber fiduciario para con los accionistas. Aunque las AFP deben cumplir con las regulaciones sobre pensiones, no tienen responsabilidad fiduciaria sobre las políticas de inversión - más allá de rendimientos mínimos sobre la inversión - ni sobre el nivel de las tarifas por administración que se cargan a los miembros del plan. El sistema depende de la buena entrega de información, la competencia entre proveedores

y la elección individual que garantice que los resultados operen en el mejor interés de los beneficiarios. Sin embargo, esto supone niveles elevados de conocimiento e interés de parte de los individuos.

No hay ningún requerimiento sobre la representación de los miembros en el organismo rector de los fondos de pensión (por ejemplo, mediante comités supervisores) ni en sus entidades administrativas. Esto limita el grado de rendición de cuentas hacia los miembros del plan, lo cual es en especial preocupante en una situación en que los miembros del plan corren todos los riesgos.

Chile debe revisar los actuales arreglos de gobernanza de las AFP con el fin de evaluar si las regulaciones y controles internos en vigor bastan para evitar situaciones de conflicto de interés y para promover prácticas que operen en el mejor interés de los miembros del plan. Por último, Chile debe considerar la revisión de la regulación de los consejeros consultivos previsionales para garantizar que se aborden de manera adecuada los posibles conflictos de interés.

Lectura adicional

Agosin, Manuel R. y Ernesto Pastén H. (2003), “Corporate Governance in Chile”, Banco Central de Chile, documento de trabajo núm. 209, mayo de 2003. Disponible en: www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc209.pdf.

Banco Central de Chile (2006), “Financial Stability Review 1st half 2006”, Santiago, agosto. Disponible en: www.bcentral.cl/eng/publications/policies/pdf/fer1_2006.pdf.

Banco Central de Chile (2008), “Financial Stability Review 2nd half 2008”, Santiago, enero de 2009. Disponible en: www.bcentral.cl/eng/publications/policies/pdf/fer2_2008.pdf.

Banco Central de Chile (2009), “Financial Stability Review 1st half 2009–Summary”, Santiago, julio. Disponible en www.bcentral.cl/eng/publications/policies/pdf/fsr1_2009sum.pdf.

Desormeaux, Jorge, Karol Fernández y Pablo García (2009), “Financial Implications of Capital Outflows in Chile: 1998-2008”, documento BIS núm. 44, Basilea, enero. Disponible en: www.bis.org/publ/bppdf/bispap44g.pdf.

Dodd, Randall, y Stephany Griffith-Jones (2007), “Report on Derivatives Markets: Stabilising or Speculative Impact on Chile and a Comparison with Brazil”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC). Disponible en: www.eclac.org/publicaciones/xml/2/28572/2007-282-W134-GriffithJones.pdf.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2004a), “Chile: Financial System Stability Assessment”, IMF Country Report No. 04/269, Washington,

DC. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04269.pdf.

FMI (2004b), “Chile: Institutions and Policies Underpinning Stability and Growth”, IMF Occasional Paper No. 231, Washington, DC. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17087.0.

FMI (2008), “Chile: Selected Issues”, IMF Country Report No. 08/239, Washington, DC. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08239.pdf.

FMI (2009), “Chile: 2009 Article IV Consultation -Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Chile”, IMF Country Report No. 09/271, Washington, DC. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09271.pdf.

Meyer, Yonatan (2008), “Chile: Roadmap for the Fixed Income Market”, LarrainVial Research Department, Santiago de Chile, Disponible en: www.larrainvial.com/nuestra_empresa/estudios/quienes_somos.aspx.

Capítulo 9

Políticas de desarrollo regional: Coordinación entre diferentes niveles de gobierno

Recomendaciones principales

- *Deben fomentarse políticas basadas en el territorio: el potencial de crecimiento regional dependerá en gran medida de cómo las políticas públicas se adapten a las características y oportunidades específicas y variadas de las diferentes regiones de Chile.*
- *Mejorar el acceso a la infraestructura, los servicios básicos y las telecomunicaciones en las zonas rurales y las regiones periféricas representa una fuente potencial de crecimiento que aumentaría el desempeño general del país.*
- *Para mejorar las perspectivas de las zonas rurales, es necesario pasar de políticas sectoriales agrícolas a políticas sectoriales centradas en subsidios agrícolas, a programas de desarrollo rural más integrales.*
- *Las regiones chilenas se beneficiarían en particular de políticas dirigidas a impulsar la productividad, como aquellas orientadas a la innovación y el emprendimiento empresarial, así como a mejorar la educación y la formación.*
- *La mejora y actualización de las tecnologías en industrias tradicionales con el fin de generar un crecimiento conducido por la innovación puede representar un estímulo para regiones como Valparaíso o Bío-Bío, y para las regiones del norte en las que la manufactura tiene potencial no desarrollado.*
- *Los diagnósticos “de abajo hacia arriba” de las ventajas productivas regionales pueden ayudar a identificar recursos regionales no aprovechados, posibilitando la diversificación económica. Un enfoque desde el territorio también ayudaría a considerar los efectos de derrame (spillover effects) entre los distintos sectores de un territorio y las dinámicas regionales en su conjunto.*
- *Será importante otorgar competencias ampliadas a los gobiernos regionales para permitirles desempeñar un papel activo en la discusión, la planificación y la coordinación de políticas de desarrollo regional.*
- *El potencial de los Convenios de Programación (aprovechando la recién aprobada Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional) podría desarrollarse de manera adicional. Este acuerdo contractual entre diferentes niveles de gobierno podría ayudar en la coordinación de las prioridades regionales y sectoriales.*
- *Deben fomentarse otros mecanismos, como la formación de capacidades, los sistemas de gestión del desempeño y el fortalecimiento de mecanismos de participación, con miras a fortalecer las capacidades y el desempeño regionales y locales. Por último, es necesario reforzar la estructura de gobernanza de las zonas metropolitanas con el fin de mejorar la provisión de los servicios públicos clave, y fomentar un sistema urbano integrado.*

Desarrollo regional de Chile: tendencias y desafíos

Potencial regional subutilizado

En el nivel nacional, el desempeño macroeconómico de Chile ha sido fuerte durante las últimas dos décadas, pero varía en forma notoria entre las regiones del país. Las disparidades regionales de Chile en el PIB *per cápita* son mucho más grandes que en la mayoría de los países de la OCDE (véase OCDE, 2009a). Tales disparidades se relacionan de cerca con la productividad de la mano de obra; las regiones rezagadas tienen niveles de productividad más bajos, tasas menores de matrícula en educación terciaria y menos ingresos familiares que el promedio nacional.

El proceso de nivelación no ocurre de manera uniforme, lo que ocasiona desequilibrios y polarización entre las regiones, con tres características principales: i) una amplia brecha entre las regiones intensivas en minería del norte, como Antofagasta y Tarapacá, y la Región Metropolitana de Santiago, por una parte, y las regiones intensivas en agricultura, como La Araucanía, Coquimbo y Maule, por otra parte; ii) la concentración de actividad empresarial, compañías e innovación en la Región Metropolitana de Santiago, que tiene el 40% de la población y genera el 48% del PIB nacional (véase el cuadro 9.1); y iii) una falta de crecimiento en regiones clave (algunas de las regiones más grandes en términos económicos y demográficos, como Bío-Bío y Valparaíso, han crecido con mayor lentitud que el promedio nacional, tanto en términos agregados como *per cápita*, en las últimas dos décadas) (OCDE, 2009a). Hasta la fecha, las regiones chilenas no han podido utilizar de manera completa sus recursos y alcanzar su potencial de crecimiento, limitando la capacidad nacional de crecimiento.

La infraestructura en Chile ha mejorado notablemente en décadas recientes, pero las disparidades interregionales son aún significativas. La geografía chilena - su largo excede su ancho promedio por un factor de más de 20, y su topografía es variada y difícil en gran parte del país - presenta varios desafíos para el desarrollo y la gestión de la infraestructura nacional, así como para proporcionar acceso a las comunicaciones y servicios básicos, en especial en regiones lejanas y periféricas. Bajo el programa de concesiones de infraestructura de Chile, el cual se inició en 1993, la red de infraestructura de transporte mejoró de manera sustancial; sin embargo, la conectividad con las zonas periféricas y las regiones lejanas todavía requiere ser mejorada.

Cuadro 9.1. Información e indicadores regionales básicos, Chile, 2009 o último año disponible

	Población ² (miles)	Proporción del PIB Nacional ³	PIB <i>per cápita</i> PPC ⁴	Tasa de desempleo ⁵	Índice de Pobreza ⁶ (%)
I. Tarapacá	307.4	3.9	15 308	5.7	15.7
II. Antofagasta	568.4	6.9	23 470	8.7	8
III. Atacama	278.5	2.0	13 911	9	17.4
IV. Coquimbo	708.4	2.6	7 033	8.1	16.6
V. Valparaíso	1739.9	8.8	9 722	11.2	15
RM Santiago	6814.6	48.3	13 573	9.8	11.5
VI. O'Higgins	874.8	4.0	8 711	9.4	12.7
VII. Maule	999.7	3.8	7 237	7.3	20.8
VIII. Bío-Bío	2023.0	10.0	9 415	11.3	21
IX. Araucanía	962.1	2.7	5 351	12.1	27.1
X. Los Lagos	825.8	4.9	7 824	7.8	14.2
XI. Aysén	103.7	0.7	12 780	4.6	14.8
XII. Magallanes	158.1	1.4	16 587	5.9	9.3
XIV. Los Ríos ¹	378.1	-	-	8.4	20.8
XV. Arica y Parinacota ¹	186.1	-	-	8.6	12.8

1. Las regiones de Los Ríos y Arica y Parinacota se crearon en 2007; la primera pertenecía a Los Lagos y la segunda, a Tarapacá. No hay cifras separadas de PIB para estas regiones.

2. Población estimada a 30 de junio de 2009 (Fuente: INE).

3. Datos provisionales para 2008 del Banco Central de Chile. El cálculo se basa en el subtotal regional del PIB nacional. Los datos del PIB se basan en la estructura regional anterior (12 regiones más la Región Metropolitana).

4. Cálculos de la OCDE basados en información del Banco Central de Chile. Los datos para 2008 se expresan en PPC en dólares estadounidenses 2003 a precios constantes. Los datos del PIB *per cápita* se basan en la estructura regional anterior (12 regiones más la Región Metropolitana).

5. Datos del INE para 2009.

6. Datos del Mideplan, con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2009 (CASEN).

Las disparidades interregionales en el acceso a las telecomunicaciones continúan siendo significativas: mientras cerca de 50% de los hogares de la Región Metropolitana o las regiones mineras de Tarapacá y Antofagasta tienen acceso a Internet (cifra cercana a la de algunos países de la OCDE como España, Italia o Hungría), sólo 15% de los hogares del Maule y La Araucanía (dos de las regiones intensivas en agricultura) cuentan con este servicio. Estas desigualdades corresponden de manera amplia a las disparidades en el PIB *per cápita*. Mejorar el acceso a las telecomunicaciones representa una fuente potencial de crecimiento. Por último, las disparidades interregionales entre las zonas urbanas en cuanto a acceso a servicios públicos básicos (agua, saneamiento y electricidad) no son significativas, pero sí lo son entre las zonas rurales. Las localidades rurales en La Araucanía y Bío-Bío son deficientes en particular en lo que respecta a provisión de servicios, en tanto que las de las regiones del norte requieren un mejor acceso al agua (OCDE, 2009a).

El fuerte terremoto que azotó a Chile en febrero de 2010 dañó seriamente la infraestructura del país. Cuatro de las regiones más afectadas —Maule, Bío-Bío, La Araucanía y O'Higgins— son también algunas de las regiones que ya tenían las deficiencias de infraestructura más importantes en sus zonas rurales. Adicionalmente, La Araucanía, Bío-Bío y Maule son las tres regiones con los índices de pobreza más altos del país. El gobierno ha realizado inversiones de gran envergadura para la reconstrucción después del terremoto y así reparar lo peor de los daños.

Del desarrollo rural sectorial al territorial

Se requiere dar un giro desde las políticas sectoriales agrícolas, hacia programas de desarrollo rural más integrales. El sector agrícola contribuye de manera significativa a la producción regional en varias regiones chilenas como O'Higgins, Maule, La Araucanía y Los Lagos. Sin embargo, la mayoría de las regiones agrícolas están rezagadas en cuanto a crecimiento y desarrollo económicos. Además, los productores a pequeña escala han visto poco cambio en sus ingresos provenientes de la agricultura y la mayor parte de ellos proviene de actividades no agrícolas (OCDE, 2008, 2009a). Cerca de la mitad de las familias del ámbito rural de Chile está empleada en actividades no agrícolas, principalmente en las áreas de manufactura y servicios, que ofrecen una fuente alternativa o complementaria de ingreso. No obstante, las políticas nacionales continúan concentradas en el fomento de la agricultura. Los gobiernos de los países de la OCDE reconocen cada vez más la necesidad de cambiar las políticas sectoriales rurales tradicionales hacia enfoques territoriales del desarrollo rural (OCDE, 2006a). Actividades emergentes no agrícolas, como el desarrollo de energía renovable o el turismo rural, ofrecerían alternativas interesantes a las zonas rurales chilenas. Los programas rurales territoriales que consideren las políticas agrícolas y no agrícolas, y los vínculos entre las zonas rurales y urbanas, se adaptarían mejor a las diversas características socioeconómicas y procesos productivos que afectan el desarrollo de los territorios rurales de Chile.

Desigualdades en las zonas metropolitanas

El alto grado de desigualdad en las ciudades de Santiago, Valparaíso y Concepción despierta una preocupación particular, dados los grandes costos sociales. El gran Santiago comprende 35 comunas¹ con una gran polarización en términos de índice de pobreza. Esta desigualdad también está presente en los ingresos familiares y en los niveles educativos: la comuna más rica de Santiago tiene un ingreso familiar promedio ocho veces mayor que el de la más pobre, así como niveles educativos más altos. Además, las comunas más ricas tienen mejor cobertura educativa (en especial en educación preprimaria y superior) y obtienen mejores resultados en las pruebas de rendimiento en educación básica. Los altos

niveles de desigualdad y la polarización espacial dentro de las zonas metropolitanas también representan un desafío para la cohesión y la estabilidad sociales. Las iniciativas en políticas educativas y sociales dirigidas a reducir las desigualdades han tenido algún efecto, pero necesitan ampliarse. Los gobiernos municipales enfrentan varias limitaciones interrelacionadas que afectan a la gestión de las competencias transferidas en materia de educación primaria y secundaria (véase OCDE, 2009a). Mejorar el acceso a la educación de calidad para segmentos desfavorecidos de la población será crucial para atacar los desafíos planteados por la pobreza y la desigualdad de ingresos en Chile.

Diversidad regional, pero concentración demográfica y económica

La estructura, características y recursos de las economías regionales de Chile son especialmente variados. Chile tiene más de 4 300 kilómetros de largo, con una amplia gama de tipos de suelo, climas y condiciones ambientales, que van desde los desiertos del norte hasta los lagos, fiordos y glaciares del sur. Sin embargo, en términos demográficos y económicos, el país está aún muy concentrado. Dado que 40% de la población chilena vive en la Región Metropolitana y más del 60% se ubica en Santiago, Valparaíso y Bío-Bío, la concentración demográfica en Chile es casi el doble del promedio de la OCDE (OCDE, 2009a). Santiago acumula la mayor parte del capital político, económico y humano; es allí donde la innovación de Chile se concentra y donde se encuentran la mayoría de las instalaciones de educación terciaria de alta calidad del país. Al mismo tiempo, la economía nacional depende intensamente de unos cuantos sectores, casi todos ubicados en un pequeño número de regiones, que reciben una buena parte de la inversión privada y pública.

Todos estos factores refuerzan la concentración económica y pueden contribuir a que persistan desequilibrios entre las regiones. El sector minero (18% del PIB nacional en 2008) y los servicios financieros (15% del PIB) se concentran en Antofagasta y la Región Metropolitana, respectivamente. Antofagasta por sí solo concentra casi el 50% del valor agregado del sector minero; incluyendo Tarapacá y Atacama, las otras dos principales regiones mineras del norte, aumentan esta proporción a más de 75%. De igual manera, la Región Metropolitana concentra el 76% del valor agregado en servicios financieros, 46% de la manufactura y 64% del comercio al por menor (véase el cuadro 9.2).

Cuadro 9.2 PIB por sector/región seleccionado, Chile, 2008

Región	Minería	Servicios financieros	Manu- facturas	Comercio al por menor	Con- strucción	Transporte y Comuni- caciones	Agricultura y silvicultura	Pesca
Tarapacá	17.6	1.2	1.5	6.1	2.7	2.8	0.5	10.0
Antofagasta	49.2	1.9	2.0	2.6	11.1	3.8	0.1	2.6
Atacama	9.8	1.1	0.3	1.1	3.9	1.0	2.0	3.4
Coquimbo	5.5	1.3	0.7	2.2	4.8	2.1	4.3	4.2
Valparaíso	5.1	5.2	13.7	5.2	10.8	8.8	11.7	0.9
Región Metropolitana	4.8	76.2	46.0	64.5	40.6	57.0	13.8	0.0
O'Higgins	4.9	1.6	3.0	4.6	4.1	3.0	22.0	0.0
Maule	0.2	1.6	4.8	2.0	3.6	3.6	14.5	0.1
Biobío	0.5	4.6	20.3	4.5	8.8	7.6	13.9	16.5
Araucanía	0.2	1.6	2.6	2.1	3.4	2.2	6.7	0.1
Los Lagos	0.1	3.0	3.1	3.9	4.4	5.9	10.0	45.2
Aysén	0.4	0.2	0.2	0.3	0.9	0.6	0.3	11.1
Magallanes y Antártica Chilena	1.8	0.5	1.8	1.0	0.9	1.7	0.2	5.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Porcentaje del PIB nacional por sector	18.5	15.5	13.2	9.4	8.3	7.6	2.8	0.6

Nota: Los datos del PIB regional por sector se expresan en precios constantes de 2003; los datos del porcentaje del PIB nacional por sector se expresan en precios nominales de 2008. Los datos son cifras preliminares del Banco Central de Chile. El comercio minorista incluye restaurantes y hoteles. Los datos relativos a las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos se incluyen en los de las regiones de Tarapacá y Los Lagos, respectivamente.

Fuente: Cálculos de la OCDE utilizando información del Banco Central de Chile.

Diversificar la base productiva de Chile

Chile podría beneficiarse de una mayor diversificación sectorial y geográfica, y, al mismo tiempo, de añadir valor a los sectores establecidos para hacerlos más competitivos. La falta de diversificación económica y la excesiva dependencia de los productos primarios hacen que la economía chilena sea vulnerable a los cambios repentinos en los precios internacionales de los productos y a los cambios de tendencia en la demanda que, a pesar del papel estabilizador de la regla fiscal estructural, pueden restringir el potencial de crecimiento de largo plazo. A la vez, la dependencia en los recursos naturales incrementa la presión medioambiental: la agricultura intensiva en el centro y en el sur, así como la silvicultura y las plataformas de salmón en el sur, causan erosión del suelo, pérdida de bosques nativos, aumento de la presencia de pesticidas y fertilizantes en los ríos y contaminación del agua debido a la industria del salmón. En el norte, la producción intensiva de cobre genera emisiones de arsénico y monóxido de carbono en el aire y el agua en los alrededores de las minas. Por lo general, los países de la OCDE dependen mucho menos de sus recursos naturales que Chile.

Las regiones chilenas necesitan transformar las ventajas estáticas en ventajas dinámicas produciendo bienes más complejos y con un mayor valor agregado en los sectores de especialización. Políticas en ciencia, tecnología e innovación puede desempeñar un papel clave al explorar

nuevos productos en sectores emergentes y al hacer que los sectores existentes sean más productivos y eficaces. El desarrollo tecnológico de las industrias tradicionales con el fin de generar un crecimiento conducido por la innovación puede ser un estímulo para regiones como Valparaíso y Bío-Bío, así como para las regiones del norte en las cuales la manufactura está subdesarrollada. La industria de la minería podría ser el nexo de un amplio conjunto de servicios y actividades de manufactura diversificados e interrelacionados. Más aún, a medida que Chile desarrolla mayores habilidades y tecnología en los sectores basados en recursos naturales, puede transferir el conocimiento y las ganancias en productividad a otros sectores.

Los *clusters* de potencial competitivo identificados por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) de Chile se encuentran sobre todo en sectores maduros vinculados con los recursos naturales (como la piscicultura, la minería de cobre y la fruticultura), en los cuales se tiene claras ventajas. Sin embargo, al definir los *clusters*, no se tuvo suficientemente en cuenta el diagnóstico territorial “de abajo hacia arriba”, lo cual puede ser un obstáculo para aumentar la diversificación productiva y aprovechar plenamente el diverso potencial de las regiones (OCDE, 2009a). Los diagnósticos regionales “de abajo hacia arriba” pueden ayudar a identificar recursos regionales no aprovechados para diversificar la economía. También ayudarían a tomar en cuenta los efectos de derrame los sectores y las dinámicas regionales.

La necesidad de políticas territoriales específicas

Aumentar la productividad y competitividad de las regiones requiere políticas territoriales ágiles. El crecimiento regional dependerá en gran medida de cómo se adapten las políticas públicas a las características, oportunidades y necesidades específicas de las regiones. Las políticas basadas en el territorio podrían mejorar la calidad de las inversiones públicas si se diseñan correctamente. Al mismo tiempo, las políticas territoriales pueden explotar sinergias y así asegurar que el potencial local se aborde de manera amplia. Impulsar el crecimiento regional por medio de políticas territoriales específicas para cada contexto estimulará a todas las regiones a utilizar sus recursos para alcanzar su potencial de crecimiento, reportando así un beneficio al conjunto del crecimiento nacional.

Las regiones chilenas se beneficiarían en particular de políticas orientadas a impulsar la productividad, como aquellas dirigidas a la innovación y el emprendimiento, o a mejorar la educación y la formación. Estas áreas tienen una fuerte dimensión regional, dada la heterogeneidad de los territorios chilenos, donde las oportunidades de crecimiento están ligadas a las condiciones locales, y los recursos a menudo se encuentran subutilizados. Al mismo tiempo, las estrategias impulsadas desde el nivel regional, capaces de movilizar los recursos regionales, contribuirían a una mayor diversificación de las estructuras económicas regionales.

Políticas regionales en Chile: movilizar la innovación para el desarrollo regional

Formación de un consenso nacional para la innovación

Durante los últimos años en Chile se ha dado una transición en el área de las políticas públicas de innovación. La creación del Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad (CNIC) en 2005 ha ayudado a proporcionar una visión de mediano y largo plazos para la estrategia nacional de innovación y competitividad para el período 2006–2020. La estrategia tiene un enfoque amplio e identifica tres áreas principales de acción: desarrollo de capital humano, fortalecimiento de las capacidades científicas en áreas estratégicas, e innovación empresarial. Chile aumentó la participación de los recursos públicos asignados para sustentar la innovación: entre 2005 y 2008, el presupuesto de innovación creció 74% en términos reales, aunque aún es relativamente bajo conforme a los estándares de la OCDE (OCDE e IADB, 2010).

Mejorar la participación de los diferentes actores podría reforzar el apoyo para la innovación. La experiencia en los países de la OCDE muestra que los países necesitan alentar la participación de diferentes actores a través del tiempo, fomentando así el proceso de formación de consenso. Identificar los mecanismos para una participación mejor y más eficaz de las entidades regionales es un desafío clave para la evolución de las políticas de innovación en Chile. Al mismo tiempo, involucrar a los representantes de la academia y de las empresas del sector privado en ejercicios de planificación de estrategia, una práctica común en los países de la OCDE, ayudaría a diseñar instrumentos que respondan mejor a las necesidades de los beneficiarios (OCDE e IADB, 2010).

Desarrollar sistemas regionales de innovación

En la actualidad, el sistema de innovación de Chile está concentrado en la capital, en detrimento de los sistemas regionales de innovación. Chile necesita avanzar a un sistema que fomente la innovación a nivel regional, a la vez que maximice la difusión de los resultados que se obtienen en la Región Metropolitana de Santiago. Un desafío específico para el desarrollo de un enfoque regional es el hecho de que la inversión en innovación se enfoca con fuerza en I+D pública, que tiende a llevarse a cabo en la capital. Cerca de 40% del gasto total en I+D es realizado por universidades, principalmente ubicadas en Santiago: las dos más grandes - la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile - representan una proporción importante de esta I+D. La mayor parte de la inversión privada en I+D también se dirige a Santiago. Evidencia de los países de la OCDE sugiere que la capacidad de las regiones de apoyar procesos de aprendizaje e innovación es una fuente clave de ventaja competitiva. Esta evidencia es complementada por investigación

académica que identifica al nivel regional como una fuente clave de innovación (OCDE 2007, 2009b, 2009c; Comisión Europea, 2006).

En años recientes, Chile desarrolló proyectos y programas dirigidos a reforzar la participación de las regiones en la definición de las políticas regionales de innovación y desarrollo económico. Tal es el caso de la creación de las agencias regionales de desarrollo productivo (ARDP). En 2006–2007 el gobierno chileno estableció agencias regionales de desarrollo para avanzar hacia un enfoque integrado al desarrollo productivo regional. El proceso fue dirigido por la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO. Una de las principales funciones de las ARDP es desarrollar agendas regionales para el desarrollo y la innovación productivos, así como programas de mejoramiento de la competitividad (PMC), basados en bienes, fortalezas y oportunidades regionales. Este proceso se desarrolla desde la región, con la participación de distintos actores -sectores público y privado, universidades y sociedad civil- que se vuelven responsables de una visión estratégica de largo plazo del desarrollo productivo de la región. Desde 2011 las ARDP se transformarán en corporaciones de desarrollo para reducir, de manera progresiva, su dependencia de la CORFO e incrementar su relación con el Consejo Regional.

Las ARDP constituyen un ejemplo muy importante del fortalecimiento de la participación regional y la sociedad pública/privada en Chile. Otras iniciativas interesantes incluyen la asignación regional del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) y los Centros de Investigación Científica y Tecnológica de CONICYT (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica) (véase el recuadro 9.1). Algunas de estas actividades han tenido más éxito que otras; sin embargo, en su conjunto, representan un adelanto importante para fortalecer las capacidades de innovación en el nivel regional.

Mejorar la coordinación vertical y horizontal

Chile se encamina gradualmente a un modelo que otorgue mayor “voz” a las regiones. En efecto, se necesita una mejor coordinación horizontal² y vertical,³ incluyendo la aclaración de las responsabilidades institucionales a nivel regional en el área de innovación, y la relación entre las ARDP y los gobiernos regionales. En los países de la OCDE, diferentes niveles de gobierno participan en la política de innovación y algunas veces el nivel del gasto subnacional en innovación puede ser significativo (por ejemplo, en Alemania y España). Por tanto, es importante gestionar las superposiciones y brechas y asegurar la sinergia en los inevitables acuerdos para compartir competencias. Se necesitan incentivos tanto para asegurar una política de innovación coherente, como para apoyar a las regiones a seleccionar las estrategias más apropiadas. Las ARDP representaron un esfuerzo crucial para construir capacidad en las regiones en lo que respecta a producción, desarrollo e innovación, con un fuerte apoyo desde el centro, el cual se reducirá de manera gradual. Las agencias de desarrollo regional

constituyen una institución común en los países de la OCDE (por ejemplo, Reino Unido y Canadá) para apoyar la coordinación y las sociedades público-privadas en el desarrollo económico local.

Recuadro 9.1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales de innovación en el nivel regional

Asignación regional del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)

El FIC se creó en 2006 como un instrumento para canalizar los recursos financieros de los derechos en el sector minero a la innovación. A partir de 2008, 25% de los recursos del Fondo se asignaban sobre una base regional. El gobierno regional, tomando en consideración la estrategia de innovación nacional, la estrategia de desarrollo regional correspondiente, la agenda de innovación estratégica y los programas de mejoramiento de la competitividad de las agencias de desarrollo regional, definirá el uso de estos recursos. Los proyectos deben enfocarse en ciencia, investigación aplicada, emprendimiento innovador, formación y desarrollo de recursos humanos especializados o la transferencia y difusión de la tecnología. Por último, los recursos deben transferirse, por medio de acuerdos, a la CORFO, Innova Chile, la CONICYT, universidades estatales o aquellas reconocidas por el Estado y/o centros científicos tecnológicos de excelencia.

Centros científicos y técnicos regionales de CONICYT

En 2000, CONICYT arrancó un programa regional en ciencia y tecnología, que apoya el establecimiento de 11 centros científicos y tecnológicos en 11 regiones para estimular el desarrollo de centros de excelencia en disciplinas o áreas de investigación específicas que coinciden con los recursos y ventajas regionales. La iniciativa es gestionada en conjunto con los gobiernos y universidades regionales, así como el sector privado. Sin embargo, hasta ahora se han iniciado pocos proyectos, y los mismos representan una participación modesta del presupuesto total de CONICYT (2.9% para 2008).

Fuentes: OCDE (2009a), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OCDE París, DOI: 10.1787/9789264060791-en; OCDE e IADB (2010), "Strengthening Institutional Capacities for Innovation Policy Design and Implementation in Chile", <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35166758>.

Capacidad local para asimilar la difusión de conocimiento

Como se examinó en la Conferencia Rural 2006 de la OCDE en Edimburgo (OCDE, 2006b), la innovación debe implicar también invertir en la capacidad local para asimilar la difusión de conocimiento. Esto se relaciona de manera directa con la inversión en educación y capital humano en las zonas rurales. Las localidades periféricas y las zonas rurales de Chile necesitan tener un mayor acceso a oportunidades relacionadas con educación, investigación y formación vocacional de calidad. Medidas adicionales podrían incluir: mejoras en los programas

de formación en el trabajo, promover lazos entre la educación y los mercados laborales locales, y creación de centros regionales de aprendizaje para cubrir las necesidades educativas en áreas clave.

Desarrollo y gobernabilidad regional en Chile

Chile es un Estado altamente centralizado. En la actualidad se divide en 15 regiones, 13 de las cuales se establecieron hace tres décadas y dos a principios de 2007. Las regiones se subdividen en 52 provincias, las que, a su vez, se subdividen en comunas (gestionadas por municipalidades).⁴ Cada nivel administrativo tiene funciones delegadas.

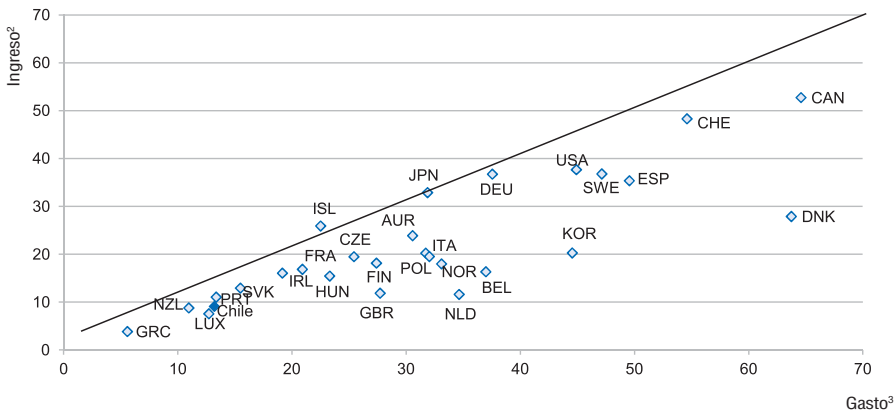
El nivel regional tiene dos categorías de actores: desconcentrados⁵ y descentralizados. Los primeros son representantes del gobierno nacional e incluyen un intendente (el representante directo del Presidente de la República en cada una de las regiones), Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y representantes regionales de las agencias públicas nacionales (Corfo, INDAP y FOSIS, entre otras) involucrados en brindar servicios públicos clave. El gobierno regional descentralizado está constituido por el intendente y el Consejo Regional (CORE). El intendente dirige el Consejo Regional, actuando como el principal representante del gobierno central y, a la vez, como coordinador de las políticas regionales. El CORE supervisa, tiene poderes de toma de decisiones, regulatorios y de supervisión; es, además, responsable de aprobar los planes de desarrollo de la región y su presupuesto, que deben concordar con la política nacional de desarrollo y el presupuesto nacional. Se va a promulgar una reforma para elegir de manera directa mediante sufragio a los consejeros regionales. Las principales funciones del gobierno regional son: i) definir y tomar decisiones con respecto al uso de recursos de inversiones públicas regionales, en especial del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional (FNDR)⁶; ii) diseñar programas y políticas de desarrollo y productividad regionales; iii) aprobar el plan regional de desarrollo; iv) asesorar a los gobiernos municipales; v) construir y gestionar la pavimentación de aceras y caminos en zonas rurales, y vi) llevar a cabo varias tareas relacionadas con la gestión de la tierra, los asentamientos humanos y el equipo de infraestructura.

Los gobiernos municipales (municipalidades) son entidades legales autónomas con recursos propios. Son regidos por un alcalde, quien dirige la administración local, y un Concejo Municipal, con funciones de toma de decisiones, regulatorias y supervisoras. Tanto el alcalde como los concejales son elegidos de manera directa por los ciudadanos por periodos de cuatro años. Los gobiernos municipales tienen las siguientes funciones exclusivas: el diseño, aprobación y modificación del plan de desarrollo municipal; la planificación y regulación de la municipalidad, así como la preparación de suplan regulador; el fomento del desarrollo local; la supervisión del transporte público, y hacer cumplir normas con respecto a la construcción. Los gobiernos locales también tienen funciones compartidas que incluyen: salud pública,

educación, cultura, seguridad ciudadana, formación en el trabajo y desarrollo económico, turismo, transporte público, reglamentos de tránsito y construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria.

Chile tiene un bajo nivel de descentralización fiscal en comparación con otros países de la OCDE. Sólo Grecia, Nueva Zelanda y Luxemburgo tienen menos autonomía fiscal subnacional que Chile. Los ingresos subnacionales en Chile representan sólo 8.1% de los ingresos totales del gobierno y los gastos subnacionales suman 13.2%, cifras muy por debajo de los respectivos promedios de la OCDE (véase la gráfica 9.1). Bajo el estricto marco administrativo, fiscal y regulatorio del Estado central, los actores subnacionales permanecen controlados en gran medida por las directrices nacionales.

Gráfica 9.1. Descentralización fiscal en países de la OCDE, 2008¹



1. O último año disponible: 2005 para Chile, Corea, Nueva Zelanda y Polonia.
2. Excluye transferencias recibidas de otros niveles de gobierno.
3. Excluye transferencias pagadas a otros niveles de gobierno. Las cifras sobre Chile son estimaciones basados en IMF, *Government Finance Statistic Yearbook*.
4. La participación de ingresos subnacionales se expresa en porcentaje de los ingresos totales del gobierno continental.

Fuente: Base de datos National Accounts de la OCDE; US Bureau of Economic Analysis; Chile: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistic Yearbook*.

Reformas recientes para descentralizar el sistema administrativo

En años recientes se han transferido varias funciones administrativas en los niveles regional y local, incluyendo la responsabilidad de la planificación regional, que pasó del Ministerio de Planificación (Mideplan) hacia los gobiernos regionales, y el

establecimiento de nuevas divisiones de planificación regional dentro de los gobiernos regionales. Una reforma reciente, que se encuentra en las fases finales de aprobación, conferirá personalidad jurídica a las asociaciones municipales. Es probable que esto favorezca la creación de asociaciones entre localidades con características comunes y la presentación de iniciativas de inversión de múltiples municipios. Las reformas de descentralización en Chile son parte de una tendencia común en la mayoría de los países de la OCDE.

Formación de capacidad y medición del desempeño en nivel subnacional

Invertir en el fortalecimiento de las capacidades y en la medición del desempeño será crucial para preparar a los gobiernos subnacionales para llevar a cabo de manera eficaz las competencias recién delegadas y ayudará a disipar uno de los temores de los oponentes a estas reformas, es decir, que los funcionarios públicos subnacionales carecen de la capacidad para efectuar un mandato más amplio. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile (Subdere) ha emprendido diferentes programas para mejorar las capacidades de los funcionarios públicos locales y regionales. Chile ha puesto en marcha también varios programas de gestión del desempeño basados en indicadores, como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y el Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales. Estos programas incluyen procesos de supervisión y certificación, así como el uso de indicadores y programas de formación para apoyar a los gobiernos municipales y regionales a mejorar la capacidad de respuesta de sus administraciones.

Muchos países de la OCDE han introducido sistemas de gestión del desempeño e indicadores para supervisar la provisión de servicios públicos y alentar la formación de capacidad a nivel subnacional. Dos interesantes ejemplos de estos sistemas son la Revisión de Australia de la Provisión de Servicios Gubernamentales, una evaluación exhaustiva que proporciona información sobre el desempeño en 14 áreas de servicio público, así como el sistema KOSTRA de Noruega, el cual recaba y difunde información acerca del desempeño de los gobiernos locales. Estos análisis comparados también proporcionan información que puede utilizarse para evaluar la eficacia de los presupuestos subnacionales. Sin embargo, las observaciones de varios países de la OCDE revelan que, aparte de los mecanismos para reforzar el desempeño y mejorar las habilidades de los funcionarios locales, la formación de capacidades en el contexto de la descentralización administrativa se beneficia de manera clara de la participación progresiva de los gobiernos subnacionales en los asuntos públicos, en un marco basado en el “aprendizaje práctico”.

Reformas adoptadas conforme al Estudio Territorial de la OCDE

El 16 de octubre de 2009, Chile aprobó la Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional (Ley 20.390). Las recomendaciones del *Estudio Territorial de la OCDE* fueron elementos de consideración en la aprobación de esta reforma constitucional.

- El *Estudio Territorial* recomendó el cambio hacia una estructura de gobernanza regional sólida, así como el fortalecimiento del rol y la posición del Consejo Regional como una unidad más autónoma. La Reforma Constitucional incluyó la elección directa de los consejeros regionales, creando un organismo electo de manera democrática, orientado a gestionar el desarrollo regional; la reforma incluye la elección de presidentes de los consejos regionales. Una ley subsecuente regulará las funciones y atribuciones del presidente del consejo.
- El *Estudio Territorial* recomendó reforzar los acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno, así como reforzar los Convenios de Programación para avanzar hacia un presupuesto multianual y una planificación multinivel. La Reforma Constitucional incluyó la institucionalización de los Convenios de Programación como contratos de cumplimiento obligatorio entre una o más regiones, ministerios, municipalidades o instituciones privadas.
- El *Estudio Territorial* recomendó establecer un sistema de gobernabilidad para las zonas metropolitanas de modo de asegurar la coordinación en la provisión de servicios públicos clave entre las comunas que forman parte de una zona metropolitana funcional. La Reforma Constitucional reconoce (por primera vez) a las zonas metropolitanas como entidades institucionales; la definición precisa de las características y la estructura de gobernanza de estas zonas se incluirá en una ley posterior.

Fortalecimiento del marco institucional a nivel regional

Chile requiere aún un marco institucional más fuerte en el nivel subnacional para reunir y coordinar a los diferentes actores locales y a los diversos programas e instrumentos diseñados para fomentar el desarrollo territorial. En la actualidad, la mayoría de los gobiernos municipales no cuentan con los recursos ni con el incentivo para invertir en iniciativas de desarrollo económico local. Además, se requerirá una estructura coordinada de gobernanza local, en especial en ciudades grandes como Santiago, para mejorar la armonización de las diferentes políticas sectoriales en la zona metropolitana (por ejemplo, vivienda, planificación del uso de suelo y desarrollo económico) y para mejorar la coordinación en la provisión de servicios públicos clave (en especial el transporte público) en varias comunas dentro de una ciudad. El

reconocimiento de las zonas metropolitanas en la reforma constitucional (Ley 20.390) se desarrollará en una ley subsecuente. Esto ofrece una gran oportunidad para definir una estructura eficaz de gobernabilidad metropolitana para Chile.

El fortalecimiento de la gobernabilidad regional implicará desafíos importantes: es crucial otorgar mayores responsabilidades a los gobiernos regionales para permitirles desempeñar un papel activo en la discusión, la planificación y la coordinación de las políticas regionales. En paralelo, es necesario que haya una mayor coordinación institucionalizada entre los gobiernos regionales, los ministerios sectoriales y las diferentes agencias públicas. Al mismo tiempo, el proceso de inversión deberá adaptarse a una lógica territorial que haga posible el financiamiento de iniciativas multisectoriales integradas y un marco de planificación presupuestaria plurianual.

El reforzamiento de los Convenios de Programación es un buen primer paso en la coordinación de prioridades y responsabilidades regionales y sectoriales para el desarrollo económico regional. Los gobiernos de la OCDE utilizan arreglos de gobernanza multinivel para mejorar las relaciones entre varios niveles de gobierno en la formulación de políticas públicas. Por último, la reforma recién aprobada para la elección directa de los consejeros regionales y la elección de un presidente de este organismo regional podría ser el punto de arranque para reforzar la función, la posición y la autonomía del Consejo Regional, y aumentar tanto la motivación para el desarrollo como la rendición de cuentas regionales en la elaboración de políticas regionales.

Notas

1. Las comunas son gestionadas por municipalidades (gobiernos municipales).
2. Esta coordinación se necesita entre las varias agencias que a nivel nacional ofrecen programas relacionados con la innovación.
3. También se requiere entre las agencias nacionales y regionales, así como las universidades y centros de investigación regionales.
4. Las municipalidades pueden administrar a un grupo de comunas. En Chile hay en la actualidad 346 comunas y 345 municipalidades.
5. La desconcentración ocurre cuando el gobierno central delega la responsabilidad por ciertos servicios a sus sucursales regionales, no implicando transferencia de autoridad a los niveles inferiores de gobierno (SIGMA, 2006).
6. Una de las principales funciones de los gobiernos regionales es supervisar transferencias nacionales determinadas en forma anual para inversiones decididas en el nivel regional (sobre todo el FNDR), la mayoría de las cuales financia iniciativas locales. Si bien el

gobierno regional interviene en el proceso de asignación, la asignación de los recursos es regulada por la ley nacional de presupuestos.

Lectura adicional

- CASEN 2009 (2010), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, julio 2010.
- Comisión Europea (2006), “Constructing Regional Advantage, Principles, Perspectives, Policies”, European Commission, Directorate-General for Research Information and Communication Unit, Bruselas.
- OCDE (2006a), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264023918-en.
- OCDE (2006b), “Investment Priorities for Rural Development”, actas de la OCDE Rural Conference, Edinburgh, Escocia, 19-20 de octubre de 2006. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/33/26/37865696.pdf.
- OCDE (2007), *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*, OECD Reviews of Regional Innovation, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264031838-en.
- OCDE (2008), *OECD Review of Agricultural Policies: Chile 2008*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264042247-en.
- OCDE (2009a), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264060791-en.
- OCDE (2009b), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264039469-en.
- OCDE (2009c), *OECD Reviews of Regional Innovation: 15 Mexican States 2009*, OECD Reviews of Regional Innovation, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264060135-en.
- OCDE (2010), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2010*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.
- OCDE e IADB (2010), “Strengthening Institutional Capacities for Innovation Policy Design and Implementation in Chile”. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35166758>.
- SIGMA (2006), “European Policy Options for the Distribution of Competences Across Levels of Government”, Conferencia: Public Administration Reform and Territorial Organisation: Empowering Local Governments, Ankara, 28 de febrero – 1 de marzo de 2006.

Capítulo 10

Promoción del crecimiento verde

Recomendaciones principales

- *Integrar de manera adicional los objetivos ambientales en políticas sectoriales (minería, actividad forestal, turismo, energía, agricultura, pesca y transporte) para lograr un crecimiento verde.*
- *Formular una estrategia nacional de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) con un objetivo de reducción de las emisiones y planes de acción para sectores clave; eliminar de manera gradual los subsidios para combustibles (incluso créditos y exenciones fiscales) e introducir la fijación de precios del carbono como la manera más eficiente eficaz en costos de tratar las emisiones de GEI generadas por la producción de energía, el transporte y la industria.*
- *Poner en marcha de manera completa la Estrategia Nacional de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas (GICH), con miras a mejorar la coordinación del sector público en la gestión del agua. Reevaluar los estándares de flujo de los ríos para asegurarse de que son adecuados y se cumplen.*
- *Implementación completa del Plan de Acción de País de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, dedicar los recursos adecuados a cumplir con el objetivo de proteger a 10% de todos los ecosistemas significativos de Chile y diseñar mecanismos para pagar por los servicios de ecosistemas.*
- *Reducir más el impacto ambiental del sector minero (por ejemplo, la contaminación del aire por SO₂ y arsénico, la contaminación del agua, los sitios y las presas para contener residuos abandonados). U; utilizar instrumentos económicos y de otro tipo para resolver los problemas de contaminación, relacionados con el principio de “quien contamina paga”, y prestar atención especial atención a las compañías mineras pequeñas y medianas por medio de ayuda tecnológica, financiera y de consultoría.*
- *Aumentar la contribución financiera del sector minero, entre otras cosas, para apoyar la inversión de largo plazo en capital humano, ambiental y social; considerar un mecanismo para una captura más eficaz de las rentas de recursos relacionadas con la explotación de minerales.*
- *Utilizar los instrumentos económicos de manera más amplia para complementar las medidas de dominio y control que el país emplea en sus políticas ambientales, incluyendo la revisión del sistema fiscal, y asegurarse de que refleje mejor el costo verdadero de las externalidades ambientales.*
- *Asegurarse de que el nuevo marco institucional facilita la puesta en marcha eficiente de los instrumentos legales de la OCDE que tienen que ver con el ambiente, en particular los relacionados con los residuos y los químicos; completar la implementación de la Política Nacional de Seguridad Química y de la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y asegurar la promulgación y ejecución de una nueva Ley general de Residuos.*

En las décadas recientes los problemas en Chile han estado muy relacionados con el rápido crecimiento económico basado en exportaciones. Si bien el desarrollo económico ha sido apoyado por políticas macroeconómicas y sociales adecuadas, ha ejercido una presión considerable sobre los recursos naturales, en particular en los sectores en auge como la minería, la actividad forestal y la pesca. Las políticas ambientales han sido influenciadas con fuerza por preocupaciones acerca de la salud humana (por ejemplo, con respecto a la mala calidad del aire en la Región¹ Metropolitana de Santiago y en los alrededores de las fundiciones de cobre en el norte de Chile) y el comercio internacional (Chile exporta sobre todo a países de la OCDE). La implementación de políticas ambientales no parece haber disminuido la competitividad internacional del país; en varios sectores, el cumplimiento riguroso de demandantes normas ambientales se considera necesario para la penetración de productos chilenos en los mercados de la OCDE.

Desde la década de 1990, Chile ha venido implementando políticas ambientales relativas al aire, el agua, la biodiversidad y la gestión de residuos, con instrumentos innovadores (por ejemplo, el comercio de derechos) y reformas exitosas (por ejemplo, en los servicios de agua). Sin embargo, la integración adicional de esfuerzos para proteger el ambiente en otros sectores como la energía, la minería, la agricultura, la actividad forestal, el transporte y el turismo todavía representa un desafío. Para lograr un crecimiento verde, se requieren esfuerzos orientados a fomentar políticas “verdes” en estos sectores económicos y para conseguir respuestas eficaces en costos a los desafíos ambientales. Las fuerzas y cambios económicos en estos sectores influyen en las condiciones y tendencias ambientales, y de ahí pueden aumentar o disminuir los beneficios de las políticas ambientales.

Las preocupaciones de salud y ambientales en mercados de exportación continuarán impulsando el progreso ambiental en Chile, incluyendo reducciones adicionales a las emisiones atmosféricas (por ejemplo, provenientes de la industria, la producción de energía y el transporte) y una mejora continua de la infraestructura relacionada con el agua y la gestión doméstica e industrial de residuos. La naturaleza y la biodiversidad deben protegerse cada vez más como bienes para las industrias de recreación y turismo nacional e internacional. Se requiere el cumplimiento adicional de las normas de la OCDE y los instrumentos legales, en particular en relación con la gestión de residuos, el control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y la seguridad química.

Marco institucional y de política para el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales

Incluso antes de su acceso a la OCDE, Chile participó en el Estudio de Desempeño Ambiental de la OCDE del país en 2004–05. Desde entonces, Chile, y la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) en particular, han dado pasos importantes para fortalecer su política ambiental y su marco institucional, el cual se basa en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994. El proceso de acceso a la OCDE fomentó aún más las reformas relacionadas con el ambiente. En 2010 se establecieron un nuevo Ministerio del Medio Ambiente y sus agencias subordinadas (Servicio de Evaluación Ambiental y Superintendencia del Medio Ambiente). Este nuevo marco institucional permitirá al gobierno chileno asignar las responsabilidades pertinentes en una forma eficaz para servir mejor a la reforma de la política del medio ambiente.

La base de la política ambiental y el marco legal están bien establecidos en Chile. Si bien en el pasado reciente la atención se ha centrado en el desarrollo de planes y estrategias dirigidos a áreas ambientales específicas, en los años por venir la reforma de política deberá enfocarse en reforzar la implementación de estos planes, la ejecución de la legislación y el aseguramiento de que el nuevo marco institucional facilita la puesta en marcha eficaz de los instrumentos legales de la OCDE, en particular los relacionados con los residuos y los químicos, pero también aquellos vinculados con el fortalecimiento de los estándares, los sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (PCIC), así como la expansión del uso de instrumentos económicos.

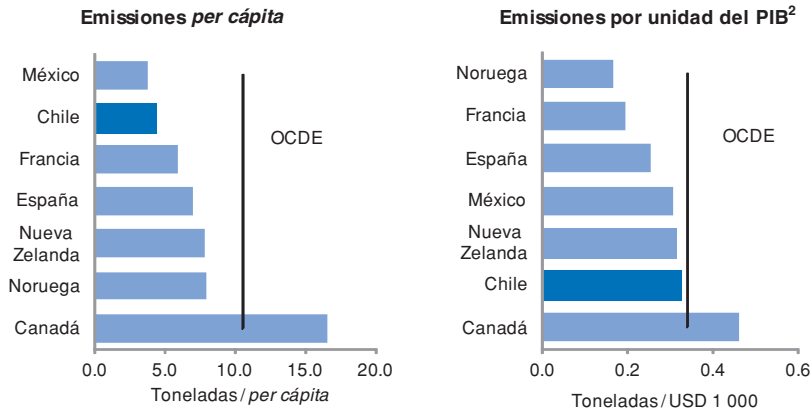
Cambio climático

Chile es vulnerable al cambio climático. La tasa a la que los glaciares del país se derriten ha aumentado en años recientes y se espera que los recursos hídricos y las agroindustrias orientadas a la exportación resulten afectados en forma negativa por el cambio de clima. Puesto que la adaptación al cambio climático es un desafío relativamente nuevo, Chile podría beneficiarse del análisis de la OCDE y las oportunidades de intercambiar experiencias con otros países sobre cómo incentivar la mejor adaptación en costos en una gama de sectores.

La intensidad de carbono del país, a 0.33 toneladas de CO₂ por unidad del PIB, concuerda con el promedio de la OCDE y sus emisiones de CO₂ per cápita se encuentran bajo el promedio de la OCDE (véase la gráfica 10.1). Sin embargo, en términos absolutos, las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) de Chile en los 15 años pasados crecieron con rapidez (véase la gráfica 10.2), a una de las tasas más altas, junto con las de China e India. Los principales impulsores incluyen un aumento en el uso de los automóviles y una mayor dependencia del carbón en años

recientes, resultado de las interrupciones en la provisión de gas importado de Argentina. Chile, junto con otros dos países miembros de la OCDE, México y Corea, no es un país perteneciente al Anexo 1 (industrializado) conforme con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Como tal, Chile no tiene los límites de emisiones legalmente obligatorios especificados en el Protocolo de Kyoto.

Gráfica 10.1. Intensidad de las emisiones de CO₂,¹ 2008



1. Emisiones de CO₂ por el uso de energía.
2. PIB a precios y paridad de poder de compra de 2005.

Fuente: International Energy Agency (2010a), *CO₂ Emissions from Fuel Combustion 2010*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264096134-en; IEA (2010b), "World energy balances", *IEA World Energy Statistics and Balances* (base de datos), DOI: 10.1787/data-00512-en (accedida el 17 de marzo de 2011); Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE 87; Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE 88.

Gráfica 10.2. Tendencias de emisiones de CO₂ de Chile, 1995-2008

1995= 100

Año	Emisiones de CO ₂ (Índice)	Provisión de combustibles fósiles (Índice)	PIB (Índice)
1995	100	100	100
1997	~135	~135	~120
1999	~150	~150	~125
2001	~140	~140	~130
2003	~155	~155	~135
2005	~165	~165	~145
2007	~175	~175	~155
2008	~180	~180	~160

--- Emisiones de CO₂ — Provisión de combustibles fósiles — PIB

Fuente: OCDE-IEA (2009), *CO₂ Emissions from Fuel Combustion*.

La necesidad de preparar mejor al país para lidiar con el cambio climático y contribuir a los esfuerzos globales en este ámbito llevó a Chile a preparar una Estrategia Nacional de Cambio Climático en 2006 y el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008–12. El Plan de Acción no especifica metas o compromisos en términos de las reducciones de la emisión de GEI, pero sí establece objetivos amplios de realizar investigación acerca de: i) adaptarse a los impactos del cambio climático, ii) mitigar las emisiones de GEI, y iii) formar y fomentar la capacidad para abordar el asunto. El Plan se enfoca en los recursos acuíferos, la biodiversidad, la salud humana y la infraestructura costera, así como en atacar el cambio climático en las industrias forestal, agrícola, minera y pesquera. En julio de 2009 se estableció un Consejo de Ministros para el Cambio Climático, que comprendía a los ministros de Hacienda, Medio Ambiente, Energía, Relaciones Exteriores, Agricultura y la Secretaría General de la Presidencia. Chile se adhirió al Acuerdo de Copenhague, y en 2010 presentó información sobre sus acciones nacionales apropiadas de mitigación con el objetivo de recortar emisiones en 20% de *Business as Usual* en 2020 a partir de los niveles de 2007, las cuales se listan en el Apéndice II del Acuerdo.

Las medidas de mitigación descritas en el Plan de Acción se concentran en la energía renovable y la eficacia energética que, de ponerse en práctica de manera correcta, ayudarán a “enverdecer” el sector energético. Dichas medidas incluyen asignar más de 10 millones de dólares estadounidenses para la investigación sobre biocombustibles, un fondo garantizado por el gobierno de 400 millones de dólares estadounidenses para inversiones en tecnologías de energía renovable y eficacia energética, así como un Centro de Energías Renovables con un presupuesto de más de 1 millón de dólares estadounidenses. Esto concuerda también con el objetivo de seguridad en la energía de diversificar las fuentes de energía y alentar el uso de energía renovable no convencional con los objetivos de 5% y 10% de la electricidad vendida de fuentes renovables, respectivamente, para 2014 y 2024. Más aún, en 2007 se eliminó un impuesto a los biocombustibles y en 2008 se adoptó una nueva ley sobre energía que promueve la energía renovable y se está implementando ahora. El gobierno está promoviendo la instalación de sistemas térmicos solares para edificios públicos, comerciales, industriales y de casa habitación, así como un subsidio eficaz para la construcción y retroalimentación de vivienda pública en el uso de energía. Reflejando una recomendación del *Environmental Performance Review* 2005 de la OCDE sobre Chile, evaluaciones de costo-beneficio de las políticas que se utilizan o proponen para reducir las emisiones e incentivar el desarrollo de la capacidad de energía renovable serían útiles para asegurar que se logran reducciones en las emisiones al costo más bajo. El análisis de la OCDE sobre la identificación y la puesta en marcha de mezclas de políticas eficaces en costos podría proporcionar perspectivas de importancia.

Para evaluar las opciones para la mitigación de los GEI, cada año se miden las emisiones de la minería de cobre y se estiman las emisiones

de las exportaciones agrícolas y silvícolas (incluyendo la producción y el transporte). En el área del transporte se introdujo un programa de incentivos para la adquisición de vehículos híbridos y se propuso un sistema de etiquetado para informar a los consumidores de las emisiones de CO₂ para vehículos nuevos. Asimismo, se planifican medidas de infraestructura y seguridad para permitir el aumento en el uso de bicicletas.

Chile ha participado de manera activa en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM, por sus siglas en inglés), con cerca de 40 proyectos terminados desde 2004. Varían entre la captura de gas metano para relleno sanitario, un proyecto nacional de eficacia energética de instalación de focos CFL, captura del gas metano proveniente de la agricultura y un proyecto de energía eólica que rinde unos 300 millones de dólares estadounidenses en créditos de carbono comerciados para las empresas chilenas.

Opciones de política para un progreso adicional

Por ser un país perteneciente a la OCDE, Chile debería considerar tomar medidas y comprometerse con el cambio climático, similares a los de otros países de la OCDE y los incluidos en el Anexo 1. El Plan de Acción Nacional de Cambio Climático contiene útiles análisis y un curso de acción. El gobierno podría ir más allá al formular una estrategia nacional de mitigación de las emisiones de GEI, así como planes de nivel sectorial, que incluyen los sectores eléctrico, industrial, del transporte y silvícola. Con el aumento en la capacidad y la base de información, y los planes y estrategias que se desarrollan conforme con el Plan de Acción 2008–12, Chile deberá ser capaz de planificar cómo se lograrían tales objetivos de reducción de emisiones.

Al igual que muchos otros países, Chile se enfrenta al difícil desafío de equilibrar el crecimiento económico, la seguridad energética y los objetivos ambientales. En parte como respuesta al cese casi completo por parte de Argentina de sus exportaciones de gas debido a su propia escasez de energía, en la actualidad Chile está comprometido a construir nuevas plantas de energía basadas en carbón. La inversión en dichas plantas se está expandiendo a un ritmo mucho más rápido que las inversiones en capacidad de energía renovable. De acuerdo con las Nuevas Guías para Políticas Energéticas que el ministro de Energía presentó a la presidenta Bachelet en 2009, el carbón representará 25% de la provisión de electricidad de Chile para 2020, y las emisiones anuales aumentarán cuatro veces para 2030. Más aún, algunas medidas recientes, como la exención en el impuesto a los combustibles y la inyección de mil millones de dólares estadounidenses en el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados de Petróleo en 2008 (que se eliminó en junio de 2010), no ha conseguido desincentivar el uso de los combustibles fósiles.

Chile no tiene medidas fiscales para hacer que los contaminadores paguen los costos sociales relacionados con el uso del carbón. Como resultado, Chile deberá eliminar de manera gradual los subsidios ineficaces y ambientalmente dañinos, como lo recomiendan la OCDE y el G20 (aunque estos subsidios tienen la intención de reducir la volatilidad de los precios de los combustibles, de facto bajan los precios de la energía). Las bandas de precios pueden contribuir a estabilizar los precios de los combustibles en tanto operen en ambas direcciones y no se desvíen de los precios internacionales durante periodos muy extensos. Sin embargo, no son adecuados para cumplir con objetivos sociales, pues es más probable que los hogares con mayores recursos se beneficien de ellos debido a su mayor uso de energía y a su posesión de vehículos de motor. En cambio, las metas sociales se alcanzan más fácilmente mediante transferencias de efectivo directas y dirigidas a familias de bajos ingresos, y estas medidas tampoco son ambientalmente dañinas, pues no interfieren con las señales de precios vinculadas al consumo de combustibles fósiles. Chile también debe fomentar la fijación de precios del carbono como la mejor manera de costos de tratar las emisiones de GEI generadas por la producción de energía, el transporte y la industria. La fijación de precios del carbono (por ejemplo, mediante impuestos al carbono o comercio de sus emisiones) permite que los contaminadores adopten los medios más rentables para alcanzar una reducción de emisiones en comparación con los enfoques regulatorios, como los estándares de tecnología (OCDE, 2008, 2009b). Sin la eliminación de subsidios a los combustibles fósiles y la fijación de precios del carbono.

Gestión del agua

Chile se enfrenta a una importante competencia por recursos hídricos. Si bien el país tiene abundantes recursos hídricos en general, la desigualdad en su ubicación y las actividades económicas significa que varias regiones enfrentan una grave escasez. La contaminación del agua es también un desafío relevante, sobre todo debido a las descargas no tratadas del drenaje urbano e industrial, la agricultura en las zonas rurales y, en el norte del país, las actividades mineras. El país también está expuesto a sequías e inundaciones que con probabilidad serán cada vez más frecuentes debido al cambio climático.

Opciones de política para abordar la gestión de los recursos acuíferos

Chile tiene un sistema antiguo de derechos de agua comerciables. A pesar de varias reformas realizadas, este sistema aún debe lograr su objetivo de asignar agua a su uso con el valor más alto y al mismo tiempo proteger los ecosistemas hídricos. Se ha introducido una sanción sobre derechos de agua no utilizados para reducir el “acaparamiento de agua”, pero muchos agricultores aún mantienen derechos de agua

excedentes para utilizar en caso de sequía. La reducción de las restricciones al comercio de los derechos de agua tiene el potencial de asignar recursos acuíferos limitado a sus usos más productivos después de dejar margen para consideraciones ambientales. Facilitar el comercio permitiría que los precios reflejaran mejor la relativa escasez de los recursos hídricos. No obstante, la experiencia con los mercados de agua es aún relativamente limitada en el mundo. El análisis de cómo diseñar mejor mecanismos de asignación de agua sería un área fructífera del trabajo de la OCDE, donde la experiencia chilena podría contribuir con buenas prácticas significativas, en particular en el contexto de la propuesta reforma constitucional de Chile con respecto a derechos de agua dulce.

Instrumentos económicos como cargos, cuotas, impuestos y permisos comerciables también podrían usarse para resolver los problemas de la calidad del agua. Algunos países de la OCDE han introducido cargos de contaminación por descargas directas a extensiones de agua y hay una experiencia creciente en lo que respecta a permisos de contaminación comerciables (como en Estados Unidos de América y Nueva Zelanda), incluyendo para fuentes difusas, de las cuales Chile podría aprender. Varios países de la OCDE han introducido impuestos a los insumos agrícolas, en particular los países nórdicos; otros, como Dinamarca y Países Bajos, tienen experiencia con el uso de instrumentos económicos para penalizar el uso de nutrientes agrícolas y otros agroquímicos para mejorar la calidad del agua.

Chile está prestando una atención creciente a la dimensión ambiental de la gestión del agua. Estos esfuerzos deberán continuar y expandirse. Además de la continua mejora de los estándares de la calidad del agua ambiental y su vínculo con los permisos de contaminación del agua, Chile deberá considerar invertir esfuerzos adicionales para asegurar que las normas mínimas de flujo de los ríos sean adecuadas y cumplidas. A este respecto, la experiencia australiana de readquirir los derechos de agua para lograr las metas ambientales podría ser útil para Chile. Los impactos ambientales de la generación de hidroenergía podrían también supervisarse y evaluarse más de cerca.

La aplicación de los instrumentos legales de la OCDE relacionados con la gestión del agua y el reforzamiento adicional de dicha gestión en Chile requiere una mejor coordinación entre las muchas instituciones públicas involucradas en la gestión y protección ambiental de los recursos hídricos. Aun si Chile sigue siendo un país altamente centralizado y su agenda económica regional es todavía decidida en gran medida por el gobierno central, las autoridades locales deberán intervenir en el proceso de toma de decisiones relacionadas con el agua. Esto plantea desafíos significativos en términos de la coordinación vertical y horizontal, a pesar de la existencia de mecanismos específicos como el Comité Interministerial de Política Hídrica.

La participación de Chile en el trabajo continuo de la OCDE sobre gestión del agua ha revelado que los obstáculos para la coordinación

eficaz entre las autoridades encargadas de los recursos hídricos residen en la desigualdad entre el financiamiento disponible y las responsabilidades administrativas en el nivel del gobierno central, la falta de supervisión y evaluación de los resultados de las políticas nacionales de agua y la falta de personal y tiempo, así como las dificultades que implican a los gobiernos subnacionales y a los ciudadanos en el diseño y la implementación de políticas relacionadas con el agua. Deberá haber una rápida y completa implementación de la Estrategia Nacional 2007 de Gestión Integrada de las Cuencas Hidrográficas (ENGICH). Para mejorar la coordinación del sector público, deberá involucrar a los actores pertinentes y adoptar un enfoque territorial que tome en cuenta la consideración geográfica (zonas rurales, metropolitanas, isleñas y montañosas). Quizá Chile podría aprovechar la experiencia de la UE en esta área (Directiva 2000/60/CE) y también podría servirse de un futuro informe de la OCDE sobre gestión del agua que analiza la manera de identificar y resolver las brechas de gestión en el sector del agua.

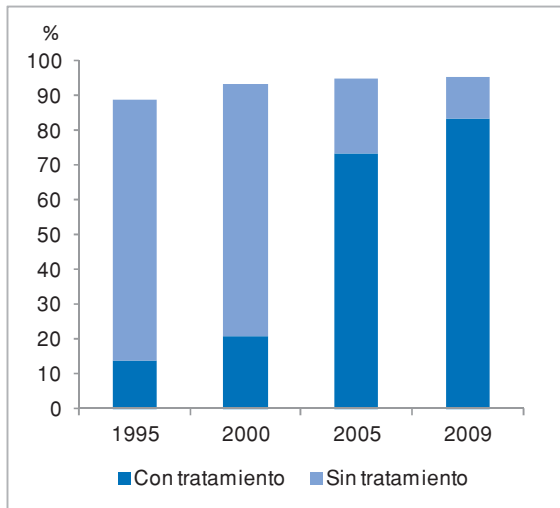
Gestionar el agua y fijar los precios del agua en el nivel de cuencas hidrográficas, incluyendo las decisiones sobre cómo financiar mejor las actividades ambientales, ayudaría claramente a reducir costos. Por ejemplo, las políticas integradas facilitan la comparación de los costos a los consumidores de limpiar el agua corriente abajo con los costos de desalentar la contaminación corriente arriba. Las políticas integradas también facilitan la recuperación de costos. Supervisar a los operadores de abastecimiento de agua proporciona a la autoridad de la cuenca hidrográfica una buena cantidad de información sobre los costos de la contaminación corriente arriba, que pueden utilizar para estimar las tasas en que deberían cargarse las descargas contaminantes. Más aún, la gestión integrada facilita añadir los cargos basados en la contaminación a las facturas por suministro de agua.

Provisión de servicios de agua y saneamiento

Chile disfruta un alto nivel de cobertura y calidad con respecto al abastecimiento de servicios de agua y saneamiento. Casi 100% de la población urbana tiene acceso a agua potable y a partir de 2007 cerca de 82% de ella estaba conectada a una red de drenaje con tratamiento (gráfica 10.3). Esto es resultado de un marco de política e institucional moderno y eficaz que fue posible por un proceso proactivo de privatización del servicio de agua iniciado a finales de la década de 1990. El marco combina: i) regulaciones de alta calidad; ii) se permite a los operadores de agua (en la mayoría de los casos proveedores del sector privado) recuperar el costo total de la provisión del servicio, posibilitando así la inversión para asegurar la cobertura y la calidad del servicio; y iii) un innovador sistema de subsidios dirigido a los consumidores de escasos recursos para asegurar que puedan pagar por el servicio.

No obstante, las autoridades chilenas reconocen que la renovación de los sistemas de suministro de agua y saneamiento es un desafío importante. Como resultado, la pérdida de agua de los sistemas de suministro (debido a fugas y usos no contabilizados) rebasa en muchos casos el punto de referencia de 15% establecido por el regulador del agua. Recuperar por completo el capital y los costos de operación de los servicios de agua deberá dar paso a inversiones necesarias en la infraestructura hidráulica. Tomar en cuenta la escasez y los costos ambientales en la fijación de precios crearía incentivos adicionales para hacer un uso correcto del agua y al mismo tiempo mejorar la calidad de la protección ambiental.

Gráfica 10.3. **Población urbana conectada a redes de drenaje en Chile, 1995, 2000, 2005 y 2009**



Fuente: *Environmental Data Compendium de la OCDE.*

Biodiversidad y protección de la naturaleza

La biodiversidad de Chile es única: incluye un gran número de especies endémicas debido a su situación geográfica, aislada por los Andes, el Océano Pacífico, el desierto de Atacama y la región polar. Como resultado de sus diferentes latitudes, de subtropical a subantártica, el país se precia de tener una gran variedad de ecosistemas. Se estima que la biodiversidad de Chile incluye más de 29 000 especies.

El apacentamiento excesivo, las especies invasivas y la urbanización han contribuido a la destrucción de hábitats. Las grandes presas hidroeléctricas y el desarrollo de zonas costeras para el turismo constituyen amenazas serias para el Bosque Lluvioso Templado Valdiviano, un centro de biodiversidad.

En 2003, Chile adoptó una Estrategia Nacional de Biodiversidad, y en 2005 el país puso en marcha políticas específicas sobre especies en peligro de extinción, zonas protegidas y pantanos. Las leyes y reglamentos sobre recursos naturales que rigen a los sectores pertinentes incorporan disposiciones de gestión sostenible, como lo hacen también los planes para el desarrollo turístico. Chile ha asignado para protección legal casi una quinta parte de su territorio. A principios de 2011, se propuso la creación de un Departamento de Biodiversidad y Áreas Protegidas dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, con el objetivo de fortalecer el manejo de las áreas protegidas y fomentar la recuperación de las especies en peligro de extinción y erradicar las especies invasivas. Además, intereses privados (ONG, empresas e individuos) gestionan casi 17 000 kilómetros cuadrados (lo que equivale a cerca de 12% de zonas protegidas por el Estado) para fines de conservación. En años recientes se ha avanzado en la fijación y consolidación de una base de conocimientos sobre la naturaleza y los ecosistemas.

Opciones de política para un avance adicional

A pesar de las medidas tomadas hasta la fecha, no se ha puesto énfasis ni se han invertido recursos suficientes en la protección de la naturaleza para enfrentar las amenazas de largo plazo a la biodiversidad de Chile. Aún hay mucho por hacer para asegurar que la protección y el uso sostenible de la biodiversidad se integren de manera completa a las políticas sectoriales (por ejemplo, turismo, actividad forestal y agricultura). Se requieren esfuerzos adicionales para atraer el compromiso de otros sectores con miras a integrar los objetivos de la política de biodiversidad a sus programas. Por ejemplo, las políticas no reconocen de manera adecuada el valor de los recursos naturales y la biodiversidad como bienes vitales para la industria turística ni aprovechan al máximo el potencial del turismo para contribuir al financiamiento de la protección de la naturaleza.

La falta de medidas eficaces para la planificación del uso del suelo, que no sean los mecanismos de planificación sectoriales, deja en una posición vulnerable a los hábitats que no pertenecen a zonas legalmente protegidas. Muchos bosques nativos no están protegidos y continúan degradándose por incendios causados por el hombre y por la tala ilegal de especies valiosas.

A pesar de la alta proporción general de zonas protegidas, muchos ecosistemas y tipos de hábitats significativos no están representados de manera suficiente y el objetivo nacional de proteger a 10% de todos los

ecosistemas significativos para 2010 no se alcanzará. Aunque ha habido mejoras en años recientes, la protección de la naturaleza y la biodiversidad y su ejecución aún no tienen el financiamiento suficiente. Una manera de generar financiamiento es mediante un uso más amplio de pagos por servicios en ecosistemas que, entre otras cosas, han sido el foco de la labor del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Aspectos Económicos de Biodiversidad. Como un nuevo país miembro, Chile podría beneficiarse del intercambio de mejores prácticas con los países de la Organización, en particular en el área de los pagos por servicios de ecosistemas. Es necesario seguir los planes para eliminar las barreras legales y regulatorias que impiden la generación de ingresos en esta área.

Sectores económicos en proceso de enverdecimiento: el caso de la minería

Históricamente la minería ha ocupado un sitio especial en la economía de Chile; durante el periodo 2004-08, representó cerca de 18% del PIB y alrededor de 50% de las exportaciones totales (bienes y servicios). Chile produce una amplia variedad de minerales y es el productor más grande de cobre del mundo. El sector de la minería ha crecido con rapidez en años recientes y la producción es ahora de más del triple desde 1990. La producción de cobre es intensiva en capital, pero aún emplea a 1.2% de la población activa total.

Los desafíos ambientales clave para el sector incluyen el uso del agua y la energía, así como las emisiones importantes de contaminantes del aire y del agua. Las emisiones de azufre provenientes de las fundiciones del cobre han constituido durante largo tiempo un problema ambiental de alta prioridad debido a las serias consecuencias para la salud humana y el ambiente, lo que afecta no sólo a los ecosistemas naturales circundantes sino también a la producción agrícola.

En Chile, el control de la contaminación del aire en la industria minera ha dependido del cumplimiento de objetivos ambientales de calidad del aire. Las zonas donde se han excedido estos objetivos se han declarado “saturadas”, punto en el cual se les requiere por ley que pongan en marcha un plan para mejorar la calidad del aire dentro de los 90 días siguientes. Tal fue el caso a principios de la década de 1990 para todas las zonas que rodeaban a fundiciones propiedad del Estado. Desde entonces, los planes de limpieza del aire han fijado objetivos de reducir la emisión de dióxido de azufre (SO_2) y partículas (PM_{10}) para las principales fundiciones de cobre. Como resultado, Chile ha reducido las emisiones de óxidos de azufre (SO_x) de las fundiciones en más de dos tercios, fijado estándares para las emisiones de arsénico y mejorado el rendimiento energético.

También se han hecho esfuerzos para resolver algunos casos en extremo serios de contaminación del agua por la minería a gran escala.

Durante décadas, los residuos de algunas minas grandes se descargaban en forma directa al mar o a los ríos, dejando depósitos de cieno arenoso que contiene cobre y otros metales pesados; esto ha contaminado algunas especies marinas. Desde 1970 se ha regulado la construcción de presas para contener los residuos y se ha avanzado en tratar el agua con residuos de la minería antes de que se descargue a aguas de superficie, con miras a cumplir las normas sobre emisiones puestas en vigor en 2000 y 2002.

Por algún tiempo la industria minera ha utilizado Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA). Las empresas mineras más grandes del país, incluyendo a CODELCO (el productor individual más grande de cobre del mundo), propiedad del Estado, aplican sistemas certificados en el nivel internacional o sus propios sistemas de gestión ambiental corporativa. Las grandes empresas mineras han firmado de manera voluntaria Acuerdos de Producción Limpia, APL, que cubren el cierre de minas, el uso eficaz de energía y agua, la gestión de las aguas negras y los residuos, y el drenaje de aguas ácidas.

Opciones de política para un avance adicional

No obstante las mejoras realizadas en décadas recientes, las actividades mineras aún causan la mayoría de las emisiones de SO_x en Chile y las emisiones de arsénico en varias regiones. Las emisiones de partículas deben reducirse aún más y la eficacia del uso del agua, aumentarse en el sector. La minería compite con la agricultura y el consumo humano por recursos acuíferos cada vez más escasos. Muchas presas para contener residuos abandonados en Chile se encuentran en condiciones deficientes o insatisfactorias y mucha agua de desecho proveniente de la minería de grandes empresas no es tratada. Hay información inadecuada acerca de la contaminación por metales pesados y contaminantes tóxicos generados por las actividades mineras. De acuerdo con el principio de que “quien contamina paga” en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Chile necesita reducir más el impacto ambiental del sector de la minería por la contaminación del aire con SO_2 y arsénico, la contaminación del agua, los sitios y presas para contener residuos abandonados, mediante el uso de instrumentos económicos y de otro tipo para resolver los problemas de contaminación. Con respecto a los sitios y presas para contener residuos abandonados, los esfuerzos continuos para mejorar la base de información con miras a regular los cierres de faenas y las habilidades de reparación de minas abandonadas van en la dirección correcta.

Si bien las compañías mineras grandes han avanzado en la gestión ambiental como parte de sus medidas para reforzar la competitividad, las empresas pequeñas y medianas a menudo incumplen las regulaciones. Debe prestarse atención especial a estas empresas mediante ayuda tecnológica, financiera y de consultoría, y unas mejores relaciones con las mineras de mayor tamaño. Chile deberá acelerar la

campana para firmar APL con compañías mineras pequeñas, con miras a mejorar las normas ambientales y de seguridad, con metas, acciones, líneas de tiempo e indicadores de desempeño específicos.

El avance hacia el enverdecimiento del sector minero requerirá lograr un equilibrio apropiado entre las consideraciones económicas, ambientales y sociales. Chile podría, por ejemplo, aumentar la contribución financiera del sector minero, entre otras cosas, para apoyar la inversión a largo plazo en capital humano y social. Esto podría hacerse mediante mecanismos para una captación más eficaz de rentas de recursos relacionados con la explotación de minerales. La introducción de un sistema de impuesto sobre la renta de recursos, como se aplica en varios países de la OCDE, incluyendo Noruega, el Reino Unido y Australia, sería una opción de más largo plazo para lograr este objetivo, y al mismo tiempo equilibrar la necesidad de mantener incentivos para inversionistas. La introducción, en 2006, del Impuesto Específico a la Actividad Minera significa que se está avanzando en la dirección correcta.

Instrumentos de política basados en el mercado para un crecimiento verde

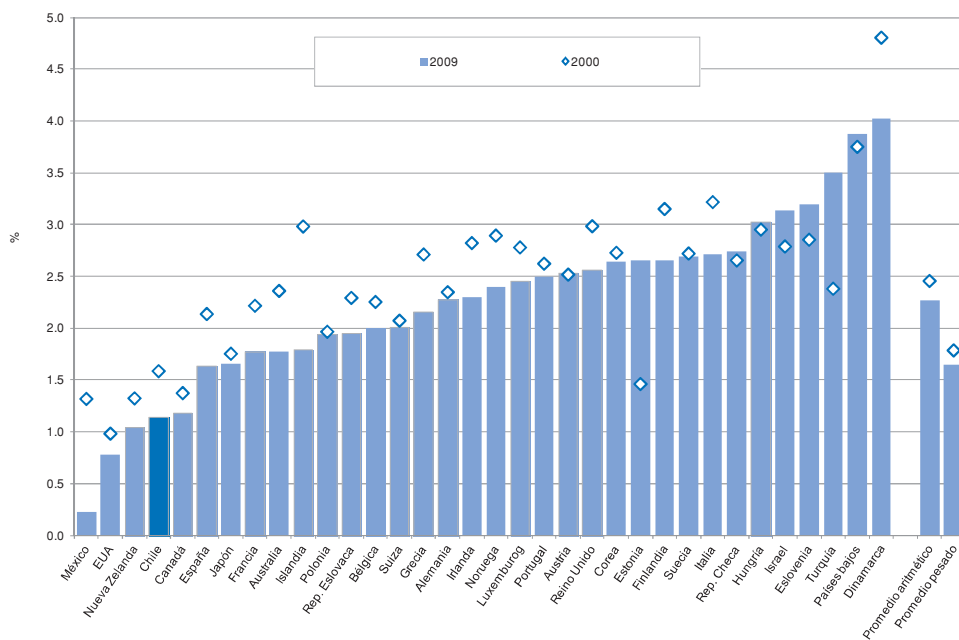
Los instrumentos económicos o basados en el mercado, como los impuestos, los permisos comerciables o los derechos de usuarios que toman en consideración el costo ambiental implicado en la producción o uso de ciertos bienes o servicios, por lo general son más eficientes en costos que los enfoques regulatorios o de órdenes y control a la política ambiental. En la década de 1990, Chile fue pionero en el uso de los mecanismos de permisos comerciables, como el comercio en toda la nación de los derechos de agua (1981), permisos comerciables de emisión de partículas en Santiago (1992) y cuotas transferibles individuales para algunas especies de peces (1992). Estos programas han proporcionado una experiencia invaluable, no sólo para Chile sino también para muchos otros países de la OCDE, y pueden ser los primeros pasos hacia mercados más grandes o más activos. Sin embargo, en la escala en que en la actualidad se despliegan, las ganancias en eficacia por el uso de instrumentos económicos para lograr resultados ambientales en Chile son aún pequeñas.

Opciones de política para un avance adicional

El uso más amplio de instrumentos económicos podría complementar las medidas de órdenes y control utilizadas por el país en sus políticas ambientales, para aumentar la eficiencia económica. Los impuestos ambientales en los sectores de energía y transporte se diseñaron prestando poca atención a su impacto ambiental. Los ingresos por impuestos relacionados con el ambiente en Chile como proporción

del PIB son bajos, en comparación con la mayoría de los países de la OCDE y esta proporción ha bajado de manera significativa desde 2000 (véase la gráfica 10.4). Chile podría aumentar estas tasas impositivas y aplicar dichos impuestos a un espectro más amplio de bases fiscales. Esto no sólo desalentaría las actividades contaminantes, sino que también representaría una fuente potencialmente significativa de ingresos fiscales adicionales. Chile deberá revisar maneras y medios de integrar mejor las preocupaciones ambientales a los instrumentos y políticas fiscales.

Gráfica 10.4. **Ingresos de impuestos relacionados con el medio ambiente como proporción del PIB en Chile, 2000 y 2009**



Nota: Para Grecia, los datos son para 2000 y 2008.

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.

Fuente: Base de datos OCDE/EEA sobre instrumentos para una política ambiental.

Ajuste a las normas de la OCDE: gestión de residuos y desechos químicos en el contexto de las recomendaciones y resoluciones legalmente vinculantes del Consejo

Gestión de residuos

Cerca de 90% de los residuos totales generados en Chile se destina a relleno sanitario. No se ha establecido programa u organización algunos a nivel nacional para la recolección separada de los residuos municipales con miras al reciclaje. Sin embargo, en las zonas urbanas, las personas de escasos recursos realizan una recolección separada informal. El reciclaje a escala industrial es aún limitado debido a la falta de grandes mercados “oficiales” de productos para reciclar y la falta de una infraestructura para tal fin. La actual falta de medidas de política e instrumentos económicos, como el impuesto para relleno sanitario o el sistema de reembolso de depósitos refleja la baja prioridad que el gobierno ha otorgado a los asuntos relacionados con la gestión de residuos.

Sin embargo, Chile está mejorando la situación con la implementación de su Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que incluye también una Estrategia de Reducción al Mínimo de Residuos.

Para cumplir los estándares de la OCDE que aseguran la gestión adecuada en el aspecto ambiental de todos los residuos, la nueva Ley sobre Residuos, que se espera se promulgue en 2011, extenderá la política gubernamental de residuos a los no peligrosos, los cuales no han sido cubiertos por legislación alguna. Se espera que esta nueva ley fomente aún más la prevención y la reducción al mínimo de residuos, facilite el establecimiento de una estructura de reciclaje e introduzca el principio de Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP).

Por último, un desafío importante para Chile en el área de los residuos implica el cumplimiento de los requisitos de la OCDE con respecto al movimiento transfronterizo de residuos, en particular aquellos destinados a las operaciones de recuperación. Chile necesita desarrollar o modificar su marco jurídico para aplicar los requisitos de la OCDE, los cuales son legalmente obligatorios para todos los países miembros de la Organización y permiten el comercio de residuos en una forma eficaz en los aspectos económico y ambiental. Tales requisitos fundamentales incluyen, por ejemplo, las definiciones comunes de los residuos y las características peligrosas, el uso de listas específicas de la OCDE de residuos para ser controlados o no controlados, la aplicación de procedimientos específicos de control y el uso de requisitos financieros de garantía. En el proceso de acceso, Chile mostró su disposición a cumplir con los requisitos de la OCDE en este campo y los planes para poner en marcha los instrumentos necesarios en un futuro próximo.

Seguridad química

En noviembre de 2008 se adoptó en Chile una Política Nacional sobre Seguridad Química, la cual fue firmada por 14 ministerios sectoriales. El objetivo general de la política es reducir los riesgos relacionados con el manejo de químicos durante todo su ciclo de vida con el fin de proteger la salud humana y el ambiente. El Plan de Acción de la política toma en cuenta el Enfoque Estratégico a la Gestión Internacional de Químicos (EEGIQ) y el cumplimiento de los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM) ratificados por Chile, como las Convenciones de Rotterdam, Estocolmo y Basilea. También incluye acciones diseñadas de manera específica para implementar los instrumentos legales de la OCDE sobre químicos, que contienen requisitos y recomendaciones prácticas a los gobiernos para reducir los riesgos planteados por la producción química, el transporte, el almacenamiento, el uso, el comercio y la eliminación, evitar las barreras técnicas al comercio y asegurar el derecho del público a ser informado.

La Política de Chile sobre Seguridad Química es coordinada dentro de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Sin embargo, la participación de muchos ministerios y agencias en la regulación de químicos y la ejecución de regulaciones ambientales crea un desafío para Chile en cuanto a la puesta en marcha eficaz de esta política. Esto sucede en especial en el caso de la investigación sistemática de los químicos existentes, el desarrollo de estrategias para reducir el riesgo que implica el plomo y la revelación y el acceso fácil a información no confidencial, como hojas de datos sobre seguridad material o riesgos relacionados con las industrias químicas.

Se requiere invertir esfuerzos adicionales para incluir los principios de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (PCIC) en las políticas de gestión de residuos y químicos de Chile y asegurar que la próxima reforma institucional inyecte ímpetu a la implementación de los PCIC en Chile.

Notas

1. A principios de 2011 Chile promulgó un estándar de la calidad de aire para PM_{2.5}. El estándar se situó en un nivel similar al de otros muchos países de la OCDE (20 ug/m³ de media anual)
2. A principios de 2011 Chile fortaleció los estándares de emisión de aire para nuevas centrales de carbón.

Lectura adicional

- Conservation International, Chilean Winter Rainfall-Valdivian Forests. Disponible en: www.biodiversityhotspots.org/.
- Convention on Biological Diversity, Chile Country Profile. Disponible en: www.cbd.int.
- Gobierno de Chile/CONAMA (2009), Informe presentado durante el Annual Meeting on Sustainable Development.
- Gobierno de Chile (2010), "Report on Mining to the UN Council on Sustainable Development-18". Disponible en: www.un.org/esa/dsd/csd/csd_cs18.shtml.
- International Energy Agency (2010a), CO² Emissions from Fuel Combustion 2010, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264096134-en.
- International Energy Agency (2010b), *World energy balances*, IEA World Energy Statistics and Balances (base de datos). DOI: 10.1787/data-00512-en (accedida el 17 de marzo de 2011).
- OCDE (2005), *OECD Environmental Performance Reviews: Chile 2005*, OCDE, París. DOI : 10.1787/9789264009684-en.
- OCDE (2008), *An OECD Framework for Effective and Efficient Environmental Policies*. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/39/19/41644480.pdf.
- OCDE (2009a), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264060791-en.
- OCDE (2009b), *The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action Beyond 2012*.
- OCDE /Comisión Económica para América Latina y el Caribe - UN ECLAC (2005), *OECD Environmental Performance Reviews: Chile 2005*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264009684-en.

Capítulo 11

Diversificación de las exportaciones y mejora de la competitividad

Recomendaciones principales

Para que los ingresos en Chile se igualen al promedio de la OCDE, es necesario un crecimiento rápido de las exportaciones, el cual, a su vez, requerirá mejoras progresivas en competitividad y una diversificación de la base de exportación del país.

Hay oportunidades continuas para apalancar las dotaciones de recursos naturales de Chile, sobre todo mediante la provisión aumentada de servicios relacionados, como los servicios de ingeniería y empresariales. Estos servicios también podrían formar la base de nuevas e imprevistas fuentes de oportunidad.

Numerosas barreras reglamentarias continúan inhibiendo el comercio de servicios. La participación de Chile en un proyecto de la OCDE para registrar dichas barreras y medir las restricciones en el comercio de servicios sería valiosa para indicar las prioridades en lo referente a reformas.

Chile necesita también vencer una serie de restricciones del lado de la oferta, donde no logra la mejor práctica de la OCDE. Áreas importantes incluyen la educación y el capital humano, la innovación, la competencia interna y la normatividad normativa del mercado de trabajo. Las recomendaciones de política existentes en estas áreas podrían en el futuro diseñarse a la medida de las necesidades de los clusters de exportación específicos.

Desde el regreso de Chile a la democracia hace 20 años, la economía ha crecido con mayor rapidez que cualquier economía de América Latina. El ingreso *per cápita* es ahora de más del doble y la extrema pobreza casi se ha erradicado. A pesar de este progreso, el ingreso *per cápita* es aún de menos de la mitad del promedio de la OCDE y, con la tasa promedio prevaeciente en la década que precedió a la crisis económica global, se requerirían alrededor de 30 años para igualarlo con el ingreso *per cápita* promedio actual de la OCDE.

Este fuerte desempeño económico ha sido apuntalado por una sensata gestión macroeconómica, reformas institucionales y estructurales, una prudente administración de los recursos naturales (principalmente el cobre) y la apertura al comercio. Con la liberalización del comercio, la economía se ha abierto de forma progresiva, con una proporción del comercio (exportaciones más importaciones) con el PIB de cerca de 80%, más alta que el promedio de cualquier región, excepto el oriente asiático.

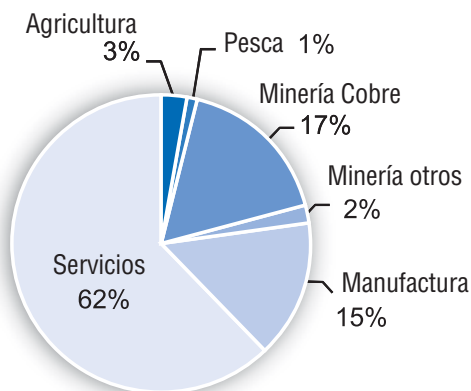
Para que el progreso se mantenga, es necesario que las exportaciones sigan creciendo con rapidez. En décadas recientes, el desempeño en el área de la exportación del país se ha basado en los recursos naturales, y el cobre y los productos agrícolas han dominado los ingresos por exportaciones. Los ingresos generados por el cobre fueron boyantes en los años previos a la crisis económica global y las oportunidades para añadir valor en el sector agrícola se han explotado con éxito (en particular en el vino y el salmón). Durante las décadas siguientes Chile necesitará, a partir de estos éxitos, diversificar su base de exportación y encontrar nuevas áreas de competitividad. Chile tiene una economía orientada al servicio y hay una necesidad particular de aumentar la orientación a la exportación de esta parte de la economía.¹

La estructura de la economía y las exportaciones de Chile

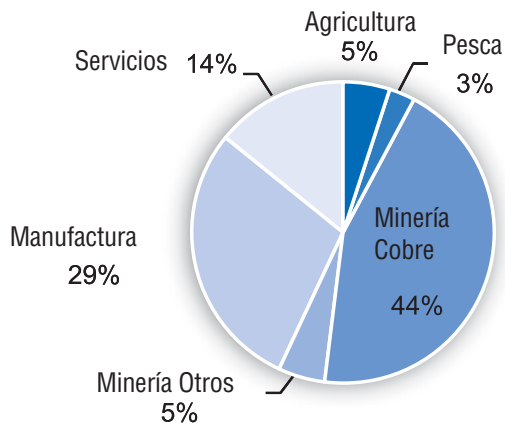
El sector minero de Chile, el cual está dominado por el cobre, representó alrededor de 18% del PIB durante el periodo 2004 a 2008 (Banco Central de Chile) (gráfica 11.1). Durante el mismo periodo, el sector representó cerca de 49% de las exportaciones totales (productos y servicios). La agricultura y la pesca también están muy orientadas a la exportación y representan sólo 4% del PIB, pero alrededor de 8% de las exportaciones totales. El sector de manufactura del país es relativamente pequeño, dado el nivel de desarrollo de Chile, con una proporción del PIB de sólo 15%. La manufactura equivale a 29% de las exportaciones, pero cerca de la mitad de esta proporción proviene de los productos agroalimentarios. La proporción de los servicios en el PIB es de unos dos tercios, pero los servicios representaron únicamente 14% de las exportaciones entre 2004 y 2008. Muchos servicios son, de manera intrínseca, menos comerciables que los productos primarios o manufacturados, pero incluso esta proporción es menor que la de otros países ricos en minerales como Australia, Noruega y Nueva Zelanda.

Gráfica 11.1. **Proporciones sectoriales del PIB, exportaciones y empleo en Chile**

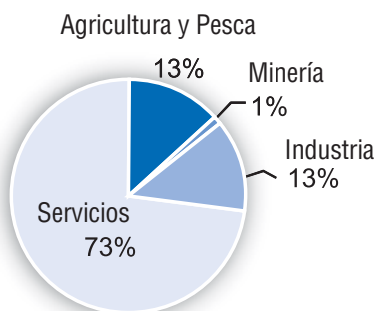
Proporción del PIB



Proporción de las exportaciones



Empleo por sector



Fuente: Banco Central de Chile.

El sector minero intensivo en capital crea relativamente pocos empleos; equivale a sólo 1% del empleo. En contraste, la agricultura representa 13% del empleo, en parte debido a la existencia de un sector agrícola de baja productividad y de semisubsistencia que no está integrado con los mercados, y en parte porque el sector agroalimentario genera una cantidad de empleos asalariados no calificados y poco calificados.² Ésta es una proporción similar a la de México, país que tiene un ingreso *per cápita* comparable.

La industria y los servicios representan 13% y 75% del empleo, respectivamente (proporciones que son más cercanas a las fracciones correspondientes del PIB). Ambas categorías contienen una amplia gama de niveles de habilidad. El crecimiento del empleo en el sector de servicios ha incluido empleos con relativamente alta calificación y bien pagados, por ejemplo, en finanzas, donde el crecimiento ha sido facilitado por el mayor logro educativo de la población joven. Sin embargo, al mismo tiempo, el crecimiento de la población y la liberación de trabajadores de la agricultura han provocado el crecimiento en el empleo en sectores con sueldos promedio modestos, por ejemplo, comercio, turismo y construcción (OCDE 2010a). Una prioridad importante es aumentar la productividad de la fuerza de trabajo en ambos sectores y, con ella, los ingresos reales potenciales.

La composición de las exportaciones cambió poco durante la década pasada. Aun de acuerdo con los estándares de los países de la OCDE con recursos naturales abundantes, las exportaciones de bienes de Chile están todavía muy concentradas en la minería y los productos intensivos en recursos naturales, con relativamente poco desarrollo de las manufacturas o las actividades de servicio de valor alto. El patrón de especialización de Chile refleja en parte el patrón de la ventaja comparativa y una estrategia de liberalización del comercio y un crecimiento guiado por las exportaciones durante las tres décadas pasadas. No obstante, también refleja una desaceleración en la innovación dentro de la frontera tecnológica global, pues el número de los productos recién descubiertos añadidos a la canasta de exportación chilena durante la década pasada ha estado por debajo del esperado para un país con el ingreso *per cápita* de Chile (OCDE, 2010b).

Debido en parte a este patrón de especialización de las exportaciones, la “sofisticación” de la canasta chilena de exportaciones es menor que en otros países emergentes y de la OCDE, incluyendo los exportadores de recursos naturales, en el sentido de que Chile exporta los tipos de productos relacionados con los países de niveles más bajos de ingresos (OCDE, 2010b). Puesto que Chile desea aumentar el ingreso *per cápita*, esta sofisticación deberá incrementarse.

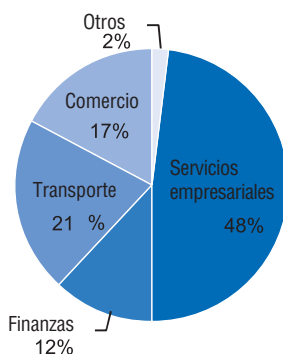
Una posibilidad es desarrollar nuevas exportaciones de manufacturas. Una alta proporción de las exportaciones de Chile permanece concentrada en productos primarios (sobre todo cobre) y manufactura basada en los recursos. La proporción de la manufactura no basada en los recursos es baja - en cualquier nivel de sofisticación

tecnológica - en relación con el grupo de control de otros países de la OCDE con abundancia de recursos (OCDE, 2010b). El crecimiento de las exportaciones agroalimentarias procesadas ha hecho una contribución importante al desempeño económico general de Chile. Sin embargo, este sector y, de manera más general, la manufactura, siguen obstaculizados por una serie de restricciones, las cuales se analizan en la siguiente sección. Superar estas restricciones podría tener importantes efectos beneficiosos en términos de fomentar las exportaciones de otras manufacturas.

Una manera aún más importante de mantener el crecimiento de las exportaciones es por la vía de los servicios. Los servicios son relevantes para la economía de Chile, pero las exportaciones son relativamente modestas, incluso en áreas más comerciáveis de manera intrínseca, como el turismo y los servicios financieros.

Los servicios son una parte esencial del sector minero o *cluster*. La proporción del costo de los servicios de insumos intermedios en la minería es de 42% en comparación con el promedio de la industria (sectores productores de todos los bienes) de 30% (calculado a partir de la base de datos de insumos-productos de la OCDE; Chile, mediados de la década de 2000). En la gráfica 11.2, se muestra la composición de insumos de servicios intermedios en el sector minero. Resulta claro que los servicios empresariales representan la mayor proporción.

Gráfica 11.2. Proporciones de servicios intermedios utilizados en la minería en Chile, mediados de la década de 2000



Fuente: Base de datos de insumos-productos de la OCDE.

Los servicios empresariales son una fuente importante de competitividad para las industrias de exportación en general y para las industrias de extracción de recursos naturales en particular. Por ejemplo, la ingeniería de vanguardia contribuye a bajar los costos de exploración y extracción, al mismo tiempo que reduce el daño

ambiental, en tanto que un buen número de otros servicios empresariales contribuye a una mejor gestión de la cadena de abastecimiento, al cumplimiento de las normas en los mercados de exportación, así como a la comercialización y la diferenciación de productos. Los servicios financieros son también una parte significativa del *cluster*. Las inversiones en minería son grandes, en tanto que los ingresos son cíclicos y volátiles, y ambas características generan una demanda de servicios financieros para gestionar el flujo de los fondos con el tiempo.

Hay oportunidades potenciales de servicio en las agroindustrias y el procesamiento de alimentos, a medida que los consumidores se preocupan más por los impactos ambientales y sanitarios de lo que consumen. La adopción y cumplimiento de normas privadas y públicas, junto con la comercialización, pueden apoyar el cambio de la producción de productos de bajo margen a productos diferenciados con un margen más alto. Un ejemplo reciente de este desarrollo ha ocurrido en el sector del cerdo y las aves, donde Chile no puede competir con Brasil sólo en precio, pero puede asegurar nichos de mercado en Asia con valor agregado (por ejemplo, proveer cortes específicos de carne a restaurantes y supermercados). Tanto el sector privado como el público desempeñaron una función importante en el desarrollo de los sectores del vino y el salmón de Chile. El gobierno proporcionó un entorno macroeconómico estable, formación, acceso al crédito e I+D. Flujos sustanciales de IED proporcionaron acceso a las redes internacionales de distribución, facilitaron la adopción de las tecnologías más recientes y ayudaron en la mejora de la infraestructura y los servicios públicos (transporte, logística y comunicación). En el caso del vino, un cambio hacia segmentos de mercado de calidad más alta fue sustentado por la I+D gubernamental, la adopción de estándares de calidad y la colaboración de productores y agencias del gobierno (como la agencia de fomento a la exportación ProChile) en estrategias de promoción y marcas (Brooks y Lucatelli, 2004; OCDE, 2004).

Elementos de una estrategia para diversificación de exportaciones

Ya que Chile busca diversificar sus exportaciones y así mantener el ritmo del crecimiento de las mismas, necesita identificar áreas de oportunidad y superar las restricciones que limitan la realización de esas oportunidades.

En términos generales, una estrategia para la diversificación de exportaciones puede concentrarse en tres elementos. El primero implica basarse en las áreas existentes de ventaja comparativa, apalancando más las oportunidades de exportación generadas por la minería y otros recursos naturales. Un segundo enfoque relacionado es identificar *clusters* sectoriales específicos donde haya evidencia de que Chile tiene

una ventaja comparativa intrínseca, la cual podría explotar más. Un tercer enfoque consiste en fomentar el ambiente empresarial de manera más general, para que no sólo se promuevan las exportaciones existentes, sino que puedan surgir exportaciones nuevas y quizás imprevistas. En la práctica, Chile ha combinado los tres elementos, brindando alguna dirección pero quedándose corto en el intento de “escoger ganadores”.

En cada uno de estos niveles estratégicos hay restricciones para la competitividad en los mercados internacionales con varios grados de importancia. Más adelante analizamos las restricciones específicas enfrentadas por el sector de recursos naturales, por otros clusters y por aquellos que inhiben el desarrollo de las exportaciones de manera más general. Por el lado de la demanda (política comercial), éstos incluyen las limitaciones de acceso al mercado. Por el lado de la oferta, los impedimentos potenciales incluyen la falta de competencia interna, tal vez derivada de limitaciones reglamentarias (“atrás de la frontera”) al comercio. También incluyen una serie de limitaciones estructurales en las áreas de educación y capital humano, normatividad del mercado de trabajo y sistemas de innovación. A continuación se abordan algunas prioridades específicas.

Basarse en las exportaciones de recursos naturales

Como ya se observó, el sector minero de Chile utiliza los servicios de manera bastante intensiva. La competitividad y sofisticación de los servicios relacionados con minerales podrían desarrollarse mediante un aumento en el comercio y la liberalización del mercado de productos, así como la inversión en capital humano. Dotado con una base diversificada de proveedores de servicios, el cluster minero podría mejorar y desarrollar habilidades y tecnología a una escala internacional. Más aún, las habilidades desarrolladas podrían aplicarse a una gama más amplia de actividades empresariales.

Hay varios ejemplos de países exportadores de minerales que se convierten en exportadores de servicios relacionados con minerales, en áreas como la exploración, la ingeniería y la construcción. Por ejemplo, en el Reino Unido, la intensidad más alta de exportación de servicios se encuentra entre las empresas petroleras y mineras.³ Canadá, Brasil, Noruega y Australia son algunos de los diez exportadores más grandes de servicios de ingeniería en el mundo y todos tienen una alta proporción de minerales en el PIB y en las exportaciones.⁴

Un patrón característico de internacionalización de los servicios relacionados con minerales es por la vía de la integración de proveedores de servicios locales a las cadenas de abastecimiento globales de las principales empresas multinacionales de minerales y servicios relacionados que operan en el mercado interno. Ha habido también varios ejemplos en los que una compañía local de minerales se expandió con el tiempo hacia mercados internacionales y ha sido

seguida por los proveedores locales de servicio. Por ejemplo, en Noruega, la proporción de exportaciones de las ventas de la industria de abastecimiento de productos relacionados con el petróleo, de los cuales los más importantes son los servicios técnicos, aumentó de 29% a 46% entre 1995 y 2005.⁵

De igual manera, la industria petrolera brasileña ha desarrollado una tecnología vanguardista internacional en perforación en aguas profundas. Petrobras, la principal empresa petrolera, ejerce un papel activo en 27 países, y la internacionalización de los servicios relacionados ha seguido sus pasos. Otros ejemplos son las empresas mineras de Sudáfrica, que se han convertido en importantes multinacionales. Una de las compañías mineras más grandes del mundo, BHP Billiton, se creó mediante una fusión entre una compañía minera sudafricana y una australiana. Australia es también un ejemplo de un país rico en recursos naturales que se ha convertido en líder mundial en las industrias y servicios basados en los recursos naturales.

Chile ha tenido mucho éxito en el desarrollo de su sector de agroindustria. En un estudio reciente de políticas agrícolas, la OCDE ensalzó la manera en que Chile ha proporcionado las inversiones esenciales que ayudan a elevar la competitividad agrícola y proteger el ambiente y la base de recursos naturales del país. Al mismo tiempo, en el estudio de la OCDE se sugiere la necesidad de una evaluación más sistemática del desempeño de política (OCDE, 2008a). Se identifican varias restricciones a la competitividad, correspondientes a las identificadas en el análisis de los clusters basados en la agricultura (véase a continuación) y las que se considera impiden la productividad de los trabajadores de manera más general.

Identificar clusters para el desarrollo de las exportaciones

Después de una serie de estudios realizados por el Boston Consulting Group (BCG), el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) identificó ocho clusters con un alto potencial de crecimiento (relativo al grado de intervención requerida). Cinco de ellos están basados en recursos naturales (minería, acuicultura, alimentos procesados, cultivo de frutas, y cerdo y aves), en tanto que tres se basan en servicios (turismo, servicios *offshore* y servicios financieros). Se realizaron entrevistas por cada cluster, con miras a generar una “agenda” para la acción. Estas agendas incluyen sobrepasar las restricciones a la creación de valor y se resumen en el cuadro 11.1 (OCDE, 2009).

Cuadro 11.1. **Agendas para los clusters del CNIC**

<p>Minería. Mantener una posición de liderazgo global en la minería y fomentar los vínculos entre los miembros del <i>cluster</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar el establecimiento de redes entre los miembros del <i>cluster</i> - Desarrollar un sistema de gestión de conocimiento para el <i>cluster</i> - Promover la innovación en el sector, asegurando que los incentivos de I+D sean competitivos - Evaluar incentivos específicos para la exploración minera - Ayudar en el desarrollo de los proveedores de la industria minera y fomentar la inversión interna por parte de dichas empresas - Evaluar la utilidad de crear centros de pruebas para ayudar en el desarrollo de bienes y servicios para minería 	<p>Cultivo de frutas. Para mantener el liderazgo mundial de Chile en el cultivo primario de frutas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar más el mercado, fomentando las exportaciones chilenas de frutas y reforzando la imagen de Chile como exportador de alimentos - Aumentar la capacidad, desarrollar líneas específicas de crédito para el sector y mejorar la productividad de la mano de obra - Adaptar la legislación laboral a los factores específicos del sector agrícola - Desarrollar programas de I+D para el sector - Desarrollar infraestructura
<p>Acuicultura. Ser el líder mundial en la producción de salmón y diversificarse a otras especies y productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar instrumentos para cultivar diferentes especies - Identificar y desarrollar opciones de nuevas especies distintas del salmón - Mejorar la higiene - Mejorar y/o implementar mecanismos de control ambiental - Modernizar el marco regulatorio del sector 	<p>Servicios offshore. Para convertirse en el líder regional en servicios offshore de alto valor agregado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar el capital humano en áreas de interés para servicios offshore - Proporcionar formación pertinente a las necesidades de los servicios offshore - Atraer IED e integrar a las empresas extranjeras a la estructura económica de Chile - Mejorar los vínculos dentro del <i>cluster</i> - Adaptar el marco reglamentario y legal a las necesidades del <i>cluster</i>
<p>Turismo. Para convertir a Chile en un destino bien conocido y prestigioso con fortaleza en nichos como ecoturismo, aventura, cruceros, etcétera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el posicionamiento y promoción turística internacional de Chile - Aumentar el número de destinos y alentar el desarrollo de más productos turísticos - Mejorar la calidad de la educación y el nivel de las calificaciones de las personas que trabajan en turismo - Adaptar el marco reglamentario y la comercialización del sector - Mejorar los vínculos dentro del <i>cluster</i> 	<p>Cerdo y aves. Para mantener altos índices de crecimiento de las exportaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la capacidad productiva (Servicio Agrícola y Ganadero para la agricultura y la silvicultura debe atacar las futuras necesidades del sector en las áreas de calificaciones, certificación e inspección de plantas de exportación) - Aumentar la interacción entre el sector privado y el sector de investigación para estimular la I+D aplicada - Aumentar la capacidad para el diagnóstico y la supervisión de enfermedades - Gestionar de manera proactiva las relaciones con los países a los cuales se exportan los productos de cerdo y aves - Recabar información sobre el mercado mundial, relacionada con la salud y la seguridad alimentaria
<p>Alimentos procesados. Para consolidar la posición de Chile como productor de alimentos de alto valor agregado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar los sistemas para la inteligencia de mercado y el desarrollo de mercado - Promover la imagen de Chile como exportador de alimentos - Mejorar la capacidad de producción, perfeccionando la coordinación entre los productores de materias primas y procesadores de alimentos, y transferir nuevas tecnologías a pequeñas y medianas empresas - Concentrar y aumentar la inversión en I+D - Mejorar los vínculos institucionales dentro del sector 	<p>Servicios financieros. Para fortalecer el sector financiero chileno, basarse en una plataforma interna para convertirse en un posible centro regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la proporción de la población que tiene acceso a los servicios bancarios, desarrollando el uso de instrumentos para pago y un sistema universal de calificación crediticia - Expandir más el mercado de derivados - Desarrollar reglas de inversión más progresivas - Reformar el sistema fiscal - Aumentar las calificaciones de los profesionales en el sector e instituir un sistema nacional de certificación para los profesionales de finanzas

Fuente: OCDE (2009b), "Chile's National Innovation Council for Competitiveness: Interim Assessment and Outlook", abril de 2009, www.bligoo.com/media/users/3/181209/files/18813/CHILE_COUNCIL_FINAL.pdf.

Las restricciones comunes aparecen en las áreas de innovación e I+D, procesos reglamentarios (incluyendo restricciones comerciales), educación y capital humano, así como la atracción de IED. En cada una de estas áreas, la OCDE ha planteado recomendaciones generales de política, las cuales podrían diseñarse a la medida de las necesidades de los *clusters* de desarrollo específicos. Un peligro de la intervención selectiva en *clusters* donde Chile ya ha experimentado, en su mayor parte, un desarrollo relativamente exitoso es que el gobierno puede, de manera errónea, orientarse a áreas en las que el sector privado es por sí mismo capaz de vencer los dilemas de coordinación (véase el capítulo 3). Sin embargo, las propuestas del CNIC mitigan este riesgo al concentrarse en proporcionar condiciones marco mejoradas.

El desarrollo de los *clusters* podría extenderse más allá de aquellos identificados por el CNIC, al grado que hay otros servicios que podrían basarse en la experiencia de Chile en los sectores de la minería y las agroindustrias, y ayudar a fomentar una diversificación gradual de la base de exportación del país. Al inyectar apoyo público a “nuevos” *clusters*, se corre el riesgo de incurrir en fracasos de “encierros”. Estos riesgos pueden en parte compensarse al establecer objetivos de desempeño, revisar el apoyo en forma periódica (y retirarlo si no se cumplen los objetivos), y planificar el reemplazo en un momento dado del apoyo público por el del sector privado.

Un área donde un desarrollo adicional podría aumentar el valor agregado es la de los servicios empresariales profesionales, en particular la ingeniería. Un mercado más abierto en los *servicios profesionales* podría cambiar la concentración de la regulación de los ingenieros y las empresas de ingeniería hacia los estándares de productos y procesos, adoptando estándares internacionales siempre que sea factible. Esto introduciría más competencia en los sectores de servicios sin comprometer las normas ambientales, de seguridad y sociales.

En el presente, Chile mantiene varias restricciones comerciales para los *servicios profesionales*. Por ejemplo, tiene una calificación significativamente más alta que el promedio de la OCDE en el índice de regulación del mercado de bienes (RMB) en los *servicios profesionales*, lo cual constituye una proporción importante de los *servicios empresariales* totales.⁶ En ingeniería, hay altas barreras para la entrada mediante un sistema de licencias y procedimientos onerosos para el reconocimiento de títulos de ingeniería del extranjero, así como restricciones a la publicidad; esto da como resultado una menor competencia en el sector, para detrimento de las industrias en la parte inferior de la cadena. Más aún, se ha demostrado que tales restricciones detrás de la frontera al comercio de servicios no sólo impiden que los proveedores extranjeros entren al mercado, sino que también obstaculizan que los proveedores de servicios locales se vuelvan competitivos en los mercados de exportación (OCDE, 2008b). Chile puede también considerar expandir el reconocimiento de los títulos de

ingeniería del extranjero, por ejemplo al adherirse al *Washington Accord* y/o al Acuerdo de Ingenieros APEC.

Existen otras posibilidades en el sector minorista. Investigaciones recientes han demostrado que los principales minoristas internacionales podrían convertirse en un importante canal de comercialización para los fabricantes y agroindustrias locales. Hay varios ejemplos de proveedores locales a minoristas multinacionales que se convierten en proveedores globales del mismo minorista con el tiempo (véase, por ejemplo, Coe y Hess, 2005; Javorcik, Keller y Tybout, 2006). En Chile se cuenta con alguna evidencia de que este sector está marcado por una falta de competencia en precios relativa a un grupo de comparación de otros países de la OCDE ricos en recursos (Schwellnus, 2010).

Desarrollo de nuevas oportunidades de exportación

Se han identificado varias restricciones para el desarrollo adicional de los sectores de exportación existentes y nuevos *clusters*.⁷ Si bien algunos son específicos, hay puntos en común que corresponden a diversos sectores y son de beneficio potencial para todas las nuevas fuentes de crecimiento de las exportaciones. Éstos incluyen la necesidad de reforzar la innovación y la I+D, mejorar más los procesos reglamentarios (incluyendo las normas en los sectores de agroindustrias), mejorar la educación y el más amplio desarrollo del capital humano, reformar las leyes laborales y atraer IED. En algunas de estas áreas - sobre todo el capital humano (bajos niveles educativos), flexibilidad del mercado laboral y emprendimiento e innovación - el desempeño de Chile es malo en relación con otros países de la OCDE. Encontrar una solución a estas debilidades es parte de la recomendación general para una mejor productividad y el logro de un crecimiento sostenido de los ingresos; también es esencial para la tarea más específica de mejorar la competitividad de las exportaciones (y encontrar nuevas áreas para éstas).

Superar las restricciones a una mejor competitividad y una diversificación de exportaciones

Política comercial

La política comercial de Chile es liberal y fundamentalmente no discrimina entre los sectores. En 1990, el nuevo gobierno heredó un arancel de Nación Más Favorecida (NMF) estándar uniforme de 15%, el cual se bajó a 11% en 1991 y después se redujo de manera progresiva a 6% para 2003. Como complemento de las reformas unilaterales, el gobierno ha negociado una serie de acuerdos comerciales que, al ofrecer acceso mejor que el NMF, han reducido más el grado de protección. Con la mayoría del comercio ahora cubierto por acuerdos regionales, los aranceles aplicados tienen un promedio de alrededor de 1%. Los

mercados agrícolas son importantes para Chile y el acceso al mercado de los productos agroalimentarios ha sido de gran interés. En nivel global, los aranceles sobre las manufacturas son relativamente bajos, al haber sido reducidos por acuerdos multilaterales sucesivos, primero en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) y después en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

No obstante, los servicios aún no están cubiertos de manera eficaz por disposiciones de la OMC con respecto al acceso al mercado y al tratamiento nacional. Por tanto, de 620 posibles compromisos sobre el acceso al mercado en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), 532 no son vinculantes en lo que a Chile se refiere.⁸ Al mismo tiempo, Chile ha firmado un gran número de Tratados Regionales de Comercio (TRC), la mayoría de los cuales incluyen servicios. Éstos abarcan mucho más que los compromisos de Chile en el GATS, al añadir nuevos compromisos en términos de sectores y modos, y profundizar los compromisos ya obligatorios conforme con el GATS. El TRC más liberal contiene 404 nuevos compromisos, en tanto que todos los TRC que Chile ha firmado profundizan los compromisos que dicho país ha hecho en su programa del GATS.

Por cuanto la liberalización del comercio de servicios por medio de los TRC es útil para asegurar la reciprocidad y un campo de juego nivelado, Chile podría también ampliar la liberalización unilateral, en particular en sectores donde su mercado está más restringido que el promedio de la OCDE, sobre todo los servicios profesionales. Más aún, el acceso preferencial al mercado y las medidas de tratamiento nacional incluidos en los TRC podrían aplicarse sobre una base de NMF y, a su debido tiempo, sellarse como un compromiso en el GATS.

La Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE desarrolla en la actualidad una base de datos reglamentaria sobre varios sectores de servicios y Chile fue incluido en fecha reciente en este proyecto. La base de datos será una valiosa fuente de información por su propio desarrollo y formará el cimiento para el cálculo de los índices de restricción comercial en los servicios. Este proyecto ayudará a identificar la mejor práctica en la política de comercio de servicios. Una mayor cooperación con Chile en esta empresa tan importante será muy valiosa.

Otra posible área de reforma es la legislación de propiedad intelectual de Chile. El Comité de Comercio de la OCDE observó que Chile tiene un sistema de derechos de propiedad intelectual que está bien desarrollado desde una perspectiva jurídica. En años recientes se han realizado enmiendas y modificaciones significativas para acercar dicho sistema a las normas internacionales. No obstante, en un estudio reciente de la OCDE se encontró que aún hay cierto margen para el progreso con respecto a la administración y ejecución de los derechos de propiedad intelectual (OCDE, 2009a). Una preocupación importante es el índice de piratería en productos con copyright y la falsificación de marcas registradas. La experiencia sugiere que vincular la cooperación internacional con medidas internas puede aumentar la eficacia en esta

área. Otro aspecto que despierta interés es el régimen de derechos de propiedad intelectual para los productos farmacéuticos y agroquímicos, sobre todo con respecto al uso de datos de pruebas y el enfoque al otorgamiento de autorización comercial para fabricar productos genéricos. Además, la OCDE considera que Chile se beneficiaría al aumentar su capacidad interna de producir y emplear propiedad intelectual, un cambio que puede requerir un desarrollo adicional del capital humano y mejores incentivos económicos para el sector privado (OCDE, 2009a).

Educación y capital humano

La OCDE ha identificado la política de educación y la formación de capital humano como cuellos de botella relevantes para el crecimiento de la productividad en Chile. La debilidad en esta área es reconocida en específico por el CNIC como un obstáculo para el desarrollo de tres clusters no basados en recursos: turismo, servicios *offshore* y seguros financieros. También es un claro impedimento para el desarrollo de servicios empresariales basados en los recursos naturales de Chile, los cuales funcionan en gran medida a partir de habilidades. Por ejemplo, si bien la matrícula escolar ha aumentado en forma significativa, la población de Chile de 25 a 64 años de edad tiene aún sólo diez años de escolaridad en promedio, en comparación con el promedio de 12 años de la OCDE. Las calificaciones del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés) para los alumnos de 15 años revelan que el desempeño de los estudiantes de Chile se clasifica en el lugar 33 de 35 países miembros y en proceso de acceso.

Asimismo, hay un alto grado de desigualdad en el logro educativo, con amplias diferencias en desempeño entre los sectores público, privado subsidiado y privado por completo del sistema educativo (OCDE, 2010a), así como resultados desiguales entre los grupos socioeconómicos. De manera fundamental, la disponibilidad de una población activa calificada influye en la capacidad de las empresas para adoptar nuevas tecnologías e innovaciones organizacionales o de comercialización. Elevar el nivel de calificación de los trabajadores chilenos, incluso mediante la mejora y expansión de la educación y formación vocacional (EFV) y el aprendizaje durante toda la vida, puede también fomentar la movilidad de empleos de baja productividad a empleos de una productividad más alta (Schwellnus, 2010).

Flexibilidad del mercado laboral

La legislación de protección del empleo de Chile es menos rígida que en el país mediano de la OCDE. Sin embargo, la innovación adentro de las fronteras y el cambio de recursos a actividades de una mayor productividad se ven restringidas por un alto pago por despido, el cual puede hacer que los trabajadores permanezcan en empleos de baja

productividad en actividades tradicionales. Aun cuando surjan oportunidades de una mayor productividad y un salario más alto, es posible que los trabajadores prefieran permanecer en una ocupación de baja productividad si esperan recibir un pago en caso de que se les despidan por razones económicas. La evidencia empírica reciente muestra que la restrictiva normatividad de protección del empleo, incluyendo el alto pago por despido, puede reducir la velocidad de ajuste de las empresas a sobresaltos, con lo que se aminora el crecimiento agregado de la productividad. Reconociendo la importancia de las mejoras de la productividad de la mano de obra para un crecimiento sostenido en los ingresos, la OCDE ha planteado una amplia gama de recomendaciones para realizar reformas de las políticas sociales y del mercado de trabajo de Chile (OCDE, 2009a).

Hay interés en el impacto de las estrictas normativas laborales en la demanda de mano de obra en los sectores relacionados con la agricultura, en los que los salarios son una parte importante de los costos totales: más de 60% en el caso de la horticultura. En particular, hay preocupaciones acerca de que el mercado de trabajo se pueda ver perjudicado por normatividades mal adaptadas al caso especial del empleo rural y agrícola: contratación por temporadas, inestabilidad y demanda fluctuante de trabajadores agrícolas. Más aún, la normativa laboral afecta el mercado formal y, de manera indirecta, el mercado informal. Un código laboral más eficaz ayudaría a incorporar una proporción más alta de trabajadores al mercado formal (Valdés y Foster, 2007).

Innovación

A pesar de las reformas recientes, aún prevalecen varias debilidades en la política de innovación. Se percibe que éste es un problema continuo para el desarrollo de los *clusters* de recursos naturales (minería, alimentos procesados y procesamiento de frutas). La I+D es financiada sobre todo por el gobierno y llevada a cabo en universidades e institutos públicos de investigación. Con la advertencia de que no se cuenta con datos sobre la composición del gasto en I+D en Chile después de 2004, sólo cerca de 46% de la I+D es financiado por la industria en comparación con el promedio de la OCDE de más de 60%.

La OCDE afirma que, según las mediciones de los registros de patentes, la innovación de Chile en la frontera tecnológica global (innovación “en la frontera”) es baja, lo cual es de esperarse en un país con el nivel de ingreso *per cápita* de Chile. Sin embargo, la innovación en la frontera se volverá cada vez más importante conforme Chile se enriquezca, y un marco de innovación apropiado ayudará a evitar el riesgo de que los bajos niveles de innovación creen un obstáculo para el futuro crecimiento de la productividad. Una preocupación más inmediata es el ritmo lento en el que los nuevos productos han entrado a la canasta de exportaciones chilena, y las exportaciones de este país

permanecen mucho más concentradas que en otros países de la OCDE ricos en recursos, como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Noruega.

Competencia interna y emprendimiento

En varios sectores, la competitividad de Chile se ve debilitada por la falta de competencia interna, manifestada en altos márgenes de ganancia y altos grados de concentración de mercado. En todas las industrias, excepto la minería, los márgenes precio-costos son más altos en Chile que en el grupo de comparación de Australia, Canadá y Nueva Zelanda (Schwellnus, 2010). Los márgenes precio-costos son aún más altos en el sector de manufactura, que está abierto al comercio internacional, y en el sector de venta al por menor, que tiene la reputación de ser competitivo (véase, por ejemplo, EIU, 2008). Pero las diferencias más grandes se encuentran en el transporte y las telecomunicaciones, así como en otros servicios, que sobre todo incluyen los servicios empresariales.

El tamaño relativamente pequeño de Chile puede inhibir de manera natural la competencia, pero también hay evidencia de una débil política relacionada con este aspecto, incluyendo la falta de supervisión de las fusiones y adquisiciones. Fortalecer la ejecución de la ley de competencia es en particular importante para aumentar las presiones competitivas en los sectores de servicios, que no enfrentan una competencia por importaciones (OCDE, 2010b).

Reglamentación

Las barreras reglamentarias en Chile han impedido la actividad empresarial y la reasignación de recursos de actividades de baja productividad a actividades innovadoras y que aumenten la productividad. Las áreas de deficiencia identificadas por la OCDE incluyen costos de arranque altos, procedimientos de bancarrota ineficaces y reglamentaciones estrictas de ventas al por menor y servicios profesionales (OCDE, 2010b).

Recomendaciones de política y prioridades para el trabajo futuro

Durante los pasados 20 años, Chile ha disfrutado un fuerte desempeño económico debido a su sensata gestión macroeconómica y su compromiso con la apertura comercial. Dado que Chile es un país pequeño, la apertura al comercio ha sido esencial para el crecimiento y el desarrollo económicos.

Si bien las barreras comerciales formales se han desmantelado en su mayoría, hay numerosas barreras reglamentarias (atrás de la frontera) que continúan inhibiendo el comercio, en particular de servicios. Puesto

que el desarrollo del comercio en los servicios es la clave para la diversificación de las exportaciones y el crecimiento sostenido en ingresos, estas barreras podrían, de manera progresiva, volverse más importantes a medida que Chile busca diversificar su cartera de exportaciones.

La Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE está desarrollando en la actualidad una base de datos reglamentaria para varios sectores de servicios y Chile ha sido incluido recientemente en este proyecto. La base de datos proporcionará información directa sobre barreras reglamentarias y también formará la base para el cálculo de índices de restricción del comercio de servicios. Este proyecto ayudará a identificar la mejor práctica en la elaboración de políticas del comercio de servicios. Una cooperación adicional con Chile en esta importante empresa será muy valiosa.

En décadas recientes, el crecimiento de las exportaciones de Chile se ha apoyado en la dotación del país de recursos naturales, sobre todo cobre, y una tierra agrícola productiva. Hay continuas oportunidades para este apalancamiento, en particular al desarrollar servicios relacionados, aunque también es probable que haya retornos que disminuyen dentro de los sectores primarios. El desarrollo de las habilidades y competencias relacionadas (por ejemplo, en ingeniería o servicios financieros) puede dar resultados en otros sectores. Algunos de éstos se han propuesto como *clusters* de desarrollo (turismo, servicios *offshore*, servicios financieros) pero puede haber otros. Algunos de los riesgos de orientar a estos *clusters* pueden contenerse al hacer que las intervenciones gubernamentales se concentren en condiciones marco básicas, de modo que las iniciativas del sector privado no sean desplazadas.

La OCDE ha producido una serie de recomendaciones sobre cómo pueden superarse las restricciones del lado de la oferta a la competitividad. Éstas incluyen recomendaciones de política en áreas donde Chile no suele poner en marcha las mejores prácticas de la OCDE, sobre todo educación y capital humano, innovación y reglamentación (como leyes laborales). Al seguir tales recomendaciones, Chile puede ayudar en el avance en sus objetivos de diversificar las exportaciones y mejorar la competitividad. La OCDE puede también trabajar con Chile para asegurar que sus recomendaciones de política existentes se afinen en forma adicional para abarcar intereses sectoriales específicos.

Notas

1. Estudios de paneles nacionales recientes encontraron que la diversificación tiene un efecto positivo en el crecimiento del ingreso *per cápita* (Hesse, 2009; Ledermann y Maloney, 2009). Feenstra y Lee (2004) analizan que la variedad de productos de exportación explica 13% de las ganancias en productividad en una muestra de países industriales y en desarrollo. Mientras tanto, Herzer y Nowak-Lehmann (2006) muestran que la mayor sofisticación de las exportaciones tiene efectos positivos en el crecimiento subsecuente del PIB.
2. Obsérvese que la definición de empleo agrícola se extiende a los trabajadores agrícolas asalariados, que en algunos casos pueden trabajar en empresas agroalimentarias que producen exportaciones de manufacturas. En general la definición de agricultura puede no ser la misma para fines de medir el PIB, las exportaciones y el empleo.
3. Según un estudio reciente, las compañías mineras que exportan tienen, en promedio, una proporción de 63% de exportaciones de servicios sobre la rotación, en tanto que el promedio de todas las empresas que exportan servicios es de alrededor de 30% (Breinlich y Criscuolo, 2010).
4. Véase Cattaneo, Schmid y Engman (2010). Los autores advierten que la información sobre servicios de ingeniería es escasa y que algunos comerciantes que pueden ser importantes, sobre todo China, no están incluidos. La información data de 2006.
5. Véase, por ejemplo, Konkraft Report núm. 4 (2008), informe presentado a Intsok, la agencia noruega para la internacionalización del sector del petróleo y el gas (en noruego).
6. Las cifras del índice RMB oscilan entre 0 y 6. Cuanto más alta es la calificación, más restrictiva es la reglamentación.
7. Estas áreas de debilidades también suelen identificarse mediante enfoques basados en encuestas, incluyendo el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, y la Encuesta sobre la Facilidad de Hacer Negocios (*Doing Business*) del Banco Mundial. En el Informe sobre Competitividad Global de 2009-10, las áreas más problemáticas para hacer negocios se identifican como: restricciones laborales (29% de las respuestas), burocracia gubernamental ineficiente (21%) y una fuerza de trabajo educada de manera inadecuada (13%). En la encuesta más reciente del Banco Mundial sobre el clima de inversión en Chile, el país obtuvo buenos resultados en algunas áreas (pago de impuestos, protección de inversionistas), pero malos en otras (por ejemplo, obtención de crédito y cierre de un negocio).
8. Hay 155 sectores y cuatro modos de abastecimiento en el GATS, que suman 620 posibles compromisos.

Lectura adicional

- Breinlich, H. y C. Criscuolo (2010). “International trade in services: a portrait of exporters and importers”, en CEPR Discussion Paper núm. 7837.
- Brooks, J. y S. Lucatelli (2004), “International Competitiveness of the A-B-C Agro-Food Sector”, en *OECD Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile: Not as Easy as ABC*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264108721-5-en.
- Cattaneo, O., L. Schmid y M. Engman (2010), “Engineering services: How to compete in the most global of professions”, capítulo 9 de Cattaneo, Engman, Saez y Stern (Eds.), *International Trade in Services, New trends and opportunities for developing countries*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Coe, N.M. y M. Hess (2005), “The internationalization of retailing: implications for supply network restructuring in East Asia and Eastern Europe”, en *Journal of Economic Geography* 5, pp. 449–473.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2008), “Country Profile Chile”, Economist Intelligence Unit.
- Javorcik, Keller y Tybout (2006), “Openness and industrial response in a Wal-Mart World: a case study of Mexican soaps, detergents and surfactant producers”, World Bank Policy Research Paper núm. 3999.
- Konkraft (2008), “Internasjonalisering”, Report No. 4, www.konkraft.no.
- OCDE (2004), *Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile: Not as Easy as ABC*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264108721-en.
- OCDE (2008a), *OECD Review of Agricultural Policies: Chile 2008*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264042247-en.
- OCDE (2008b), “Quantifying Regulatory Barriers to Services Trade”, OECD Trade Policy Working Paper No. 85, TAD/TC/WP(2008)27(FINAL).
- OCDE (2009a), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264060616-en.
- OCDE (2009b), “Chile’s National Innovation Council for Competitiveness: Interim Assessment and Outlook”, abril de 2009. Disponible en: www.bligoo.com/media/users/3/181209/files/18813/CHILE_COUNCIL_FINAL.pdf.
- OCDE (2010a), “Enhancing Market Openness, IPR and Compliance through Regulatory Reform in Chile”, OECD Trade Policy Working Paper, de próxima aparición.

- OCDE (2010b), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2010*, OCDE, París.
DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.
- OMC (2009), “Trade Policy Review, Report by the Secretariat: Chile”, WT/TPR/G/220, septiembre.
- Schwellnus, C. (2010), “Chile: Boosting Productivity Growth by Strengthening Competition, Entrepreneurship and Innovation”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 785. DOI: 10.1787/5kmd41cxsjwd-en.
- Valdés, A. y W. Foster (2007), “Structural Characteristics of Agricultural Households and Policy Options in Chile”, informe de antecedentes preparado para el OECD Review of Agricultural Policies. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/57/57/40324368.pdf.

Capítulo 12

Cómo aprovechar al máximo un régimen abierto de inversión extranjera

Recomendaciones principales

Los objetivos de la política de inversión y los programas de facilitación de la inversión deberían ser los siguientes:

- *Preservar un régimen de inversión favorable al introducir evaluaciones reglamentarias periódicas para asegurar que las reglamentaciones continúen cumpliendo con sus propósitos propuestos.*
- *Mejorar las estadísticas de IED y asegurarse de que haya información disponible para apoyar la formulación y la evaluación de políticas.*
- *Revisar los incentivos para la inversión existentes a la luz de las prioridades actuales de política y el potencial para introducir nuevos instrumentos orientados a fomentar mayores vínculos de la IED con la economía en general.*
- *Modernizar y aclarar las funciones, la estructura y las interrelaciones entre las diversas agencias implicadas en el fomento y la facilitación de la inversión para establecer sus responsabilidades en la realización de las funciones de formación de imagen, orientación de la inversión, fomento de vínculos y defensa de las políticas.*

Un régimen de inversión abierto y un sólido entorno reglamentario e institucional han apoyado la inversión extranjera directa (IED) en Chile y la han convertido en un importante impulsor del crecimiento económico. La existencia de la IED se triplicó durante la década pasada. No hay requisitos previos de aprobación o selección para la IED y, en el aspecto legal, a los extranjeros se les otorga el mismo tratamiento que a los nacionales. Más aún, un fuerte desempeño macroeconómico, instituciones fuertes y estables y un marco reglamentario que por lo general es amigable han aumentado el atractivo de Chile como un destino para la IED. Como resultado, Chile se precia de tener una de las más altas proporciones de IED con el PIB de la OCDE.

No obstante, la IED está aún muy concentrada en los recursos naturales, con lo que limita de manera potencial los efectos beneficiosos de derrame a la economía en general en términos de innovación y productividad. Se requiere mejor información para evaluar el impacto de la IED en sectores específicos y los programas emprendidos para mejorar la calidad y la cobertura de la información ayudarán a apoyar la evaluación de los vínculos entre la IED y la economía interna.

El enfoque de Chile a los incentivos para la inversión se ha ajustado de manera amplia a las mejores prácticas, evitando los incentivos específicos para atraer la IED y/o regímenes fiscales especiales, en favor de la transparencia y la capacidad de predicción. Chile se beneficia ya de un régimen abierto de IED, un marco reglamentario sólido y una fuerte participación por parte de los inversionistas extranjeros. En este contexto, las políticas de facilitación de la inversión pueden explotar de manera completa los beneficios potenciales de la inversión extranjera. Fomentar vínculos y orientar inversiones puede ayudar, pero debe hacerse de manera correcta. Vencer este desafío requerirá un nuevo enfoque al fomento y la facilitación de las inversiones.

Es posible que para superar este nuevo desafío, las agencias gubernamentales implicadas en el fomento y la facilitación de la inversión tengan que adaptarse. El principal instrumento de facilitación de las inversiones, el contrato DL 600, se introdujo en un tiempo en el que los inversionistas extranjeros aún enfrentaban incertidumbres con respecto a la repatriación del capital y el tratamiento fiscal, pero es probable que ya no se necesite. A medida que el marco macroeconómico y el marco fiscal de Chile mejoraron en forma notoria en las dos últimas décadas, cada vez menos inversionistas firman contratos DL 600. Como resultado, la facilitación de la inversión en Chile podría dar un giro para hacer frente al desafío de explotar por completo los beneficios que la IED puede aportar al aumentar los vínculos con la economía interna. En un nivel organizacional, quizá se requiera una mejor coordinación para evitar la duplicación de tareas y asignar con claridad las responsabilidades por la formación de la imagen del país, la generación de inversiones, el fomento de vínculos y la defensa de políticas. Más aún, los recursos y habilidades necesarios para llevar a cabo las tareas de facilitación de nuevas inversiones demandarán la adaptación de las

agencias pertinentes para concentrarse más en las políticas para atraer inversiones del extranjero con efectos de diseminación potencialmente fuertes, así como para reforzar sus vínculos con la economía interna, pero deberán tomarse en cuenta los riesgos para los recursos públicos de orientarse a sectores y empresas específicos. Chile se ha distinguido por evitar las fallas de los programas de incentivos especiales para la inversión extranjera y cualquier programa nuevo deberá equilibrar con cuidado los costos y beneficios.

Mantener los mercados abiertos a la IED

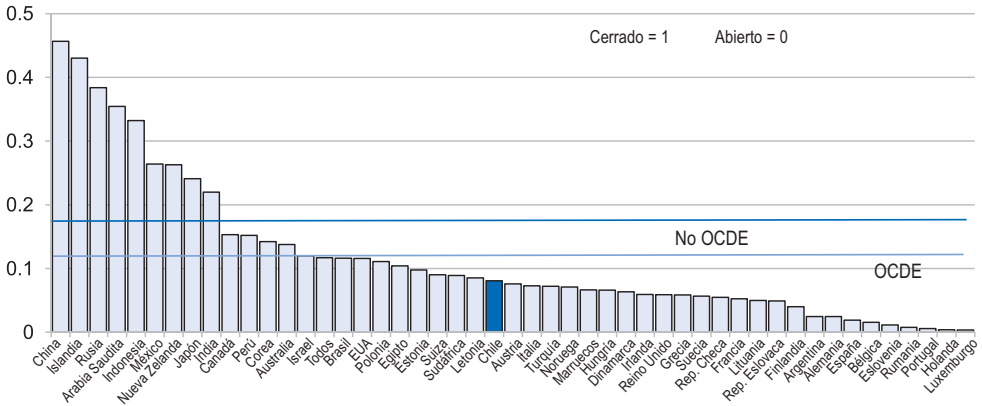
El enfoque liberal de Chile a la participación de extranjeros en la economía se refleja en la falta de una ley específica relativa a la inversión extranjera y de restricciones trans-sectoriales, como los requerimientos de aprobación o selección previas.¹ El principio del tratamiento nacional está incorporado a la Constitución de Chile, la cual garantiza, tanto a los chilenos como a los extranjeros, el derecho de desarrollar una actividad económica, siempre y cuando se respete la legislación aplicable y tales actividades no sean contrarias a la moral y el orden públicos, o a los intereses de seguridad nacionales.

Sólo en unos cuantos sectores (transporte aéreo y marítimo, transmisión por radio y barcos de pesca) se aplican restricciones a la entrada y las reglas para el otorgamiento de concesiones no hace distinciones entre nacionales y extranjeros, lo que asegura la apertura a los inversionistas extranjeros en sectores como la minería (que representa alrededor de una quinta parte del PIB) y las telecomunicaciones, para las cuales se requiere una concesión.² Chile está abierto a la inversión extranjera en el sector financiero. Se permite el establecimiento de sucursales a bancos y compañías de seguros, pero la apertura de todos los otros tipos de instituciones financieras exige la incorporación en Chile.

La apertura de Chile a la IED se refleja en su calificación en el Índice de Restricción de la IED de la OCDE, el cual asigna los números más altos a las reglamentaciones que discriminan a los inversionistas extranjeros.³ La calificación general para Chile es más baja que el promedio de los países de la OCDE (véase la gráfica 12.1), y las restricciones tienden a corresponder a sectores que están también más restringidos en otros países de la OCDE.

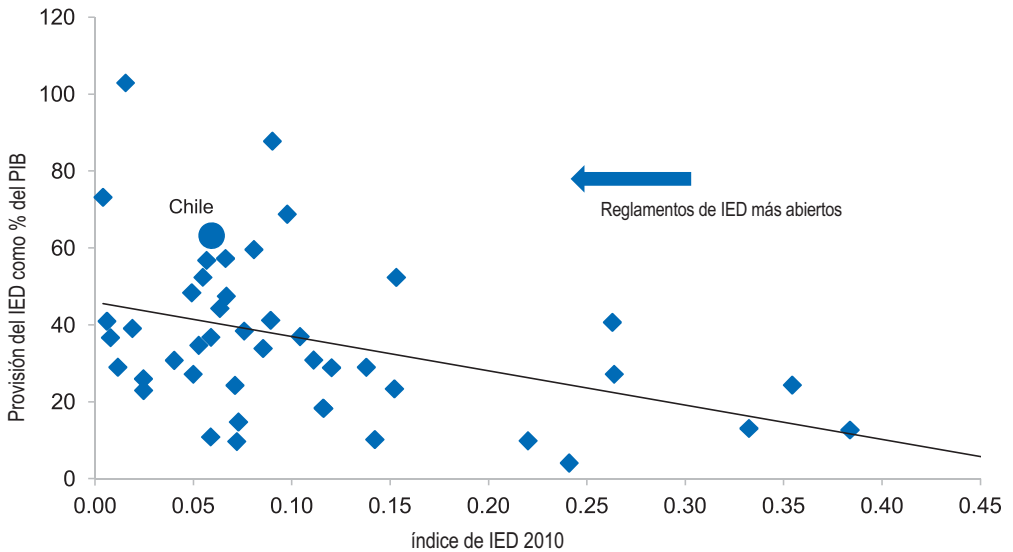
Las reglas de IED son un determinante crucial del atractivo de un país para los inversionistas extranjeros y Chile se ha beneficiado de la baja restricción. De hecho, el desempeño de Chile en cuanto a la IED ha sido en cierta medida mejor que el de los países con un grado similar de restricción, lo que sugiere la participación de otros factores (véase la gráfica 12.2).

Gráfica 12.1. Calificaciones de los países en el Índice de Restricción de 2010



Fuente: Kalinova, B., A. Palerm y S. Thomsen (2010), "OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update", OECD Working Papers on International Investment, No. 2010/03, OCDE, París. DOI: 10.1787/5km91p02zj7g-en.

Gráfica 12.2. Calificaciones de los países en el Índice de IED y en el Desempeño Relacionado con la IED de 2010



Fuente: Kalinova, B., A. Palerm y S. Thomsen (2010), "OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update", OECD Working Papers on International Investment, No. 2010/03, OCDE, París. DOI: 10.1787/5km91p02zj7g-en.

Las dotaciones de recursos naturales han estado implicadas, pues la minería ha sido, por un alto margen, el principal sector receptor, con un tercio de los flujos totales al interior durante el periodo 1990–2008, seguido por la electricidad, el gas y el suministro de agua (22%), los servicios financieros (13%), la manufactura (12%) y las comunicaciones (10%). No obstante, se requiere un análisis más profundo de la distribución de la IED y su impacto en actividades específicas para evaluar la importancia de las dotaciones de recursos. En actividades basadas en recursos naturales como la piscicultura y la fruta fresca, Chile ha tenido éxito en avanzar de la simple extracción de recursos a actividades con un mayor valor agregado. Más aún, se necesita más y mejor información para realizar dicho análisis, en particular con respecto a la distribución de los flujos al interior de IED por sector, ya que en la actualidad la cobertura de los datos es parcial.⁴ Las autoridades chilenas han establecido un itinerario para la implementación completa de la cuarta edición de la Definición de Puntos de Referencia de la IED, la cual igualará sus estadísticas sobre IED con los estándares internacionales.

Asegurar un marco reglamentario e institucional favorable

El atractivo para los inversionistas extranjeros de un entorno de fuerte crecimiento y estabilidad económicos ha sido complementado con la fuerza del marco reglamentario e institucional más amplio y con las políticas públicas que han buscado aligerar la carga reglamentaria a las empresas y ajustarse al creciente compromiso económico internacional de Chile.

En años recientes Chile ha mejorado el marco para los derechos de propiedad intelectual (DPI) y para las políticas de competencia. Durante la década pasada se introdujeron reformas legales, administrativas e institucionales, y se celebraron compromisos internacionales para brindar protección a los DPI. El entorno abierto de Chile a la inversión extranjera también es apoyado por las políticas de competencia, las cuales han fomentado la eficacia económica para aumentar al máximo el bienestar del consumidor en el largo plazo. Para cumplir con su objetivo manifestado de fomentar y defender la competencia de libre mercado, la ley chilena de competencia tiene un amplio alcance de aplicación y, en términos generales, no hay exclusiones o exenciones requeridas o autorizadas de conformidad con ella o con cualquier otra reglamentación. Las reglamentaciones de competencia se aplican a nacionales y extranjeros, a entidades privadas y públicas, así como a productos y servicios. No hay un tratamiento especial para las empresas propiedad del Estado o administradas por éste, puesto que estas entidades están sujetas a bajo los mismos términos aplicables a las empresas privadas. Además, la ley prohíbe de manera explícita el otorgamiento de concesiones o autorizaciones por parte del gobierno

que pudieran crear un monopolio, a menos que la ley lo permita en forma específica.

Los inversionistas extranjeros, una vez establecidos en el país, se benefician de la protección legal de sus derechos de propiedad. Los derechos de propiedad privada están completamente protegidos en el marco de la Constitución y la propiedad sólo puede ser expropiada siguiendo disposiciones constitucionales específicas: las expropiaciones sólo pueden ejecutarse por una ley aprobada por la legislatura, sobre la base del beneficio público o el interés nacional, y las partes expropiadas tienen derecho a recibir una compensación por daño material, el cual será establecido por mutuo acuerdo o por un fallo emitido por las cortes.

Con miras a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la elaboración e implementación de las leyes y reglamentos, se cuenta con mecanismos orientados a estipular la consulta pública con anterioridad a los cambios reglamentarios. La Constitución chilena establece que todas las acciones del Estado son públicas; por tanto, todos los procedimientos deben hacerse públicos, incluyendo el proceso de preparar una nueva legislación. Además, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado dicta que, antes de la promulgación de reglamentaciones, todos los reguladores tienen la obligación de publicar las reglamentaciones propuestas en su sitio en la red y recibir comentarios y peticiones.

Hay varios aspectos de la legislación chilena que protegen de manera adicional los intereses de los inversionistas y del público en general. El uso de la regla “quien calla, otorga” en los procedimientos administrativos fue introducido por un cambio legislativo de 2003. Reformas recientes a la legislación financiera han expandido su uso a la aprobación de licencias en los ámbitos de la banca, los seguros y la administración de fondos de pensiones. Más aún, los inversionistas pueden apelar a la reparación judicial si piensan que una decisión de la autoridad ha afectado el ejercicio de sus derechos legales.

Si bien Chile aún tiene que avanzar más en el desarrollo de evaluaciones periódicas sobre el impacto reglamentario para asegurar que las reglamentaciones sigan cumpliendo con sus objetivos declarados y sean adecuadas a los objetivos perseguidos, las autoridades mantienen un intercambio activo de información con partes interesadas con respecto al marco reglamentario, lo cual les permite evaluar los costos y beneficios de las medidas tomadas.

Evitar las fallas de los incentivos especiales

En general, los incentivos fiscales en Chile no distinguen entre empresas de propiedad extranjera y nacional. Este principio de no discriminación se especifica en la ley. Chile ha intentado simplificar, unificar y eliminar programas de incentivos especiales. Los programas

de incentivos restantes que benefician sólo a la inversión extranjera comprenden la Decreto Ley 600 (DL 600), los Fondos de Inversión de Capital Extranjero (FICE), la Ley de Plataforma de Inversión, el Programa para la Inversión en Alta Tecnología, y facilidades para inversiones en el mercado financiero y en bienes raíces para no residentes.

El régimen especial y voluntario de DL 600, administrado por el Comité de Inversiones Extranjeras, ofrece a los inversionistas extranjeros la opción de celebrar un contrato legalmente vinculante con el Estado chileno que brinde garantías para la tributación y la transferencia de capital y utilidades. El DL 600 no proporciona “descansos fiscales” o “vacaciones fiscales”, sino que tiene la intención de proporcionar un horizonte fiscal estable, que actúe como una forma de “seguro fiscal” para apearse a las disposiciones fiscales específicas prevalecientes en el momento en que se hace la inversión. Más aún, los inversionistas adquieren el derecho de remitir sus utilidades en cualquier momento, sujetos a un periodo de un año de candado para repatriar capital. Estas garantías han perdido su atractivo en el contexto de una mayor estabilidad fiscal y el régimen actual de completa libertad de pagos y transferencias internacionales. La proporción de los proyectos de IED cubiertos por el DL 600 bajó de más de 95% antes de la eliminación de los controles de cambio en 2001 a menos de 10% en 2007. Los Fondos de Inversión de Capital Extranjero (FICE) han proporcionado un sistema similar para inversiones de cartera en Chile.

La Ley de Plataforma de Inversión se orienta a promover a Chile como una base regional para las empresas multinacionales, al proporcionar el estatus libre de impuestos a las ganancias de operaciones internacionales (no chilenas). Al mismo tiempo, hay disposiciones diseñadas para evitar que Chile se convierta en un paraíso fiscal y para impedir que los empresarios nacionales eludan el pago de impuestos internos. Las operaciones chilenas de estas empresas se gravan conforme al régimen que por lo regular aplica a la inversión extranjera.

El Programa para la Inversión en Alta Tecnología busca atraer inversión extranjera en proyectos de alta tecnología en Chile al proporcionar subsidios para los costos de preinversión y desarrollo de capital humano. Para calificar, las inversiones deben fomentar el desarrollo y el uso de nuevas tecnologías en los campos de la tecnología de la información y la comunicación, la biotecnología, nuevos materiales, electrónica e ingeniería en procesos. También califican las empresas que utilizan nuevas técnicas al producir o agregar valor a los abundantes recursos naturales. Los subsidios provienen del presupuesto de la agencia de fomento del desarrollo de Chile, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo).

Mejorar la facilitación de la inversión

El régimen de inversión de Chile es un ejemplo notable de la aplicación de algunos de los principios básicos del *Marco de Política para la Inversión* (MPI) de la OCDE (2006a) con respecto al fomento y la facilitación de la inversión.⁵ Sin embargo, el marco para la facilitación de la inversión puede aún estar orientado en exceso a asuntos que ya no son la prioridad principal para las políticas públicas. Una evaluación de lo que se está haciendo ayudaría a desarrollar propuestas de reforma de políticas y agencias, con miras a ajustarlas a las prioridades para las políticas públicas en esta área. El MPI puede ayudar a guiar dicha evaluación. A continuación se reproduce el texto del MPI sobre fomento y facilitación de la inversión y las nueve preguntas con respecto a este tema se presenta en el recuadro 12.1. *The PFI: A Review of Good Practices* (OCDE, 2006b) presenta recomendaciones relacionadas y experiencias nacionales; se han utilizado para informar el debate acerca de ciertos asuntos clave para el caso de Chile.

Una estrategia sólida y de base amplia es el punto de arranque para la facilitación de la inversión. Las Anotaciones del MPI señalan la función de las medidas específicas para fomentar y facilitar las inversiones “dentro del contexto de, y no para sustituir a, políticas más amplias para mejorar el entorno de la inversión”. Chile tiene un ambiente empresarial favorable y un marco institucional sólido que podría complementarse con medidas para destacar las oportunidades de inversión rentables y ayudar a identificar a socios locales, evitando al mismo tiempo las fallas de los incentivos especiales.

Estructura, función y estatus legal de la agencia de fomento de la inversión (AFI). En el caso de Chile varias agencias están implicadas: el Comité de Inversiones Extranjeras, la Oficina de Relaciones con Inversionistas del Ministerio de Hacienda y CORFO, la agencia de fomento del desarrollo de Chile. El Comité de Inversiones Extranjeras es la AFI de Chile. También administra las antiguas reglamentaciones DL 600 que desempeñaron un papel importante en la facilitación de la inversión extranjera cuando Chile aún tenía en vigor las reglamentaciones de control de cambios.

Además de estas agencias, en noviembre de 2009 se formó una nueva organización no lucrativa (*InBest*) bajo los auspicios del Ministerio de Hacienda, con el objetivo de promover los puntos fuertes y las ventajas en servicios financieros del mercado chileno ante la comunidad financiera internacional. *InBest* es también un canal permanente de comunicación para los inversionistas no chilenos, los emisores de valores chilenos más importantes y otros participantes en los mercados de capital chilenos, incluyendo las autoridades gubernamentales.

Recuadro 12.1. Marco de Política para la Inversión: fomento y facilitación de la inversión

Las medidas de fomento y facilitación de la inversión, incluyendo los incentivos, pueden ser instrumentos eficaces para atraer la inversión, siempre y cuando se dirijan a corregir las fallas del mercado y se desarrollen en una manera que pueda reforzar los puntos débiles del entorno de inversión de un país.

1. ¿Tiene el gobierno una estrategia para desarrollar un entorno empresarial sólido, de base amplia, y, dentro de esta estrategia, qué función se asigna a las medidas de fomento y facilitación de la inversión?
2. ¿Ha establecido el gobierno una agencia de fomento de la inversión (AFI)? ¿Hasta qué grado punto se han informado y se han establecido puntos de referencia acerca de la estructura, la misión y el estatus legal de la AFI en relación con las buenas prácticas internacionales?
3. ¿Tiene la AFI el financiamiento adecuado y se revisa con regularidad su desempeño en términos de atraer la inversión? ¿Qué indicadores se han establecido para supervisar el desempeño de la agencia?
4. ¿Cómo ha buscado el gobierno modernizar los procedimientos administrativos con miras a acelerar el establecimiento de una nueva inversión y reducir el costo? En su capacidad de facilitadora para los inversionistas, ¿aprovecha por completo la AFI la información sobre los problemas que encuentran en los inversionistas establecidos?
5. ¿Hasta qué grado punto la AFI fomenta y mantiene mecanismos de diálogo con los inversionistas? ¿Consulta el gobierno con la AFI con respecto a asuntos que tienen impacto en la inversión?
6. ¿Qué mecanismos ha establecido el gobierno para la evaluación de los costos y beneficios de los incentivos de la inversión, su duración apropiada, su transparencia y su impacto en los intereses económicos de otros países?
7. ¿Qué pasos ha dado el gobierno para fomentar los vínculos de inversión entre las empresas, en especial entre las filiales extranjeras y las compañías locales? ¿Qué medidas ha puesto en marcha el gobierno para vencer los obstáculos a la inversión específicos que las PyME Pymes enfrentan?
8. ¿Ha utilizado el gobierno las iniciativas internacionales y regionales dirigidas a formar conocimiento sobre el fomento de la inversión, como las ofrecidas por el Banco Mundial y otras organizaciones intergubernamentales? ¿Se ha integrado la AFI a redes regionales e internacionales?
9. ¿Hasta qué grado punto ha aprovechado el gobierno las redes de intercambio de información para fomentar la inversión?

Fuente: OCDE (2006a), *Policy Framework for Investment*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264018471-en.

Modernizar y aclarar las funciones e interrelaciones entre las varias agencias es un elemento importante en el establecimiento de sus responsabilidades al realizar las tareas de formación de imagen, generación de inversiones, promoción de vínculos y defensa de las políticas.

Para las AFI que comienzan sus labores de facilitación de la inversión, la formación de imagen y la difusión de información pueden ser primeros pasos importantes. El primer paso es entender lo que un inversionista puede buscar, así como las ventajas que el país puede ofrecer. Las AFI de países como Chile que son ya receptores de una IED significativa pueden concentrarse en otras tareas, que incluyen la facilitación de la inversión y la defensa de políticas.

La tendencia entre las AFI con respecto a la facilitación de inversiones ha sido concentrarse en la orientación de las inversiones más que en el otorgamiento de incentivos especiales (OCDE, 2006b, p. 36). Tal orientación a las industrias o empresas individuales puede aportar beneficios, pero también entraña riesgos, en buena medida debido a que escoger ganadores siempre ha resultado difícil y dar preferencia a las empresas puede tener implicaciones negativas para la competencia.

Identificar las ventajas y las oportunidades de mercado del país es un primer paso en el desarrollo de una sólida estrategia proactiva. En el caso de Chile, donde la IED ha estado vinculada de cerca con las dotaciones de recursos naturales, puede haber oportunidades para que la IED entre en nuevos sectores en los que el potencial de innovación de los inversionistas extranjeros puede ayudar a abrir nuevos *clusters* de actividad. La apertura de tales nuevas áreas de inversión puede requerir una función específica de la AFI para identificar oportunidades y actuar como defensora para poner en marcha las reglamentaciones y los bienes públicos necesarios para apoyar una actividad específica.

Orientarse a las oportunidades de inversión y la promoción de vínculos también puede ayudar en este contexto, si se hace de forma adecuada. Tales esfuerzos pueden reducir el costo de recabar información acerca de oportunidades para inversionistas, trayendo al país tecnología y vínculos internacionales que no están disponibles en el ámbito local. La revelación del costo local puede ser una barrera para la liberación de las oportunidades de inversión (véase Hausmann, Hwand y Rodrik, 2005). La orientación de la inversión puede intervenir para vencer estas barreras. Sin embargo, para ser eficaz, requiere tener la capacidad de identificar aquellas “ventajas particulares de las que la comunidad de inversión internacional más amplia puede no estar consciente” (OCDE, 2006b, p. 36).

Recursos requeridos por las AFI y supervisión del desempeño. En el pasado, la estructura y las funciones del Comité de Inversiones Extranjeras estaban estructuradas en gran medida alrededor de su papel de administrador de los contratos DL 600. Estos deberes incluyen el

registro de las inversiones y el seguimiento de obligaciones contractuales. Estas tareas son bastante diferentes de las de fomento de inversiones, vínculos y defensa de la IED dentro del gobierno, mencionadas antes. Es probable que los intentos de la AFI de Chile, el Comité de Inversiones Extranjeras, de seguir en busca de la orientación de la inversión requieran habilidades y talentos diferentes.

Para alcanzar el éxito, las AFI necesitan financiamiento; asimismo, para que sean efectivas, requieren vínculos con las autoridades gubernamentales centrales y visibilidad en el sector privado. En Chile es necesaria además una coordinación clara entre agencias, en referencia a las estrategias y prioridades con otras agencias gubernamentales pertinentes como Corfo, la agencia de fomento del desarrollo de Chile, la cual es responsable del Programa para la Inversión en Alta Tecnología que proporciona financiamiento para estudios previos a la inversión, el arranque de proyectos, así como la inversión en activos fijos y capital humano.

La AFI como defensora de la IED. El MPI también señala la función de la AFI dentro del gobierno. Si bien Chile cuenta con mecanismos de consulta pública para el desarrollo de todas las leyes y reglamentaciones, puede haber un beneficio adicional al hacer que la AFI opere como defensora de los asuntos relacionados con la IED en el gobierno. Esto es importante en particular en el contexto de los intentos de orientar las inversiones que pueden abrir nuevas áreas de oportunidad que aún no existen en el país. Las nuevas actividades pueden generar necesidades específicas en términos de formación de los trabajadores o uso de la infraestructura; también pueden requerir nuevas reglamentaciones o estándares para apoyar las nuevas actividades.

Evaluación periódica de los incentivos. Con respecto al uso de incentivos, la práctica chilena ha estado vinculada de cerca con las recomendaciones del MPI sobre buenas prácticas. La ley chilena excluye la posibilidad de otorgar un tratamiento fiscal más privilegiado a inversionistas extranjeros. La falta de incentivos especiales para los inversionistas extranjeros puede contarse como uno de los aspectos más destacados del régimen de inversión de Chile, el cual apoya la coherencia general del marco de política. Los incentivos especiales a menudo distorsionan las estructuras más amplias de incentivos y a la vez producen escasos beneficios. Al concentrarse en aumentar el marco general institucional y reglamentario, los países pueden elevar tanto la cantidad absoluta de los flujos de dólares al interior, como el impacto de esas inversiones en el bienestar económico y social.

Más aún, Chile se adhirió en 1997 a la Decisión sobre Incentivos y Desincentivos de Inversión Internacional, en la cual los países firmantes reconocen la necesidad de dar la debida importancia al interés de otros países firmantes afectados por las leyes y prácticas en este campo, se dedican a hacer que las medidas sean lo más transparentes posibles y

están preparados para consultarse entre sí con respecto a los asuntos mencionados.

Como resultado de los intentos de simplificar, unificar y eliminar los incentivos especiales, Chile mantiene programas escasos y limitados que sólo benefician a los inversionistas extranjeros. De los que continúan en vigor, los DL 600 y los FICE desempeñaron un papel prominente como un medio de mitigar los riesgos enfrentados por los inversionistas extranjeros con respecto a cambios en el tratamiento fiscal y/o en la repatriación de capital. Los últimos fueron importantes en el periodo durante el cual Chile aún mantenía los controles de cambio y enfrentaba perspectivas fiscales que ofrecían menos certidumbre que las actuales. Sin embargo, el interés de los inversionistas en estos programas ha disminuido con el paso de los años.

La política de las autoridades chilenas es asegurar que los impuestos especiales y otros incentivos para atraer inversiones estén sujetos a evaluaciones periódicas con respecto al costo-beneficio neto y que no se mantengan por periodos más largos de lo necesario. Este punto adquiere una relevancia particular en el contexto de los programas de orientación de inversiones más proactivos, ya que proporciona un medio de contener los riesgos a la baja de estas políticas. *The PFI: A Review of Good Practices* (OCDE, 2006b) ofrece una lista de verificación de las políticas de incentivos que puede utilizarse para llevar a cabo dichas evaluaciones.

Facilitar vínculos. Facilitar vínculos es una manera en que los gobiernos aumentan la capacidad de absorción de la economía para beneficiarse de la transferencia de tecnología de las empresas extranjeras y el MPI solicita un análisis de la acción gubernamental en esta área. La educación y la formación para alcanzar las habilidades en evolución de la industria han funcionado mejor que los requerimientos de desempeño o las obligaciones de transferencia directa de tecnología (OCDE, 2006b, p. 43-44). Sistemas más flexibles han sustituido los requisitos de desempeño para estimular los vínculos con la economía local y las Pymes, incluyendo programas que ofrecen incentivos a los inversionistas extranjeros para participar en la formación de capacidades entre los proveedores locales.

Es importante crear vínculos entre la economía y las empresas extranjeras, pero no deben pasarse por alto los posibles riesgos. Las políticas para mejorar la capacidad de absorción de la economía nacional mediante la formación y el desarrollo del capital humano son superiores a la “elección de ganadores” y a los requerimientos de transferencia directa de tecnología.

Uso de recursos internacionales. Las iniciativas internacionales ofrecen a los gobiernos una amplia gama de recursos para formar el conocimiento sobre fomento de la inversión y el acceso a las redes de información para promover vínculos entre socios de empresas nacionales y extranjeras. El uso completo de estos recursos puede

expandir en gran medida la capacidad local al mejorar la facilitación y el fomento de la inversión.

The PFI: A Review of Good Practices hace hincapié en el papel positivo de las medidas de fomento y facilitación de la inversión cuando las empresas multinacionales actúan con lentitud en la identificación de oportunidades rentables de inversión, o dudan antes de utilizar a los proveedores locales. También señala la importancia de concentrarse en los inversionistas existentes, al aprender de los problemas a los que se enfrentan y erigirse como un defensor del cambio dentro del gobierno, así como de atraer a posibles nuevos inversionistas. La orientación de la inversión debería basarse en una evaluación sensata de las ventajas y oportunidades, así como los riesgos subyacentes. El impacto de la IED en la economía en general es un asunto de flujos hacia el interior, así como de vínculos, y los “vínculos dependen primero y sobre todo de la calidad del capital humano local y del entorno nacional de política” (OCDE, 2006b, p. 48).

Notas

1. Chile sí mantiene una medida relacionada con la seguridad nacional con respecto a la adquisición de bienes raíces en ciertas zonas geográficas.
2. Hay una excepción a esta regla en el caso de ciertas actividades mineras, para las cuales se requiere autorización previa debido a intereses de seguridad nacional.
3. El Índice de IED analiza los cuatro tipos principales de restricciones a la IED: limitaciones a la equidad extranjera; mecanismos de selección o aprobación, restricciones al empleo de extranjeros como personal clave, y restricciones operativas, como establecimiento de sucursales, repatriación de capital o propiedad de tierra. Para mayores detalles, consúltese Kalinova, Palerm y Thomsen (2010).
4. Hay dos fuentes de datos sobre IED: el Banco Central de Chile y el Comité de Inversiones Extranjeras. El Banco Central proporciona estimados de los flujos netos totales de IED en Chile y los flujos netos de la inversión directa chilena en el extranjero, como parte de los procedimientos para compilar información sobre balanza de pagos. El Comité de Inversión mantiene un registro de todas las inversiones extranjeras cubiertas por contratos DL 600, y estos registros proporcionan la única fuente de información ahora disponible con respecto al país de origen y al sector de destino de los flujos que llegan. Sin embargo, ya que la proporción de la IED total que llega a Chile bajo este tipo de contrato ha disminuido, la cobertura de esta fuente se ha deteriorado de manera sustancial.

5. Véase OCDE (2006a). Chile fue uno de los copresidentes del equipo que desarrolló el Marco de Políticas para Inversión, que reúne las experiencias de unos 60 gobiernos y en colaboración con el Comité de Inversión y otros nueve organismos de la OCDE (el DAC, el Comité de Comercio, el Comité de Competencia, el Comité para Asuntos Fiscales, el Grupo Directivo sobre Gobierno Corporativo, el Comité de Educación, el Comité de Empleo, Mano de Obra y Asuntos Sociales, el Grupo de Trabajo sobre Soborno en Transacciones Empresariales Internacionales y el Comité de Gobierno Público). El Banco Mundial, UNCTAD y otras organizaciones internacionales, así como organizaciones no gubernamentales, participaron en reuniones del equipo y aportaron opiniones.
6. En noviembre de 2010, se estableció el Comité Técnico de Inversión Extranjera para coordinar las actividades de varias entidades que promueven la inversión, para así generar una estrategia unificada. El comité está presidido por un representante del Comité de Inversión Extranjera y reúne a representantes de InvestChile Corfo, Direcon y ProChile.

Lectura adicional

Hausmann, R., Jason Hwang y Dani Rodrik (2005), “What You Export Matters”, NBER Working Paper No. 1905.

Kalinova, B., A. Palerm y S. Thomsen (2010), “OECD’s FDI Restrictiveness Index: 2010 Update”, *OECD Working Papers on International Investment*, No. 2010/03. DOI: 10.1787/5km91p02zj7g-en.

OCDE (sin fecha.), “Policy Framework for Investment: Users’ Toolkit”. Disponible en: www.oecd.org/investment/pfitoolkit.

OCDE (2006a), *Policy Framework for Investment*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264018471-en.

OCDE (2006b), *Policy Framework for Investment: A Review of Good Practices*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264025875-en.

Capítulo 13

Medición del progreso y bienestar: Nuevos conceptos, nuevas políticas

Recomendaciones principales

Se recomienda que el gobierno de Chile:

- Contribuya a expandir el alcance de la agenda de “Medición del Progreso” a las necesidades de países emergentes, participando en los foros de la OCDE y ayudando a identificar aquellos aspectos más relevantes para dichos países, así como enfoques de medición ajustados a sus necesidades.
- Considere el establecimiento de una mesa redonda nacional en torno a la “Medición del Progreso” - en la que participen círculos académicos, sociedad civil y organizaciones regionales - para así identificar los asuntos más apremiantes para el país, evaluar la pertinencia de las medidas hoy disponibles y desarrollar un programa orientado a políticas de medición que pueda incluirse en los planes de trabajo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y de los organismos gubernamentales pertinentes.

La búsqueda de estadísticas confiables que sean mejor reflejo de las condiciones de vida de la gente, mejor que el producto interno bruto (PIB), no es nueva. Ciertamente, los diseñadores de políticas nunca se han concentrado tan sólo en aumentar al máximo el crecimiento del PIB; sino más bien en mejorar el bienestar general de los ciudadanos, hoy y en el futuro, tomando en cuenta una amplia gama de factores. Sin embargo, el grado en el cual los gobiernos y las políticas públicas tienen éxito en equilibrar diferentes dimensiones del bienestar depende de la disponibilidad y seguimiento de medidas confiables, así como de evidencia estadística sobre qué importa verdaderamente a los ciudadanos.

El bienestar es un concepto complejo. Las definiciones de los diccionarios difieren, pero por lo general contienen nociones de prosperidad, salud y felicidad. El bienestar no es algo a lo que uno pueda asignarle un número preciso. Existen indicadores numéricos para medir los diferentes componentes del bienestar y es plausible sostener que el bienestar de la sociedad como un todo aumenta o disminuye si un conjunto de indicadores se mueven todos en una misma dirección. Sin embargo, cuando estos indicadores se mueven en direcciones opuestas, no es posible decir si el bienestar está aumentando o reduciendo, a menos que dichos indicadores se expresen bajo una métrica común.

En este capítulo se analizan las implicaciones de ver el bienestar como un paradigma del progreso. Se revisan diferentes enfoques de medición, destacando su relevancia al evaluar el progreso en Chile. Se estudian medidas *monetarias* y *no monetarias* del bienestar que ya están disponibles en el sistema estadístico o que podrían desarrollarse sobre la base de métodos bien establecidos.

Mejorar la métrica del progreso

La OCDE, al igual que muchas otras organizaciones, por lo general ha medido los estándares materiales de vida en términos del nivel y tasa de crecimiento del PIB. Sin embargo, durante varios años ha habido evidencia de una creciente brecha entre el cuadro que emana de los datos del PIB y las percepciones que la gente tiene de su condición de vida. Si bien esa brecha ya era evidente durante los años de fuerte crecimiento y buen desempeño económico observados durante la primera parte de la década pasada, la crisis financiera y económica de los últimos años la ha amplificado en varios países.

Esta brecha entre evidencia macroeconómica y percepción de la gente no es necesariamente resultado de una baja calidad en las estadísticas oficiales, sino del uso inapropiado de ciertas estadísticas. En particular, una estadística que está diseñada para un propósito específico (por ejemplo, medir el volumen de la producción económica) no es adecuada para otros fines (por ejemplo, evaluar las condiciones de vida o el bienestar social). Cuando los datos del PIB se utilizan como una

métrica suficiente del desempeño, esto puede llevar a un análisis sesgado, objetivos de política incorrectos, brechas con la percepción de los ciudadanos y, eventualmente, desconfianza de los ciudadanos hacia las estadísticas oficiales y los diseñadores de políticas. Remediar este uso engañoso de las estadísticas existentes es de crucial importancia para la credibilidad y rendición de cuentas de las políticas públicas, y en consecuencia, para el propio funcionamiento de la democracia.

Hace diez años, la OCDE comenzó a abordar las faltas de adecuación de las estadísticas oficiales para evaluar el progreso de las sociedades. Muchos informes de la OCDE han analizado los límites del PIB como medida del bienestar, y varias publicaciones *At a Glance* han reunido valiosa información (sobre educación, salud, medio ambiente, el gobierno y la sociedad) para complementar las simples comparaciones del PIB *per cápita*. En fechas más recientes, en *National Accounts at a Glance* se destacó el papel que juegan indicadores complementarios para medir el estándar de vida, indicadores como el ingreso familiar disponible y los gastos de consumo que pueden consultarse en el Sistema de Cuentas Nacionales (OCDE, 2009). Se han desarrollado mejores metodologías para cuantificar el volumen de los servicios gubernamentales prestados (como educación y servicios de atención a la salud) con base en resultados y no con base en insumos (Schreyer, 2010), en tanto que las desigualdades de ingreso y riqueza han sido el punto central del informe *Growing Unequal?* (OCDE, 2008).

La OCDE realizó tres foros mundiales para discutir las implicaciones estadísticas y de política que tendría un nuevo enfoque para evaluar el progreso social (Palermo, Italia, en 2004; Estambul, Turquía, en 2007; y Busan, Corea, en 2009). Dichos foros reunieron a líderes políticos, científicos, directores de estadísticas nacionales, diseñadores de políticas y actores sociales. Con estos antecedentes se lanzó en 2008 un *Proyecto Global sobre la Medición del Progreso de las Sociedades*, basado en una alianza entre organizaciones nacionales e internacionales, y organizado por la OCDE.

En 2007, por iniciativa de la OCDE, importantes organizaciones internacionales adoptaron de manera conjunta la *Declaración de Estambul sobre la Medición y Fomento del Progreso de las Sociedades*. Esta declaración hace hincapié en la necesidad de:

- Emprender la medición del progreso social en cada país, abarcando más que las mediciones económicas convencionales como el PIB *per cápita*.
- Mejorar una cultura de toma de decisiones basada en la evidencia para aumentar el bienestar de la sociedad.
- Fortalecer la capacidad de los ciudadanos de influir en las metas de las sociedades en las que viven.
- Aumentar la rendición de cuentas de las políticas públicas.

La *Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social* - la llamada Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi -, convocada por el presidente de Francia, Nicolás Sarkozy en 2008, dio un ímpetu adicional a la agenda de la Medición del Progreso (Stiglitz *et al.*, 2009). La Comisión - en la cual la OCDE participó e hizo una contribución significativa - concluyó que se requiere una amplia gama de medidas para determinar el bienestar de las personas y el progreso social, y que dichas medidas deben utilizarse junto con estadísticas económicas estándares como el PIB.

Un cambio de paradigma

Medir el progreso requiere analizar no sólo el funcionamiento del sistema económico sino también las diversas experiencias y condiciones de vida de la gente. Esto es importante pues puede haber grandes diferencias en la evolución de medidas agregadas de producción económica en contraposición a las de ingreso familiar. Por otro lado, requiere medir el total de recursos económicos de las personas: no sólo su ingreso, sino también sus bienes y sus gastos de consumo, así como servicios en especie proporcionados por los gobiernos, tal como servicios de salud y educativos. Asimismo, dichos recursos deben incluir aquellos servicios que las familias producen para su propio uso, como la atención que brindan a sus hijos y ancianos.

Además, los recursos económicos, aunque importantes, con seguridad no son lo único que importa para la calidad de vida de una persona. Son relevantes también los sentimientos de la gente, sus estados de salud y sus capacidades, la calidad de sus actividades diarias en el trabajo y traslados, las condiciones de vivienda y de su entorno local, su participación en la vida política y la capacidad de respuesta de las instituciones públicas a sus demandas, sus conexiones sociales y los riesgos (tanto personales como económicos) que conforman su sensación de seguridad, como el desempleo. Para capturar el bienestar de manera debida, los sistemas estadísticos también deben medir varias formas de desigualdad (en ingresos, riqueza, salud, educación y expresión política) y prestar especial atención a las personas que acumulan varias desventajas o impedimentos.

Por último, también interesa si el bienestar y el progreso pueden perdurar en el tiempo, es decir, su sostenibilidad. Esto requiere preservar una amplia gama de stocks de capital, aumentando sus retornos. Ello implica limitar nuestra deuda con la naturaleza y la biosfera, así como invertir en capital humano y en bienes intangibles que impulsen mejoras tecnológicas. Para ese fin, se requieren métricas que capturen mejor el efecto que nuestros patrones de producción y de consumo tienen sobre los activos medioambientales, a nivel tanto nacional como global; asimismo, se requieren medidas apropiadas de habilidades, conocimiento e innovación.

El cambio de paradigma del progreso, desde la producción económica hacia el bienestar, es de alcance universal. La agenda de medición del progreso no está impulsada sólo por los intereses de los países ricos. Más bien, puede y debe contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la mejora de aquellas políticas usadas para enfrentarse a los principales desafíos de países en desarrollo y emergentes, tales como la desigualdad y la falta de cohesión social. Análisis recientes sobre el bienestar en América Latina (IADB, 2008; Graham y Lora, 2009; Rojas, 2010; ECLAC y Latinobarómetro, 2010) demuestran que este trabajo es factible y a la vez pertinente. Con base en esta obra pionera, la agenda internacional de medición del progreso debiera ser encaminada a la creación de un continuo de indicadores de bienestar y progreso, indicadores que pudieran ser adaptados a los diferentes patrones de desarrollo.

Medidas monetarias del bienestar

Las medidas monetarias del bienestar incluyen tanto aquellas provenientes de las Cuentas Nacionales (para la economía en su conjunto y para los hogares), como las que podrían desarrollarse para capturar otros factores monetarios (como producción familiar, tiempo de ocio y distribución del ingreso).

PIB y otros indicadores de las Cuentas Nacionales

Los economistas a menudo evalúan el bienestar mediante el PIB *per cápita*. El PIB es una medida del valor de los bienes y servicios producidos dentro de un país en un cierto periodo. Se trata por tanto de una medida de la producción económica de un país (que tiene lugar dentro de la “frontera de producción” del Sistema de Cuentas Nacionales), y no una medida del bienestar económico obtenido por sus ciudadanos. Hay dos fuertes razones para querer distinguir entre producción y bienestar. La primera es que algunas actividades incluidas en el PIB pueden reducir el bienestar de las personas (como es el caso de costos de transporte más altos debido a una mayor congestión y a traslados más largos) o remediar algunos de los costos sociales y ambientales relacionados con la producción económica (como en el caso de los gastos de protección ambiental). La segunda razón es que el bienestar de las personas depende de factores que van mucho más allá de su ingreso y, por ende, omitidos de las cuentas económicas.

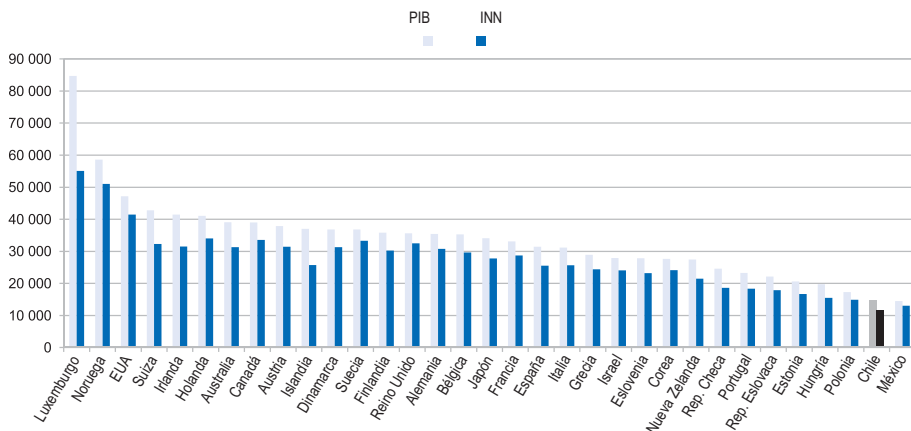
Sin embargo, no hay que salir del marco de Cuentas Nacionales para encontrar medidas del estándar de vida mejores que el PIB, aun cuando la disponibilidad y la confianza de dichos datos restrinjan la posibilidad de comparar entre países y entre distintos periodos de tiempo. Una de estas medidas es el *ingreso nacional*. Si bien el PIB es un concepto de producción, la manera en que está construido lo iguala al ingreso total ganado en el proceso de producción. Parte de este ingreso se paga a no

residentes, en tanto que los residentes pueden recibir otros ingresos asociados a la producción en otros países. El PIB puede ajustarse por el ingreso neto proveniente del extranjero y llegar así al concepto de ingreso nacional bruto, INB, el cual es más relevante en el bienestar de los residentes de un país.

El PIB tampoco asigna valor a la depreciación de los bienes de capital durante el proceso de producción. La depreciación del capital puede restarse del PIB y del INB para llegar a los correspondientes conceptos netos de Producto Interno Neto (PIN) e Ingreso Nacional Neto (INN). Para la mayoría de los países de la OCDE hay poca diferencia entre el INN y el PIB *per cápita* expresados a tasas de la paridad de poder de compra (PPC) (véase la gráfica 13.1). La diferencia es cercana a 20% en el caso de Chile, aunque más baja que en algunos otros países de la OCDE. Estas diferencias también son significativas en muchos países en desarrollo y emergentes que se caracterizan por contar con una presencia significativa de empresas multinacionales (las cuales transfieren sus utilidades al extranjero) y de inmigrantes que trabajan en otros países (los cuales transfieren parte de su ingreso de vuelta a su país de origen en forma de remesas).

Gráfica 13.1. **Producto interno bruto e ingreso nacional neto per cápita en Chile, 2008**

Precios corrientes en dólares estadounidenses y paridad de poder de compra



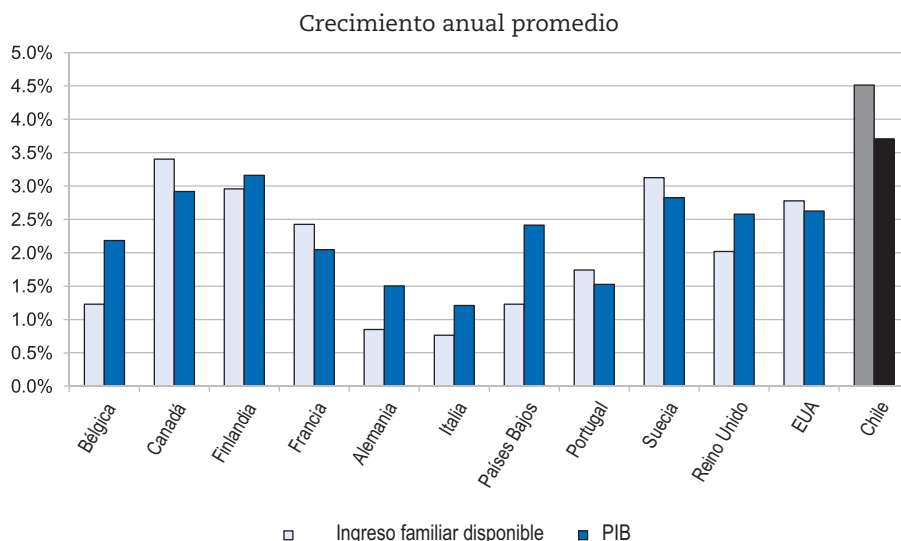
Fuente: National Accounts of OECD Countries, OCDE.

Sin embargo, incluso el INN *per cápita* no captura bien el total de recursos económicos disponible para los ciudadanos. Una mejor medida es el ingreso total de los hogares después de pagar impuestos y, de manera ideal, después de incluir los bienes y servicios que reciben a

tasas subsidiadas por parte del gobierno e instituciones sin fines de lucro (considerar el valor de estos servicios en especie genera los conceptos de ingreso disponible *ajustado* y de consumo final efectivo). Para todos los países de la OCDE, el ingreso disponible de los hogares *per cápita* es menor que el PIB *per cápita* y los niveles de consumo de los hogares *per cápita* suelen ser aún más bajos.

En los países tiende a haber una correspondencia cercana entre el ingreso disponible de los hogares (en particular cuando incluye servicios públicos en especie), el consumo y el PIB *per cápita*. Sin embargo, las diferencias son más significativas cuando se analizan las tasas de crecimiento de dichas medidas. Para la mitad de los países (incluyendo Chile) de la gráfica 13.2, el ingreso disponible de los hogares aumentó más rápido que el PIB durante la década pasada, en tanto que en otros países el patrón inverso es evidente (menor crecimiento en el ingreso de los hogares que en el PIB). Este último patrón suele reflejar un cambio hacia mayores utilidades de las empresas. Dado que los hogares son los propietarios finales de las empresas, un crecimiento más rápido del ingreso retenido por las empresas debiera aumentar el bienestar de los hogares (mediante valores de activos más altos), efecto que no se toma en cuenta en la medición del ingreso de las Cuentas Nacionales. Sin embargo, aumentos en el valor de activos y utilidades empresariales benefician a una proporción relativamente pequeña de los hogares. Esto destaca la importancia de cambiar de medidas de ingreso *promedio* a medidas que expliquen la desigualdad de condiciones entre los hogares.

Gráfica 13.2. **Ingreso disponible del hogar y PIB en Chile en términos reales, 1998-2008**



Fuente: National Accounts, OCDE.

Explicar otros componentes del bienestar dentro de un marco monetario

Los determinantes del bienestar individual y social van más allá de la producción y el consumo de recursos económicos. Por ello, varios enfoques han sido desarrollados para ampliar los agregados monetarios a otras dimensiones que también sean valoradas por los individuos y las comunidades. Si bien al día de hoy se dispone de pocas estimaciones para Chile, cálculos para otros países (a pesar de estar basados en supuestos controvertidos) destacan la importancia de algunas de estas extensiones.

Servicios gubernamentales a los hogares

Los servicios para uso propio que los gobiernos proporcionan a los hogares, como la educación y la salud, se incluyen en las mediciones del PIB pero no del ingreso disponible de los hogares. Estos servicios son de gran escala pero están mal medidos y su valoración suele basarse en el costo de los insumos utilizados para producirlos más que en el valor de lo producido. Se ignora el cambio de productividad en el gobierno, lo que implica que las medidas del crecimiento del PIB se subestiman cuando la productividad del sector público aumenta. La comparación entre países del crecimiento del PIB resulta también afectada cuando las oficinas de estadísticas utilizan diferentes metodologías para medir cambios en el volumen de estos servicios. Por ejemplo, la diferencia en las tasas de crecimiento del PIB entre el Reino Unido y Estados Unidos de América de 1995 a 2003 se reduciría a la mitad si el Reino Unido hubiera continuado valorando sus servicios públicos en función de los insumos, tal como aún se hace en Estados Unidos de América (Atkinson, 2005).

Es crucial contar con una buena medición de los servicios públicos para los hogares y poder así sopesar el bienestar. Esto requiere información detallada para, de esta manera, evitar mezclar los verdaderos cambios en el volumen de estos servicios con los efectos de composición; por ejemplo, un gasto promedio más alto por estudiante puede reflejar bien sea costos unitarios más altos (es decir, volúmenes más bajos) o una mayor proporción de estudiantes que toman cursos más caros (es decir, una calidad más alta). Comparar entre países la producción de servicios gubernamentales también requiere desarrollar índices de PPC para estos servicios. Mejorar las medidas de estos servicios gubernamentales es especialmente importante cuando se cambia de medidas globales de la economía a otras que son específicas para el sector hogares, *inter alia* debido a que estos servicios son un canal importante a través del cual los gobiernos afectan la distribución de recursos entre la población (OCDE, 2008).

Producción de los hogares

La frontera de producción de las Cuentas Nacionales incluye aquellos bienes que los hogares producen para uso propio, pero excluye la mayoría de los servicios que los hogares producen para uso propio (con la excepción de rentas imputadas, es decir, los servicios que se supone que las familias que poseen su residencia primaria se pagan a sí mismas). Esta exclusión es importante, puesto que cambios en la participación laboral de las mujeres implican que muchos de los servicios que en el pasado la gente recibía en sus hogares (como cuidado) ahora se adquieren en el mercado. En teoría, un cambio del lugar de producción no debiera afectar el resultado, a menos que dichos servicios se produzcan con mayor eficacia que antes. En la práctica, las actuales convenciones generan cambios en la medida del PIB, haya o no cambiado la eficacia de la producción.

Ya que las personas, en especial las mujeres, dedican una proporción significativa de su tiempo a labores del hogar, tomar en cuenta los servicios que los hogares producen para uso propio puede tener un impacto significativo en medidas agregadas del estándar material de vida de los hogares. Cálculos ilustrativos de la OCDE para la Comisión sobre la Medición de Desempeño Económico y Progreso Social (Stiglitz et al., 2009) muestran que la producción de los hogares puede llegar a cerca de 35% del PIB convencional en Francia (promedio 1995–2006), alrededor de 40% en Finlandia y 30% en Estados Unidos de América, es decir, las cifras son lo bastante grandes para afectar significativamente la comparación del nivel de bienestar económico entre países. Lo que es aún más importante, este cambio de lugar de la producción afectará las tasas de crecimiento medido del PIB.

Tiempo de ocio

Para la mayoría de las personas las vacaciones más largas y las horas de trabajo más cortas contribuyen al bienestar, siempre y cuando no se acompañen por ingresos más bajos. Sin embargo, como el ocio no se compra en los mercados, no entra en los cálculos de los agregados de Cuentas Nacionales. Las sociedades, conforme se enriquecen, por tradición han disfrutado los frutos de una prosperidad material más alta en la forma de un mayor consumo de ocio, bien sea al final de su vida laboral o mientras trabajan. En tanto que diferentes sociedades pueden tener distintas preferencias entre consumo material y ocio, nuestro sistema de medición de modo implícito predispone nuestra evaluación de desempeño *contra* aquellos que optan por disfrutar más tiempo libre.

De nuevo, algunos cálculos sirven como ejemplo de las magnitudes involucradas. Las estimaciones incluidas en Stiglitz et al. (2009) muestran que tomar en cuenta el ocio tiene gran impacto, afectando las comparaciones entre países y bajando las tasas de crecimiento en comparación con las del PIB.

Tamaño de los hogares

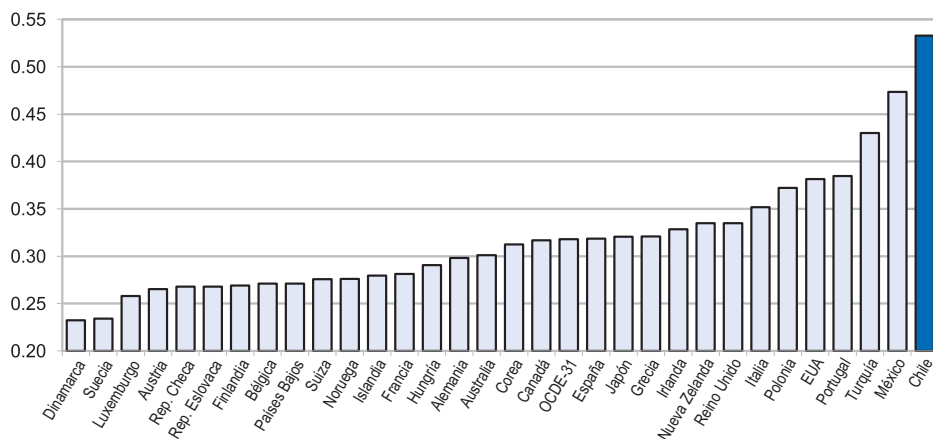
Las estimaciones de Cuentas Nacionales para el ingreso *per cápita* se obtienen sumando el ingreso de todas las unidades y dividiendo el total por la población residente. Esto ignora el agrupamiento de recursos en el seno de cada hogar y el hecho de que los hogares tienen tamaños diferentes, a menudo hay en ellas personas sin un ingreso independiente (por ejemplo, hijos y cónyuge). La mayoría de los análisis de bienestar a nivel de hogares parte del supuesto de que las necesidades económicas de los hogares se elevan menos que su tamaño (por ejemplo, un hogar que comprende a dos adultos y dos niños no necesita recibir el doble de ingresos que una pareja sin niños para mantener el mismo nivel de bienestar). Si bien en un momento dado el ajuste será algo arbitrario, suponer que en los hogares se comparten algunos recursos es con claridad preferible a la alternativa.

Es posible ajustar el ingreso *per cápita* al tamaño de los hogares usando información de encuestas aplicadas a éstos. Corregir los datos del ingreso *per cápita* por la caída en el tamaño de los hogares ocurrida en todos los países de la OCDE durante las décadas pasadas implica un menor crecimiento del ingreso “equiparado” (es decir, ingreso ajustado por el tamaño de los hogares) que en el ingreso *per cápita*. Desde 1995, México, la República Checa y Portugal se encuentran entre los países con la mayor reducción del tamaño de los hogares (Boarini *et al.*, 2006). En el caso de algunos países (por ejemplo, Italia), un pequeño aumento en el ingreso *per cápita* se convierte en una pequeña caída cuando se toma en cuenta las mayores necesidades relacionadas con el menor tamaño de los hogares.

Desigualdades

Los ingresos varían entre individuos, y los países de la OCDE difieren en el grado de desigualdad, así como en la manera en que ésta ha evolucionado en el tiempo. A este respecto, Chile destaca por su alto grado de desigualdad de ingresos en comparación con otros países de la OCDE (véase la gráfica 13.3). No es posible afirmar, *a priori*, qué impacto tiene la desigualdad de ingresos en el bienestar *promedio* de un país. Si se supone que incrementos del ingreso generan aumentos cada vez menores de bienestar y que todos los individuos con un mismo ingreso experimentan el mismo nivel de bienestar, entonces el bienestar general será más alto cuando todos tengan el mismo nivel de ingreso; el corolario es que cualquier aumento en la desigualdad de ingresos, manteniendo el ingreso promedio constante, reduce el bienestar para la sociedad en su conjunto. Pero también puede sostenerse que la posibilidad de aumentar nuestro ingreso estimula el esfuerzo y la innovación, lo cual beneficia a toda la sociedad, y que los individuos difieren en sus preferencias por el ocio y no por bienes materiales.

Gráfica 13.3. Índice de Gini de desigualdad en los ingresos en los países de la OCDE, mediados de la década de 2000



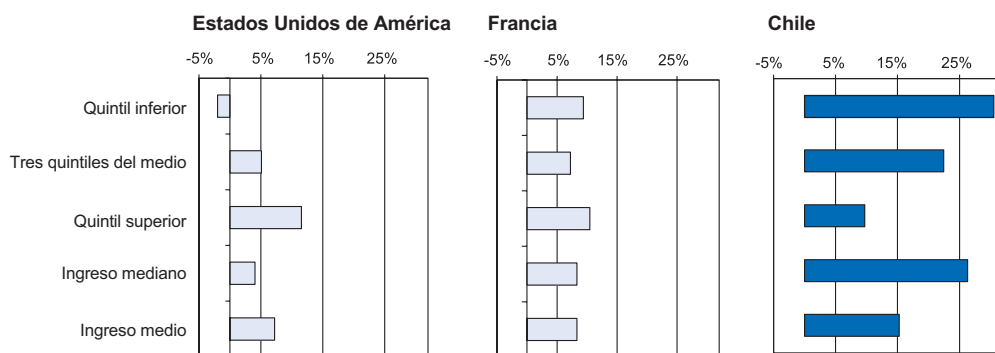
Fuente: Income Distribution Questionnaire, OCDE.

Es posible ajustar las medidas de las Cuentas Nacionales para el ingreso de los hogares *per cápita* e incorporar aspectos relacionados con la distribución. Uno de estos ajustes implica medir el ingreso promedio para cada decil de la distribución y ponderarlos con distintos coeficientes que representen el grado de aversión a la desigualdad. Un coeficiente más alto implica que se da un menor peso a los ingresos más altos. Este ajuste cambia la clasificación de países y afecta sus tasas de crecimiento (Boarini *et al.*, 2006).

Más allá del tema de combinar el total y la distribución del ingreso en una sola métrica, los datos sobre el ritmo de crecimiento del ingreso de personas en diferentes puntos de la distribución transmiten información importante sobre la condición de varios grupos de personas. Una manera sencilla de capturar aspectos distributivos es observar el crecimiento del ingreso mediano (junto a la media) (véase la gráfica 13.4). La persona mediana es, en cierto sentido, el individuo “característico”, aquel que permanece exactamente en medio de la distribución. Si la desigualdad aumenta, la diferencia entre medianas y medias se amplía y la media proporciona una evaluación sesgada de la evolución de las condiciones de vida de la persona característica. También pueden identificarse los cambios en el ingreso disponible de diferentes grupos de ingreso (como el 20% en la parte superior e inferior de la distribución). En todos los casos, la información sobre las distribuciones enriquece nuestra evaluación y resalta importantes diferencias entre los países. Como se muestra en la gráfica 13.4, la desigualdad de ingresos en Chile (limitada al periodo entre 2000 y 2006) y

Francia ha ido a la baja, junto a un mayor crecimiento para la persona mediana que para la media de todos los residentes, en tanto que el patrón opuesto ha prevalecido en Estados Unidos de América (donde la desigualdad ha aumentado durante todo el periodo).

Gráfica 13.4. Crecimiento en el ingreso disponible del hogar equiparado en Estados Unidos de América, Francia y Chile, entre mediados de 1990-2000



Nota: El ingreso disponible del hogar se equipara por la raíz cuadrada del tamaño de la familia. Los datos sobre Chile se refieren al periodo comprendido entre 1996 y 2006 y son provisionales.

Fuente: Income Distribution Questionnaire, OCDE.

Medidas no monetarias del bienestar

Para la medición del bienestar, un enfoque complementario es analizar indicadores que proporcionan información sobre algunos de sus componentes específicos. Un camino es analizar si los países de la OCDE con mayor PIB *per cápita* (o con un crecimiento más rápido de dicho PIB *per cápita*) experimentan mayor adelanto (o más rápido) en las condiciones sociales. Otra vía es considerar la relación entre el PIB y los indicadores de condición ambiental. Por último, podemos tomar en cuenta la manera en que las personas responden preguntas acerca de su bienestar subjetivo y la manera en que éstas se relacionan con ingreso monetario.

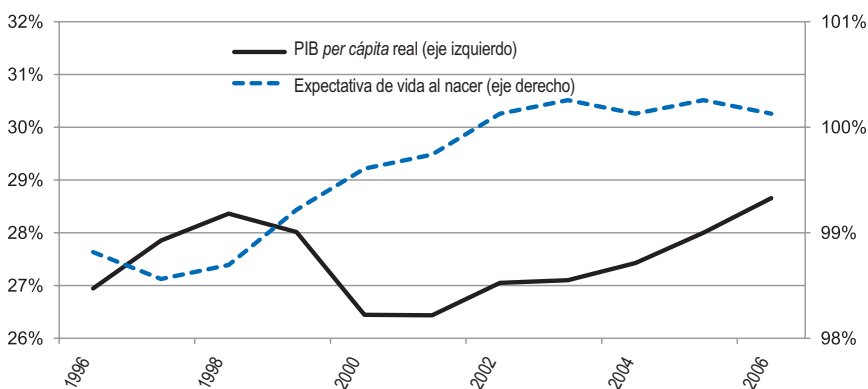
Condiciones sociales

Los factores sociales - como la autosuficiencia, la equidad, la salud y la cohesión social - son determinantes para el bienestar de los individuos y de la sociedad en su conjunto. Con base en varios tipos de indicadores sociales recabados por la OCDE, un análisis de correlaciones entre países (tanto en niveles como en crecimientos) muestra que la relación entre una selección de condiciones sociales y el nivel del PIB *per*

cápita es positiva pero débil (abajo de 0.60, en promedio). La correlación disminuye más cuando el análisis se limita a los países de la OCDE con un ingreso *per cápita* más alto. Como resultado, las medidas que agregan estos indicadores sociales en un índice sintético generan grandes diferencias en la clasificación de países de la OCDE, en comparación con las clasificaciones basadas sólo en el PIB *per cápita*. Esta conclusión no cambia mucho con variaciones en las ponderaciones del índice sintético (Boarini *et al.*, 2006).

Un segundo patrón que resalta con estos datos es que la correlación entre cambios temporales en el PIB *per cápita* y aquellos en varios resultados sociales es por lo general insignificante (Boarini *et al.*, 2006). Esto implica que un país puede registrar un empeoramiento en su desempeño relativo cuando se analiza su PIB *per cápita* junto con mejoras en otro indicador. A manera de ejemplo, la brecha del PIB *per cápita* entre Chile y Estados Unidos de América se amplió de manera significativa a finales de la década de 1990, en tanto que la brecha en la expectativa de vida continuó estrechándose durante todo este periodo (véase la gráfica 13.5). Se observan diferencias aún más grandes para otros países de la OCDE (por ejemplo, la brecha del PIB *per cápita* entre Italia y Estados Unidos de América empeoró por cerca de 12 puntos porcentuales desde 1991, en tanto que Italia mejoró su ventaja en esperanza de vida en alrededor de 18 meses). Las respuestas a la pregunta de cuál de estos dos desarrollos importa más para una evaluación general del progreso entre dos países dependerá de las preferencias y circunstancias de cada persona. Está claro que un sistema de medición limitado a los aspectos materiales favorecerá de manera implícita una respuesta en relación con la otra.

Gráfica 13.5. PIB *per cápita* y esperanza de vida al nacer en Chile como porcentaje de valores estadounidenses



Fuente: OCDE (2009), *Factbook de la OCDE 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*, OCDE, París. DOI: 10.1787/factbook-2009-en.

Factores ambientales

El estado del medio ambiente también afecta el bienestar de las personas. La contaminación del aire y del agua puede provocar problemas de salud y reducir el valor de comodidad que ofrece el hábitat natural. Incluso si las condiciones ambientales actuales no ejercen efectos notorios en el presente, pueden tener consecuencias serias para generaciones futuras y, por tanto, para el bienestar de quienes viven hoy y están interesados en los estándares de vida de las personas que aún no nacen. La preocupación por el cambio climático es un ejemplo de tales preocupaciones intertemporales.

La relación entre el estado del medio ambiente y el PIB *per cápita* es compleja. Niveles más altos del PIB ejercen un mayor estrés sobre el medio ambiente, pero también elevan la capacidad de las sociedades de mitigar y encarar estas presiones. En los 10 o 15 últimos años, en la mayoría de los países de la OCDE las emisiones de casi todos los contaminantes han crecido a una tasa menor que el PIB. El número de toneladas de contaminantes tradicionales liberados en el aire y en los sistemas hídricos ha bajado en la mayoría de los países miembros. Además, la emisión de gases de efecto invernadero se ha reducido en términos absolutos en cerca de la mitad de los países de la OCDE, aunque continúan acumulándose en la atmósfera. Pero, puesto que los patrones de consumo de los países ricos son emulados por los demás (por ejemplo, en transporte, energía y alimentación), este comportamiento genera presiones ambientales en una escala global.

Ha habido menos éxito en la gestión sostenible de los recursos naturales renovables (por ejemplo, de varias reservas importantes de peces). Si bien no se dispone de cuentas estándares que ajusten el PIB por cambios en el estado del medio ambiente, algunas de las mejoras antes señaladas sugieren que la degradación medioambiental podría haberse convertido en un menor estorbo para el bienestar desde principios de la década de 1990. Sin embargo, éste no sería necesariamente el caso si el costo de emisiones y descargas hubiera aumentado mientras las concentraciones de contaminantes y sustancias emitidas continúan aumentando (como es el caso de los gases de efecto invernadero).

Bienestar subjetivo

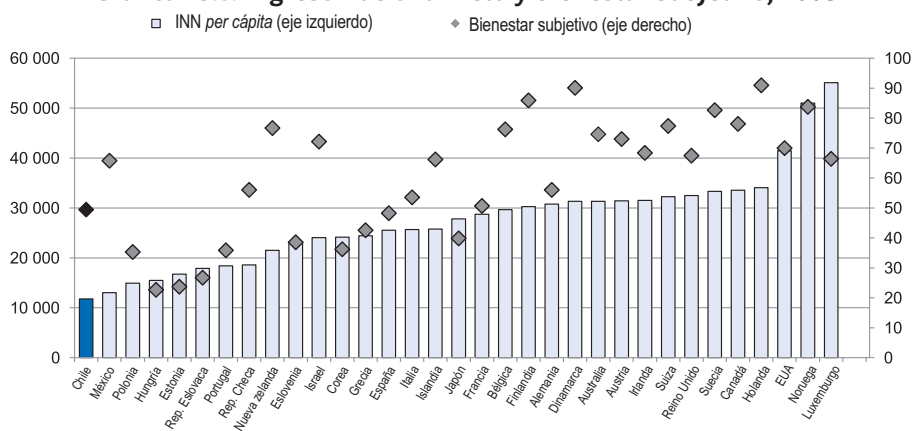
En vez de evaluar el bienestar sobre la base de indicadores objetivos, es posible utilizar medidas subjetivas para tal fin. Las medidas subjetivas siempre han sido parte de la caja de herramientas de los estadísticos, puesto que muchos aspectos de nuestra economía y sociedad son medidos por medio de las respuestas a un conjunto estándar de preguntas en una encuesta a personas (por ejemplo, el desempleo). El aspecto específico de las mediciones del bienestar subjetivo que aquí se analiza es que lo que la gente manifiesta acerca de su propia condición no tiene una contraparte objetiva obvia; sólo las

personas pueden proporcionar información acerca de su evaluación de la vida y de sus sentimientos tanto positivos (por ejemplo, orgullo, significado) como negativos (por ejemplo, temores, ansiedad).

Una manera de determinar si las personas están o no satisfechas con su vida es, sencillamente, preguntarles. Hay encuestas para la mayoría de los países durante varios años (por ejemplo, la Encuesta Mundial Gallup o el Latinobarómetro). Se pide a una muestra representativa de personas en cada país que marquen la respuesta que mejor describa su vida, desde el peor resultado posible hasta el mejor. Los resultados parecen ser confiables, pues los individuos que informan de sus altos niveles de satisfacción también son vistos de esta manera por sus amistades y familiares, son más flexibles ante el estrés y es más probable que recuerden acontecimientos positivos de su vida, sonrían más y vivan más, y es menos probable que sufran depresión o pierdan su empleo.

En 2008, en promedio, cerca de 63% de los habitantes de los países de la OCDE informaron que tenían una alta satisfacción de vida. Entre los países de la OCDE, la proporción de personas que hablan de una alta satisfacción en su vida osciló entre 85% o más en Países Bajos, Dinamarca y Finlandia, y 66% en México, 50% en Chile y 28% o menos en Turquía, Polonia, Portugal y Corea (véase la gráfica 13.6). Aunque los países más ricos de la OCDE informan de niveles más altos de satisfacción de vida, la relación es débil. Por ejemplo, la proporción de personas que manifiestan tener una alta satisfacción en Chile está cerca de la de España, Italia y Francia, a pesar de tener un INN *per cápita* de menos de la mitad.

Gráfica 13.6. Ingreso nacional neto y bienestar subjetivo, 2008



Nota: Los datos sobre el bienestar subjetivo mostrados aquí se basan en preguntas sobre la escala de la vida, que piden a los encuestados que califiquen su vida del nivel peor (0) al mejor (10) y se refieren a la proporción de personas que califican su vida de hoy en el paso 7 o más alto.

Fuentes: Annual National Accounts y Gallup World Poll, OCDE.

Más allá de la clasificación de países, la información más relevante proporcionada por estas medidas subjetivas se encuentra a nivel de individuos. Un primer descubrimiento realizado a partir de estas encuestas es que, a medida que la situación económica de las personas mejora durante su vida (como sucede en la mayoría de los casos), la satisfacción que ellas informan no aumenta de manera proporcional (de hecho, cambia muy poco en la mayoría de las muestras), en tanto que aquellos cuya situación empeora informan de niveles menores de felicidad. Quizá las personas se adaptan a un ingreso y consumo más altos o el bienestar individual depende con fuerza de cómo se comparan con amigos, parientes y colegas. Esto podría explicar por qué, entre los países, el vínculo entre las calificaciones de evaluación de vida y el INN *per cápita* es tenue.

Un segundo descubrimiento es que, aparte del ingreso, el bienestar subjetivo es más alto para las personas que tienen empleo, tienen vínculos sociales más fuertes, disfrutan de una mejor salud y educación, viven en países donde la calidad de las instituciones se percibe como más alta y (para algunos países) la desigualdad en los ingresos es menor. La investigación realizada por Graham y Lora (2009) sobre los países de América Latina ha puesto en evidencia que “las amistades importan para el bienestar del latinoamericano promedio más que la salud, el empleo o los bienes personales, y sólo ligeramente menos que la seguridad alimentaria”. Este mismo estudio muestra que las personas que viven en países con tasas más altas de crecimiento del PIB informan de una menor felicidad, patrón que los autores atribuyen a las reubicaciones y la inseguridad en el empleo, y la más alta desigualdad que a menudo acompaña al crecimiento más alto del PIB. Como sostienen Graham y Lora: “En décadas recientes América Latina ciertamente encaja en este patrón, lo cual puede ayudar a explicar los inesperados brotes de frustración en países relativamente prósperos como Chile”.

Medir el bienestar para mejorar las políticas

En tanto que la OCDE ha desarrollado, con el paso de los años, un amplio conjunto de recomendaciones sobre la manera en que varias políticas pueden apoyar mejor el crecimiento del PIB, el grado de conocimiento sobre las políticas que funcionan mejor para enriquecer otras dimensiones en la vida de las personas es más escaso. Invertir en medidas mejores de bienestar es crucial para desarrollar dicho entendimiento, aunque esta meta sólo puede lograrse de manera incremental.

Algunas medidas del progreso social pueden parecer demasiado generales para ser receptivas a las intervenciones de política. Más aún, medidas generales en diferentes campos (por ejemplo, el estatus de la salud) reflejarán varios factores, algunos referentes a las características de los individuos (es decir, pacientes), otros a las de los programas

gubernamentales encargados de la provisión e implementación de servicios (por ejemplo, el sistema de atención a la salud) y otros relativos al ambiente en el cual viven las personas. Si bien algunos de estos factores pueden no estar influenciados por políticas, es crucial identificar las conexiones pertinentes entre varios resultados de bienestar y políticas gubernamentales.

Mejores mediciones del bienestar pueden generar mejores políticas a través de una variedad de canales:

- Primero, al destacar asuntos a los que líderes políticos puedan haber prestado menos atención en el pasado. Un buen ejemplo lo proporcionan los indicadores reunidos por el *Panel Internacional sobre Cambio Climático*, que ha sido muy útil para iniciar un proceso internacional dirigido a reducir emisiones de gases de efecto invernadero.
- Segundo, mejores mediciones de los resultados de progreso, apoyadas por metodologías adecuadas de recopilación de datos (por ejemplo, datos longitudinales) e instrumentos analíticos (por ejemplo, modelos de microsimulación), pueden generar una mejor comprensión de la gama completa de factores que impulsan estos resultados.
- Tercero, mejores medidas de resultados pueden generar una mejor evaluación del desempeño comparativo entre países en varios campos, así como el establecimiento de estrategias detalladas cuando se encuentra que los resultados de un país se quedan atrás del desempeño de otros países.

Como ya se observó, el alcance de la agenda de medición del bienestar y el progreso no se limita a los países industrializados. Las mejores medidas del ingreso, consumo y riqueza, y de sus desigualdades, permitirá a los países en desarrollo mejorar la evaluación de sus esfuerzos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al informar de establecimiento de instituciones, diseño de políticas y mecanismos de redistribución. Además, medir el bienestar puede:

- Resaltar aspectos específicos que deben tomarse en cuenta al evaluar el progreso.
- Identificar las preocupaciones de la gente que no están contempladas en las políticas actuales.
- Identificar brechas entre las percepciones de las personas y la situación real en áreas cruciales.
- Mejorar la evaluación de la participación pública, la expresión política y la calidad de gobierno, que son el elemento central de la democracia y del enfoque de derechos humanos al desarrollo.

El acceso de Chile a la OCDE brinda una oportunidad de oro para mejorar la agenda de medición del progreso y expandir su alcance a las necesidades de países emergentes. Lograr esta meta requerirá su contribución en los foros de la OCDE para identificar asuntos de especial relevancia para el país, así como enfoques de medición ajustados a sus necesidades. También puede requerir seguir pasos similares a los emprendidos por otros países de la OCDE, mediante el establecimiento de mesas redondas nacionales en torno a la medición del progreso. Dichas mesas redondas podrían incluir a representantes de la sociedad civil, expertos académicos y gubernamentales, así como actores regionales como la CEPAL, IADB y Latinobarómetro, con el objetivo de:

- Identificar los asuntos más sobresalientes que enfrenta el país en términos de las varias dimensiones del bienestar de las personas, las condiciones sociales y los desafíos relacionados con la equidad.
- Evaluar la pertinencia y solidez de los datos e indicadores disponibles para informar de la elaboración de políticas en estas áreas.
- Movilizar la capacidad de Chile de diseñar y poner en marcha un programa orientado a las políticas sobre medición del bienestar y fomento del progreso social. Dicho programa podría después incluirse en el plan de trabajo y presupuesto del Instituto Nacional de Estadísticas y otros organismos gubernamentales pertinentes.

Lectura adicional

- Atkinson, A.B. (2005), “Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts”, *Atkinson Review: Final Report*, Palgrave-MacMillan, Reino Unido.
- Boarini R., A. Johansson y M. Mira d’Ercole (2006), “Alternative Measures of Well-being”, en *OECD Social, Employment and Migration, Working Paper*, núm. 33, OCDE, París. DOI: 10.1787/713222332167.
- CEPAL (2007a), *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL y SEGIB, Santiago de Chile, 2007.
- CEPAL (2007b), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social (LC/G.2379)*, CEPAL, UE-EuropeAid, Santiago de Chile.
- CEPAL y Latinobarómetro (2010), *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Graham C. y E. Lora (Eds.) (2009), “Paradox and Perception: Measuring Quality of Life in Latin America”, *Inter-American Development Bank*, Washington, DC.

- IADB (2008), *Beyond Facts Understanding Quality of Life, Development in the Americas*, Inter-American Development Bank, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Lagos, M. (2008), “International Comparative Surveys: Their Purpose, Content and Methodological Challenges”, en W. Donsbach y M.W. Traugott (Eds.), *The SAGE Handbook of Public Opinion Research*, Sage, Londres, Parte V, núm. 54.
- Latinobarómetro (1995-2009), Informes anuales, Santiago de Chile. Disponible en www.latinobarometro.org/.
- OCDE (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264044197-en.
- OCDE (2009), *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*, OCDE, París. DOI: 10.1787/soc_glance-2008-en.
- OCDE (2010), *National Accounts at a Glance*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264067981-en.
- Rojas, M. (2010), *Mejorando los programas de combate a la pobreza en México: del ingreso al bienestar*, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, FLACSO, México.
- Schreyer P. (2010), “Towards Measuring the Volume Output of Education and Health Services”, *OECD Statistics Department Working Paper*, No. 2010/02. DOI: 10.1787/5kmd34g1zk9x-en.
- Stiglitz, J., A. Sen y J.P. Fitoussi (2009), “Vers de nouveaux systèmes de mesure: Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social”, Odile Jacob, París.

Anexo A

Factbook de la OCDE – Datos sobre Chile

Estadísticas básicas de Chile

Gráficas tomadas del Factbook de la OCDE 2010

(<http://10.1787/factbook-2010-en>), salvo que se indique lo contrario)

Tasas de crecimiento de la población
Gasto público y privado en salud
Producto interno bruto, PIB
PIB per cápita
Tasas de participación de la población activa
Tasas totales de empleo
Tasas totales de autoempleo
Tasas totales de desempleo
Gasto interno bruto en I+D
Gasto público y privado en todos los niveles educativos
Desembarques de pescado en puertos nacionales y extranjeros
Ingreso familiar disponible
Balance de la cuenta corriente
Stocks de la Inversión Extranjera Directa (IED)
Índice de Precios al Consumidor (IPC): todos los productos
Oferta primaria de energía total per cápita
Pasivos financieros brutos del gobierno general

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE CHILE

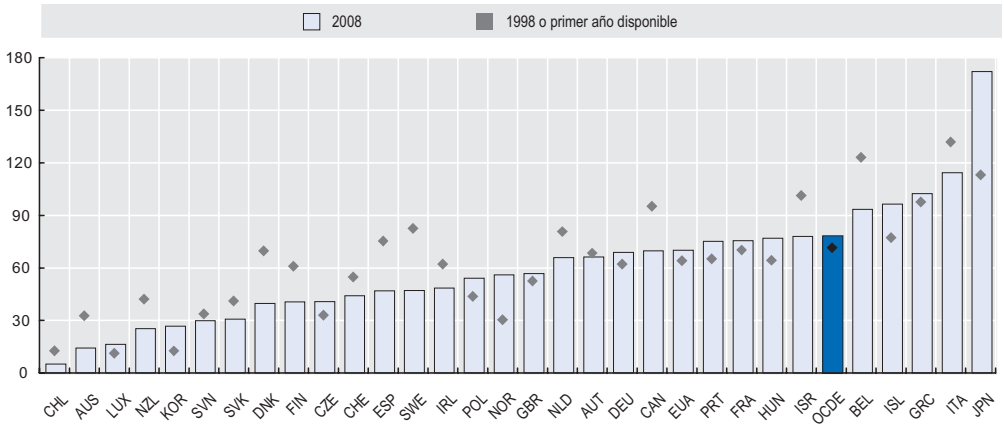
2008 Excepto cuando se especifica otra fecha

TERRITORIO		
Superficie (miles de km ²)		756.6
POBLACIÓN		
Total (millones)		16.8
Habitantes por km ²		22.2
Crecimiento neto promedio anual durante los 10 años anteriores, porcentaje		1.1
EMPLEO		
Empleo total (miles)		6 641
Como porcentaje:	Agricultura	11.5
	Minería	1.5
	Manufacturas	12.9
	Servicios	74.1
Tasa de desempleo (en porcentaje)		7.7
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)		
PIB a precios corrientes y tasa de cambio corriente (MM USD)		172.7
PIB per cápita a precios corrientes y tipo de cambio corriente (USD)		10 302
Como porcentaje del PIB:	Agricultura	3.7
	Minería	17.6
	Manufacturas	12.8
	Servicios	65.9
Formación bruta de capital fijo (FBCF) como porcentaje del PIB		29.7
INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO (como porcentaje del PIB)		
Ingresos		26.5
Gasto		21.2
Balance nominal		5.3
Deuda neta consolidada (Gobierno Central y Banco Central)		-23.9
INDICADORES DE NIVEL DE VIDA		
Penetración de la banda ancha, líneas, por cada 100 habitantes		10
Médicos por cada 1 000 habitantes (2003)		1.1
Mortalidad infantil por cada 1 000 nacidos vivos (2005)		9
Desigualdad del ingreso (Índice de Gini, mediados de 2000)		0.53
Incidencia de la pobreza (mediados de 2000)		16.4
COMERCIO EXTERIOR		
Exportación de bienes (MM USD)		66.5
Como porcentaje del PIB		39.3
Exportaciones de cobre como porcentaje del total de las exportaciones		49.4
Importaciones de bienes (MM USD)		57.6
Como porcentaje del PIB		34.1
MONEDA		
Unidad monetaria: Peso		
Unidad monetaria por USD, promedio de cifras diarias:	Año 2008	522.5
	Noviembre 2009	507.78

Fuente: OECD Economic Surveys: Chile 2010, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.

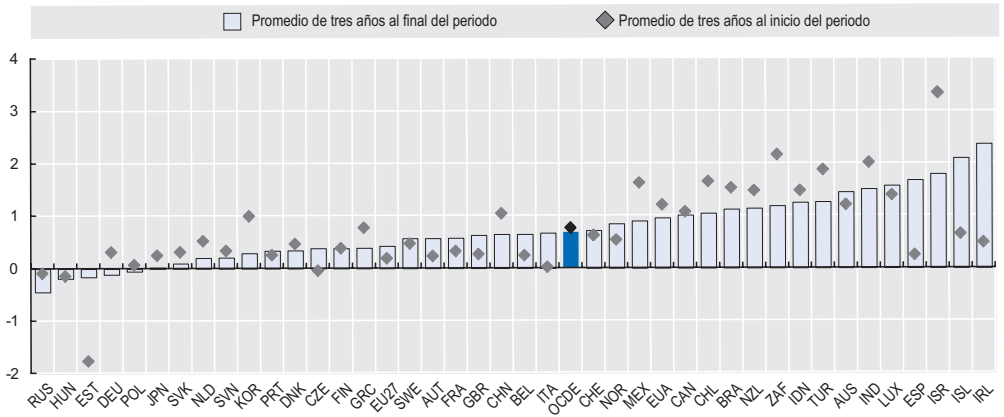
Tasas de crecimiento de la población

Porcentaje de crecimiento anual promedio



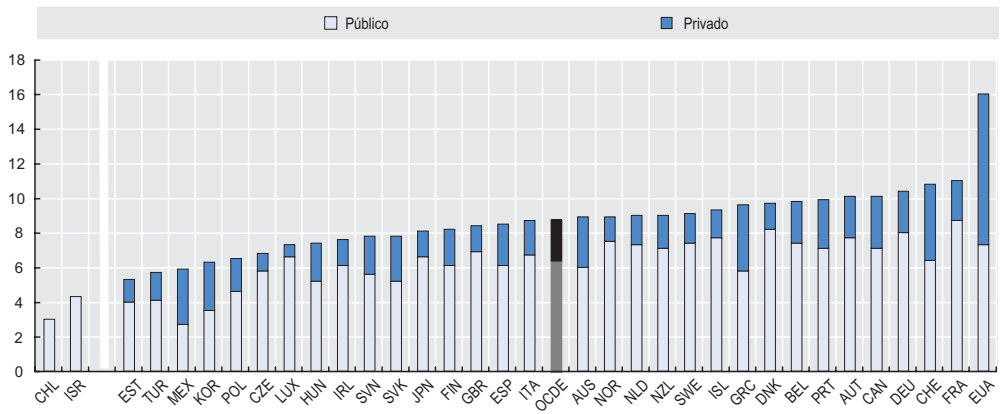
Gasto público y privado en salud

Porcentaje del PIB, 2007 o último año disponible



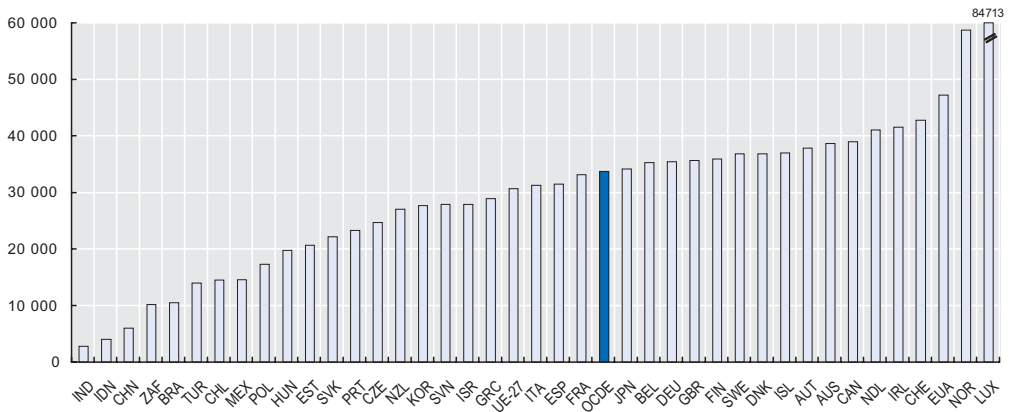
Producto interno bruto, PIB

Precios corrientes y PPC, miles de millones de dólares estadounidenses, 2008



PIB per cápita

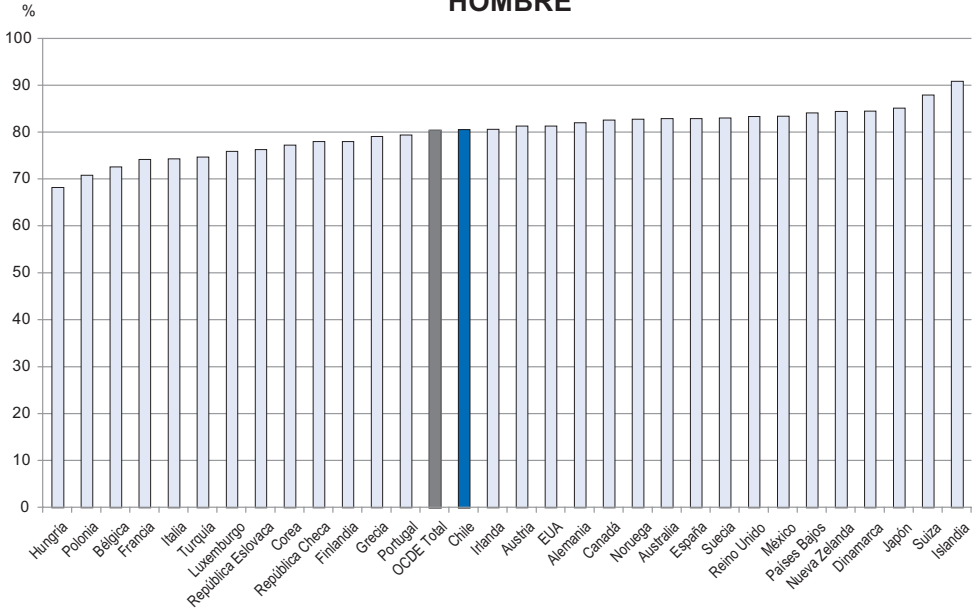
Precios corrientes y PPC en dólares estadounidenses, 2008



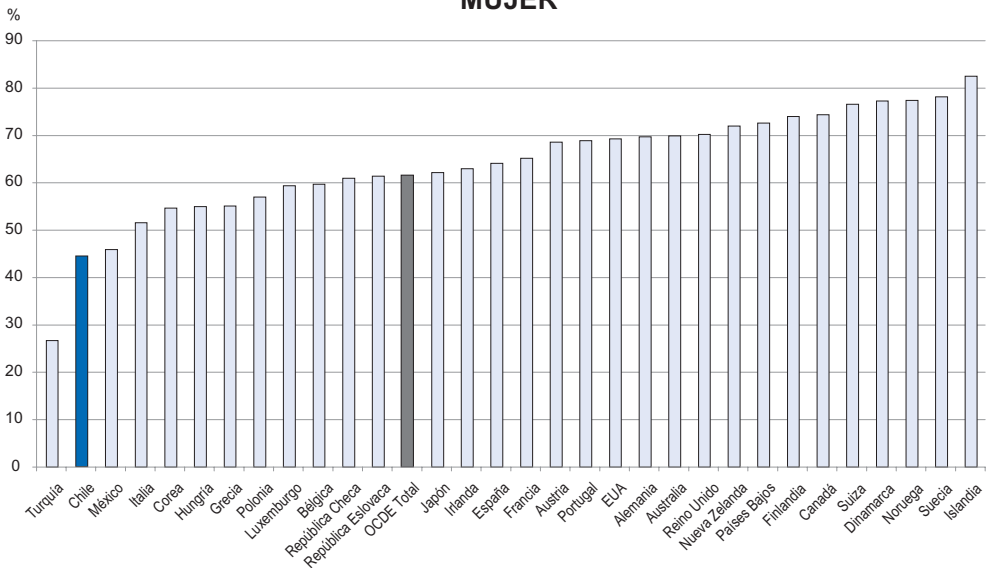
Tasas de participación de la población activa

15-64 años, 2008

HOMBRE



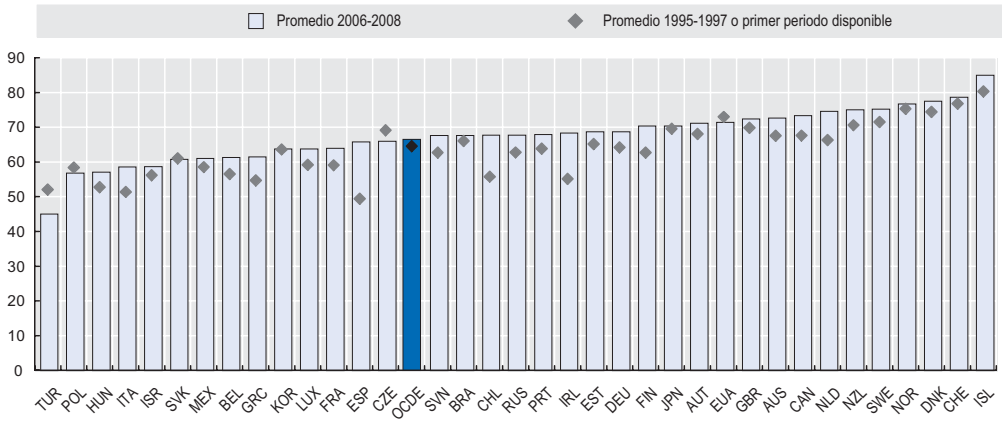
MUJER



Fuente: OCDE (2010), OECD Economic Surveys: Chile 2010, OCDE, París. DOI: 10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.

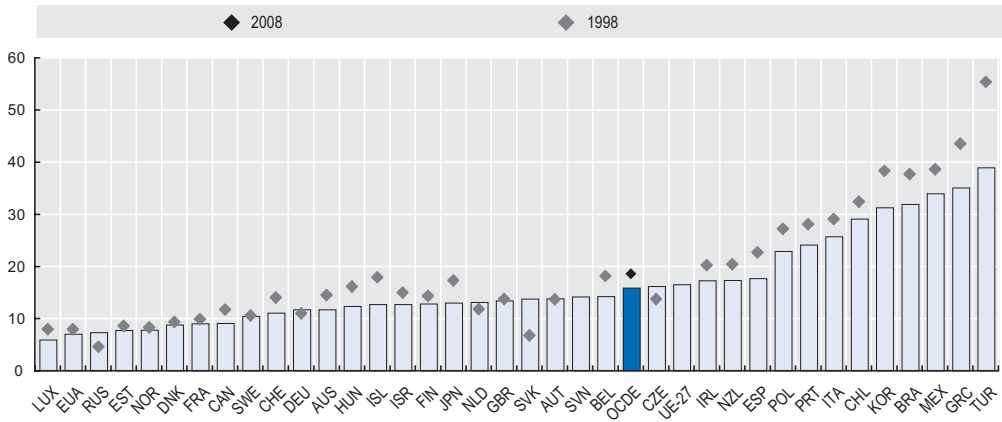
Tasas totales de empleo

Proporción de personas en edad de trabajar en el empleo

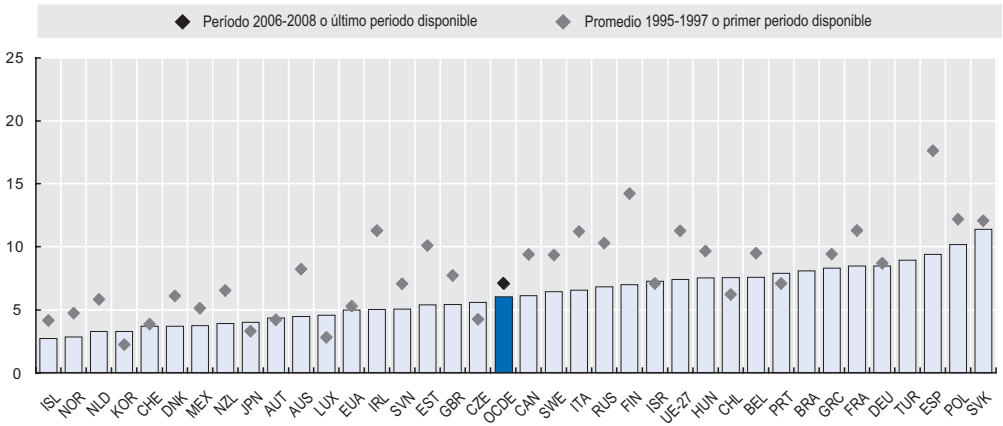


Tasas totales de autoempleo

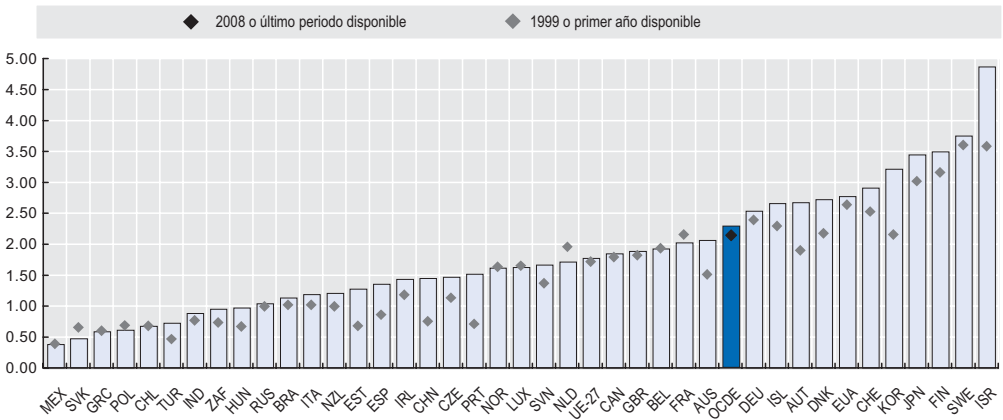
Porcentaje del empleo total



Tasas totales de desempleo Porcentaje de la población activa

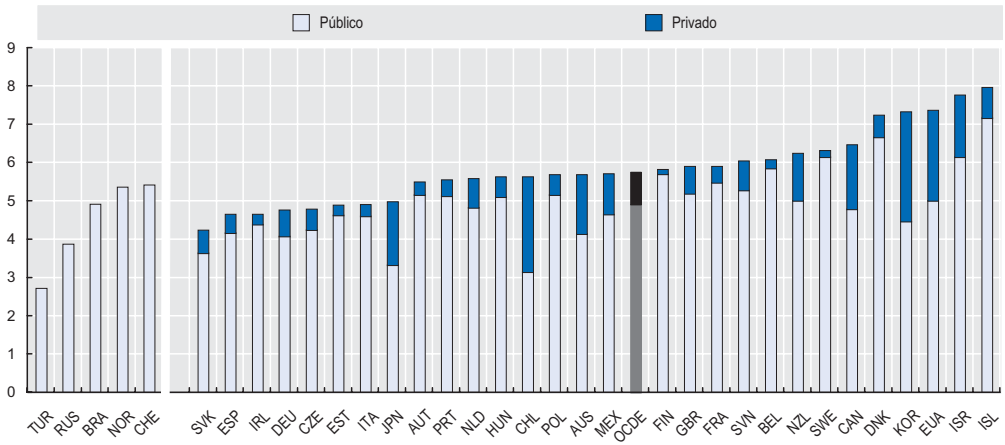


Gasto interno bruto en I+D Porcentaje del PIB



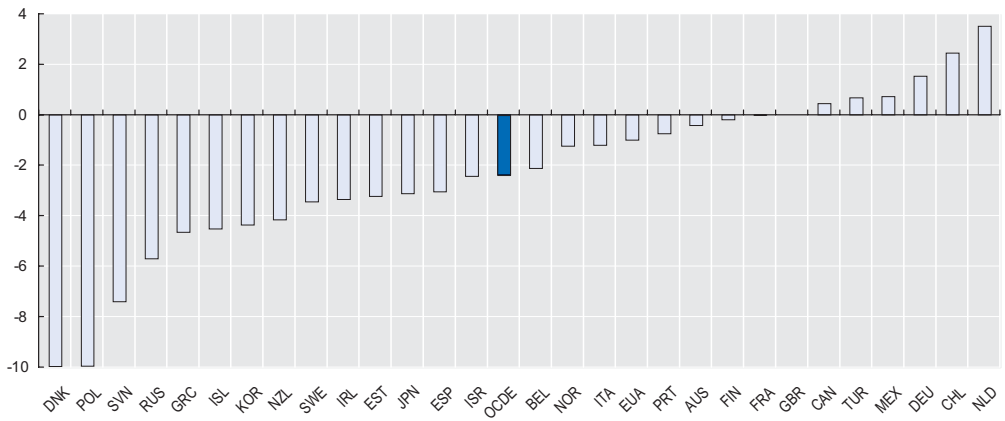
Gasto público y privado en todos los niveles educativos

Porcentaje del PIB en 2006



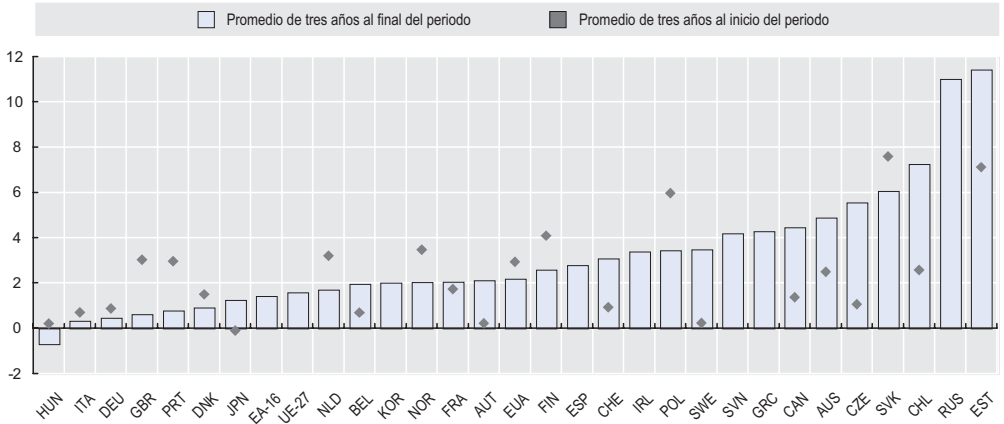
Desembarques de pescado en puertos nacionales y extranjeros

Porcentaje de crecimiento anual promedio, 1997-2007 o último periodo disponible



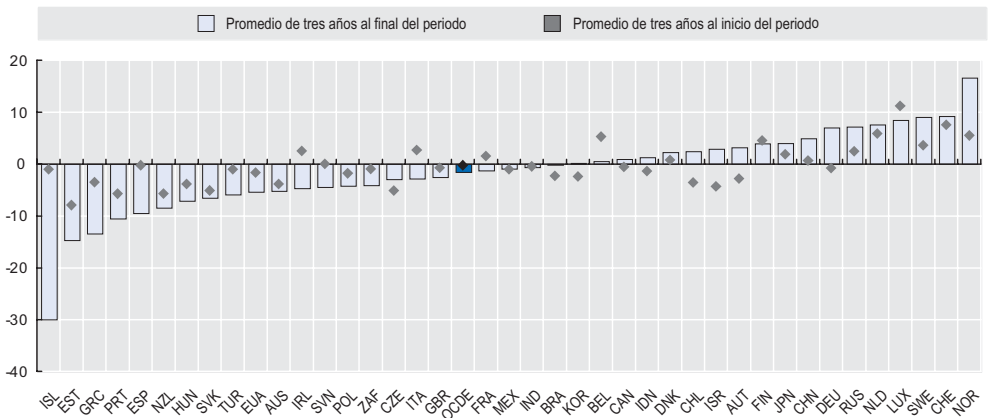
Ingreso familiar disponible

Porcentaje de crecimiento anual promedio



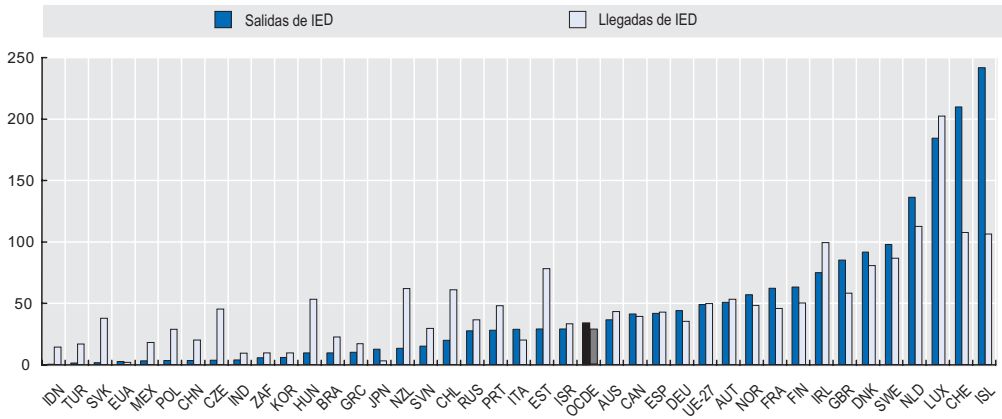
Balace de la cuenta corriente

Porcentaje del PIB (1995-2008)



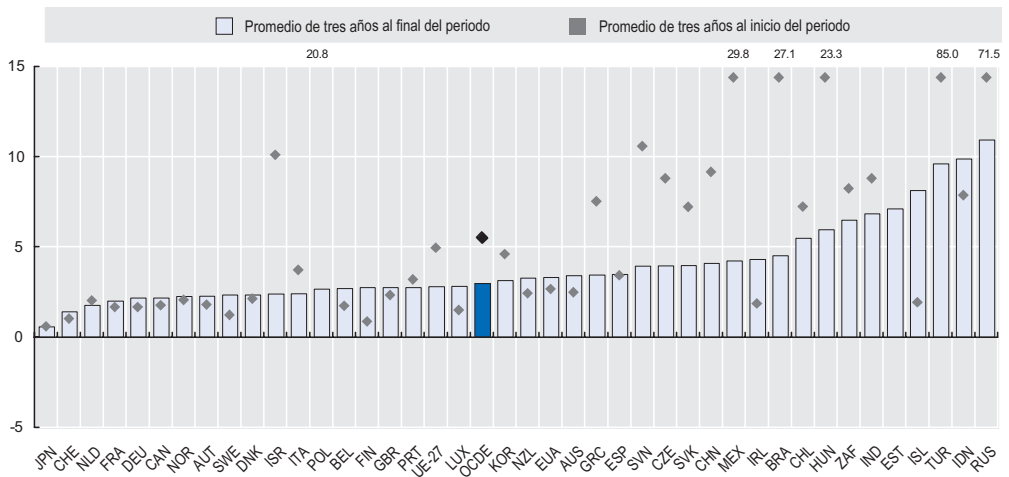
Stocks de la Inversión Extranjera Directa (IED)

Porcentaje del PIB de 2007 o último año disponible



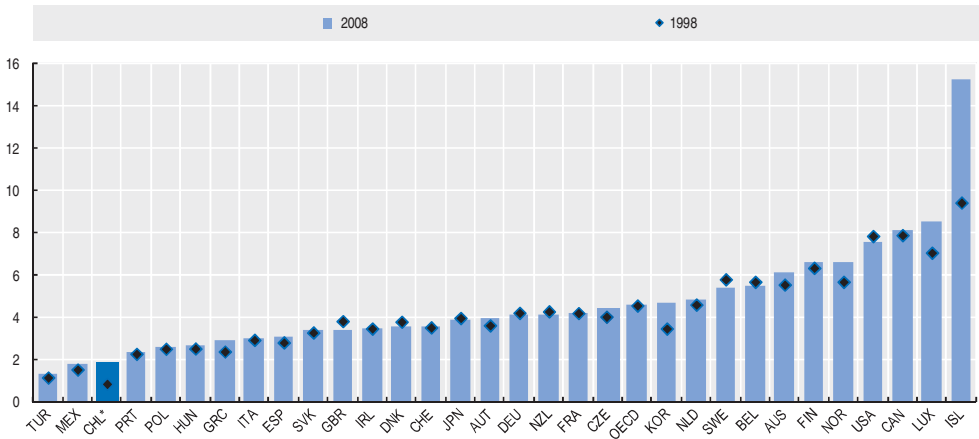
Índice de Precios al Consumidor (IPC): todos los productos

Porcentaje de crecimiento anual



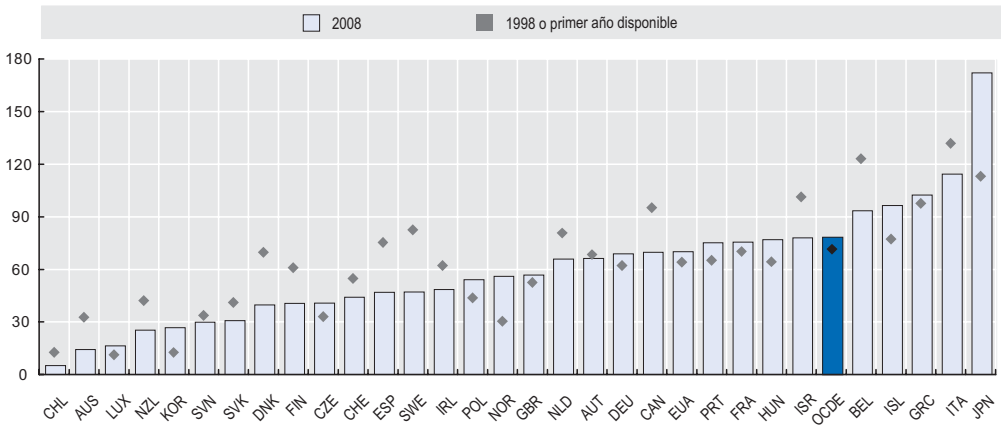
Oferta primaria de energía total per cápita

Toneladas equivalentes de petróleo (tep) por habitante



Pasivos financieros brutos del gobierno general

Porcentaje del PIB



Anexo B

Publicaciones de la OCDE acerca de Chile 2000-11

Competition Law and Policy in Chile 2011

Corporate Governance in Chile

Higher Education in Regional and City Development: Bío Bío Region, Chile 2010

Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Programa Becas Chile

OECD Economic Surveys: Chile 2010

Políticas de pesca y acuicultura de Chile: Informe de base

Chile Energy Policy Review 2009

Estudios Territoriales de la OCDE : Chile 2009

OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile 2009

Revisión de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Chile 2009

Examen OCDE de Políticas Agrícolas : Chile 2008

Estudios de la OECD sobre políticas de innovación: Chile 2007

Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2007

Derecho y política de la competencia en América Latina: Exámenes inter-pares en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú

Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico

Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2005

Análisis de los resultados medioambientales: Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2005

Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile: Not as Easy as A-B-C

Corporate Governance in Development: The Experiences of Brazil, Chile, India, and South Africa

Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile 2004

Competition Law and Policy in Chile 2011

De próxima aparición (sólo online)

ISBN 9789264097391

El estudio de la ley y políticas de competencia en Chile se preparó durante el proceso de incorporación de Chile a la OCDE. El informe describe las bases de política, ley de competencia y la experiencia de ejecución, estructura institucional así como el manejo de los problemas de competencia en los procesos regulatorios y legislativos. El estudio examina estos hallazgos de acuerdo a tres ejes de evaluación: la situación actual de la política de competencia y su ejecución; la magnitud y dirección del cambio en política de competencia durante los últimos 5-10 años; el grado de conformidad con las recomendaciones de la OCDE en materia de competencia.



Corporate Governance in Chile

Fecha de publicación: 3 de febrero de 2011

ISBN 9789264095946

El estudio de Gobierno corporativo en Chile se preparó durante el proceso del incorporación de Chile a la OCDE. El informe describe el entorno del gobierno corporativo, incluyendo la estructura y concentración en la propiedad de compañías en bolsa y la estructura y operación de aquellas en el sector estatal. El estudio examina asimismo el marco legal/regulatorio y las prácticas empresariales para evaluar el nivel de implementación de las recomendaciones de *Principios de la OCDE de gobierno corporativo y Directrices de la OCDE sobre gobierno corporativo y empresas estatales*.



Higher Education in Regional and City Development

Bío Bío Region, Chile 2010

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010

ISBN 9789264088931

La Región del Bío Bío ha sido pionera en el desarrollo regional en Chile. La región cuenta con una gran concentración de instituciones de educación superior y de actividades de investigación. Sus universidades y otras instituciones de educación superior han logrado avances significativos en la ampliación del acceso a la educación. Sin embargo, los retos permanecen: la región del Bío Bío presenta fuga de cerebros, así como tasas de desempleo y de pobreza mayores que el promedio del país en general.

¿Cómo puede la Región del Bío Bío promover la creación de nuevas empresas y el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas existentes en la actualidad? ¿Qué incentivos son necesarios para mejorar la orientación de las instituciones de educación superior regionales y locales? ¿Cómo pueden las

instituciones de educación superior avanzar de la generación de conocimiento hacia la transferencia de conocimiento?

Este informe conjunto de la OCDE y el Banco Mundial explora una serie de medidas de políticas y reformas institucionales para movilizar a la educación superior para el desarrollo de la Región del Bío Bío. Este estudio forma parte de la serie de la OCDE Educación Superior en el Desarrollo Regional y de Ciudades. Estos estudios ayudan a movilizar a la educación superior en favor del desarrollo económico, social y cultural de las ciudades y regiones. Analizan cómo el sistema de educación superior impacta en el desarrollo regional y local y promueven la reunión de universidades, instituciones de educación superior y organismos públicos y privados para identificar los objetivos estratégicos y trabajar en pos de ellos.



Revisión de Políticas Nacionales de Educación

Programa Becas Chile

Fecha de publicación: 22 de febrero de 2011

ISBN 9789264097780

Chile ha considerado durante mucho tiempo la educación como una prioridad central y como clave para su desarrollo económico. En las últimas dos décadas el país ha dado grandes pasos para aumentar el número de jóvenes que acceden a la educación terciaria. En 2008 Chile se embarcó en una iniciativa audaz para desarrollar su capital humano con un régimen de becas en el extranjero –Programa Becas Chile– que tiene como objetivo capacitar a 30 000 estudiantes destacados, incluidos profesores y técnicos en las instituciones de su elección en el mundo entero.

Este informe conjunto de la OCDE y el Banco Mundial ofrece una visión general del desarrollo del capital humano en Chile, describe las características del Programa Becas Chile, analiza los aspectos estratégicos y operativos, y recomienda maneras de mantener y perfeccionar el sistema de becas en el extranjero. Este informe será de utilidad para los profesionales de la educación chilena y sus homólogos internacionales.



OECD Economic Surveys

Chile 2010

Fecha de publicación: 4 de febrero de 2010

ISBN 9789264075757

Edición 2010 de *OECD Economic Surveys*. Esta edición se centra en cuatro retos clave para Chile en la actualidad: superar la crisis, fortalecimiento de la política fiscal, fomentar el crecimiento de la productividad, y mejorar la calidad de las escuelas del país. El estudio revela que Chile está surgiendo de la crisis y que el sistema financiero se ha mantenido fuerte, pero que algunas áreas de la regulación y el marco fiscal deben fortalecerse. Chile necesita aumentar el crecimiento de la productividad, ampliar la política de innovación más allá de la investigación básica, y mejorar la calidad de la educación.

Tema especial

- La educación

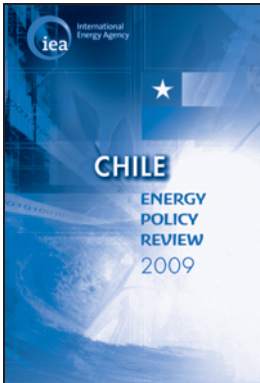


Políticas de pesca y acuicultura de Chile: Informe de base

Fecha de publicación: 7 de diciembre de 2009

ISBN 9789264073944

Chile es uno de los principales actores en la escena mundial de la pesca. Pero durante los últimos 50 años, Chile ha tenido que enfrentar los problemas de exceso de inversión, una fuerte caída en los niveles de captura, las controversias entre las partes interesadas, la reducción de la flota y las enfermedades en la cría de peces, entre otros. Este informe describe el proceso difícil y complejo del aprendizaje que el sector de la pesca y la acuicultura chilena ha sufrido y la evolución de sus políticas y sistemas de gestión. El Gobierno ha seguido caminos diferentes en el desarrollo de políticas para las industrias tecnificadas y artesanales del sector acuícola; la gestión actual refleja las presiones particulares que enfrenta cada segmento del sector. La evolución de la política continúa con una serie de iniciativas en marcha para afrontar los retos actuales. El Estado Chileno ha sido una de las principales fuerzas detrás de estos acontecimientos, sentando las bases para un sector de pesca y acuicultura fuerte y robusto.



Chile Energy Policy Review 2009

Fecha de publicación: 3 de noviembre de 2009

ISBN 978926407314

Basándose en la experiencia de los países miembros de la Agencia Internacional de Energía (AIE), ésta evalúa los retos principales de Chile en torno a la energía y ofrece recomendaciones. Seis temas principales surgen: el éxito de la liberalización del sector eléctrico en la década de 1980, el papel esencial que desempeña el Estado en garantizar la seguridad energética, la reformulación de la política energética de Chile a largo plazo, la propuesta de reorganización del marco institucional, una mayor independencia para los operadores del sistema, y la necesidad de un marco claro de regulación para que las decisiones de inversión a largo plazo integren los costos sociales y ambientales.



Estudios Territoriales de la OCDE

Chile 2009

Fecha de publicación: 4 de agosto de 2009

ISBN 9789264060746

Chile ha logrado un fuerte crecimiento económico durante los últimos 20 años. Sin embargo, su economía depende de unos pocos sectores basados en recursos naturales ubicados en un pequeño número de regiones. El desempeño de las regiones de Chile varía significativamente y las disparidades del PIB per cápita regional son muy elevadas en comparación con los países de la OCDE. Las regiones chilenas no han utilizado hasta ahora plenamente sus recursos ni han alcanzado su potencial de crecimiento. Este informe recomienda avanzar hacia un enfoque territorial del desarrollo en Chile con el fin de adaptar mejor la gestión pública de las diferentes oportunidades y necesidades de los diversos territorios del país. Las regiones de Chile se beneficiarían en particular de las políticas contextuales específicas para impulsar la productividad, como las dirigidas a la innovación y el espíritu empresarial, y para mejorar la educación y la formación.



OECD Reviews of Labour Market and Social Policies

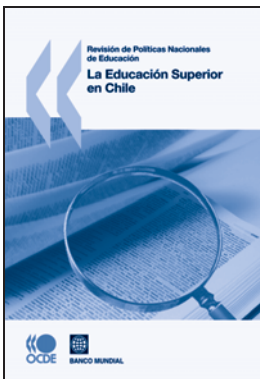
Chile 2009

Fecha de publicación: 9 de abril de 2009

ISBN 9789264060609

Chile ha disfrutado de estándares de vida ascendentes en más de dos décadas de fuerte crecimiento económico. El índice de pobreza es ahora mucho más bajo y hay un mejor acceso a una vivienda adecuada, a la educación y a los servicios de salud. Sin embargo, la distribución del ingreso en Chile sigue siendo preocupantemente desigual según los estándares de la OCDE. Esto se debe en parte a una tasa de empleo relativamente baja, especialmente para las mujeres, pero también refleja un mercado laboral segmentado, donde gran parte de la creación de empleo reciente se ha producido en sectores de relativamente baja productividad. Por otra parte, a pesar de la existencia de un programa de pensiones de renombre internacional, el sistema de protección social de Chile en su conjunto tiene todavía un camino relativamente largo por recorrer antes de alcanzar los estándares de los países desarrollados en términos de cobertura efectiva y de la capacidad para ayudar a los hogares necesitados.

Los responsables de la política chilena han comenzado a desarrollar e implementar una serie de reformas ambiciosas, destinadas a favorecer el doble objetivo de trabajo y la equidad. Este informe analiza en detalle las implicaciones para el mercado laboral y política social, y considera las opciones políticas disponibles desde la perspectiva de la experiencia de los países de la OCDE.



Revisión de Políticas Nacionales de Educación:

La Educación Superior en Chile 2009

Fecha de publicación: 3 de abril de 2009

ISBN 9789264050891

Este informe conjunto de la OCDE y el Banco Mundial da un breve panorama de la educación superior en Chile y describe su desarrollo en los últimos 20 años. Se presenta un análisis del sistema e identifica las direcciones clave para la reforma política a la luz de los desafíos que enfrentan los funcionarios, las comunidades, las empresas, los educadores, los padres y los estudiantes. Se concluye con una serie de recomendaciones clave sobre la estructura del sistema y su relevancia en el mercado laboral, el acceso y la equidad, la gobernabilidad y la gestión, la investigación, desarrollo e innovación, internacionalización y financiamiento.



Examen OCDE de Políticas Agrícolas Chile 2008

Fecha de publicación: 5 de marzo de 2008

ISBN 9789264042230

Esta revisión mide el nivel y la composición del apoyo a la agricultura chilena y evalúa la eficacia de las medidas actuales en el logro de sus objetivos. El estudio revela que Chile proporciona mucho menos apoyo y protección a su sector agrícola que la mayoría de países de la OCDE, a pesar de que los gastos del gobierno en el sector se han triplicado en términos reales durante los últimos 10 años. Alrededor de la mitad de ese gasto se destina a bienes públicos como infraestructura y riego, en tanto que la otra mitad se compone sobre todo de medidas que buscan hacer más competitivos a los agricultores más pobres de Chile.

Este informe sugiere formas en que la eficacia de estas políticas podría mejorarse, incluyendo la evaluación sistemática del desempeño de las políticas mediante una coordinación más estrecha entre las agencias del gobierno, y la formulación de políticas para los pequeños agricultores y trabajadores asalariados agrícolas en el contexto de la economía en general, de tal manera que las políticas agrícolas pueden centrarse en los agricultores potencialmente competitivos y ser diferenciadas de manera efectiva de otras políticas de desarrollo y sociales.



Estudios de la OECD sobre políticas de innovación Chile 2007

Fecha de publicación: 23 de noviembre de 2007

ISBN 9789264037519

Chile es una economía pequeña y abierta con una producción basada fuertemente en recursos naturales. En la última década ha sido el país de América Latina más exitoso en la reducción de la brecha del ingreso per cápita en relación con los países avanzados. Para completar esta puesta al día, Chile tiene que centrarse en el fortalecimiento de su sistema de innovación y mejorar la baja intensidad en I+D.

Con este propósito, Chile creó recientemente un Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad encargado de la misión de proponer las directrices de largo plazo para la estrategia nacional de innovación. También introdujo un impuesto específico a la minería para aumentar los recursos disponibles para implementar esta estrategia.

Este informe evalúa la situación actual del sistema de innovación de Chile y las políticas e identifica las mejoras más necesarias para hacer el uso más eficiente de esta inversión pública adicional.



Estudios Económicos de la OCDE

Chile 2007

Fecha de publicación: 14 de febrero de 2008

ISBN 9789264040434

La edición de 2007 de los estudios periódicos de la OCDE en torno de la economía de Chile se centra en los desafíos clave que el país enfrenta como son el manejo de la economía después del auge de los precios del cobre, la eficiencia en la atención de la salud, los servicios de educación y la vivienda, la informalidad, y el aumento de la participación de las mujeres y de los jóvenes en la fuerza laboral.

Temas especiales

- Eficiencia del Gobierno en educación, salud y vivienda
- La informalidad
- Participación en la fuerza laboral



Derecho y política de la competencia en América Latina: Exámenes inter-pares en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú

Fecha de publicación: 9 de noviembre de 2006

ISBN 9789264014985

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cooperan en el derecho de la competencia y la política para promover un mayor crecimiento económico, el empleo y la eficiencia económica, y un promedio más alto del estándar de vida en el mediano y largo plazos. Existe un consenso creciente de que el derecho de la competencia y la política son esenciales para el logro de estos objetivos.

La cooperación del BID y la OCDE en el derecho de la competencia y política se centra en las reuniones anuales del Foro Latinoamericano de Competencia (LACF). Estas reuniones incluyen mesas redondas importantes y revisiones paritarias de las leyes e instituciones nacionales. La OCDE y el BID se complacen en participar en este trabajo como parte de sus esfuerzos para promover un mejor clima de negocios para la inversión en los países de América Latina y el Caribe.



Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico

Fecha de publicación: 23 de febrero de 2006

ISBN 9789264022072

A pesar de los considerables progresos realizados por las economías más grandes de América Latina en poner sus finanzas en orden, los desafíos siguen siendo numerosos. El gasto público debe incorporar una mayor flexibilidad, el envejecimiento de la población y las demandas sociales amenazan las futuras presiones sobre el gasto y el gasto social y en infraestructura tienen que ser más rentable. Al mismo tiempo, las bases tributarias necesitan ampliarse para reducir la dependencia de los impuestos distorsionantes sobre las transacciones financieras y el volumen de negocios de las empresas y la administración tributaria en general debe mejorarse. Por último y más importante, las autoridades fiscales deben mantener la deuda pública en niveles sostenibles, allanando el camino para un crecimiento más rápido y fuerte.

Este volumen analiza los progresos realizados hasta la fecha en Argentina, Brasil, Chile y México, y señala el camino por delante. Proporciona una visión general de las tendencias y pone de relieve la diversidad de los procesos de ajuste fiscal en los países de América Latina. También se describe la perspectiva de los mercados financieros y el papel de las calificaciones de deuda soberana. El capítulo sobre Argentina desmiente la opinión de que la gestión fiscal en la década de 1990 fue irresponsable, argumentando que la crisis financiera fue causada por una confluencia de reformas costosas de las pensiones, la reestructuración de la deuda Brady y el reconocimiento de “esqueletos fiscales” en el armario. El capítulo sobre Brasil presenta el de una cultura más arraigada de austeridad fiscal para que los logros actuales sean sostenibles. El capítulo de Chile se describe la función de cohesión política tras el retorno de la democracia en la conducción de la economía de la rectitud fiscal. Por último, el capítulo sobre México analiza diferentes escenarios para la dinámica de la deuda y los esfuerzos del país para contener presiones sobre el gasto.



**Estudios Económicos de la OCDE
Chile 2005**

Fecha de publicación: 21 de noviembre de 2005
ISBN 9789264030466

Esta edición de Estudios Económico de la OCDE, Chile 2005 examina los desafíos clave como fomentar la innovación, sin dejar de fomentar la regulación pro-competencia, y hacer un mejor uso de los insumos laborales.

Temas especiales

- Innovación
- Reforma regulatoria
- Mercados laborales



**Análisis de los resultados medioambientales
Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2005**

Fecha de publicación: 9 de mayo de 2005
ISBN 9789264009677

Este libro es parte del Programa de Evaluación del Desempeño Ambiental de la OCDE, el cual realiza revisiones por pares de las condiciones ambientales y el progreso de cada país miembro y países asociados elegidos. Este programa observa los esfuerzos para alcanzar los objetivos nacionales y los compromisos internacionales. Los análisis presentados están apoyados por una amplia gama de datos económicos y medioambientales que dan lugar a recomendaciones para seguir avanzando en el desarrollo ambiental y sostenible. Este libro es publicado por la OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Un primer ciclo de Evaluación del Desempeño Ambiental de todos los países miembros de la OCDE se completó en 2000. El segundo ciclo se centra en la gestión ambiental, el desarrollo sostenible y los compromisos internacionales.



**Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile:
Not as Easy as A-B-C**

Fecha de publicación: 25 de noviembre de 2004
ISBN 9789264108714

El desarrollo del sector transable es una preocupación permanente para los diseñadores de política en Argentina, Brasil y Chile. El débil desempeño del sector transable ha sido citado como una de las causas de los resultados de crecimiento mixto en América del Sur durante la década de 1990, las crisis en la región se han asociado a un desequilibrio pronunciado de las contribuciones de sectores transables y no transables al crecimiento.

Este libro contribuye a la comprensión de los mecanismos de mercado y de las interacciones políticas que apoyan el

fortalecimiento y la diversificación del sector transable en Argentina, Brasil y Chile. Se centra en el papel de los regímenes de tipo de cambio, las imperfecciones del mercado y la política comercial. Por otra parte, se analiza el sector agroalimentario, uno de los pilares del sector transable en la región, y el papel de la inversión extranjera directa y la política de competencia. En general, proporciona una perspectiva política integrada y original sobre los factores que sustentan la competitividad internacional.



Corporate Governance in Development: The Experiences of Brazil, Chile, India, and South Africa

Fecha de publicación: 30 de abril de 2004

ISBN 978926410658

Temas de gobierno corporativo para el desarrollo nacional. Estudios de Brasil, Chile, India y Sur África muestran que el gobierno corporativo tiene un papel de creciente importancia para ayudar tanto en el aumento del capital financiero a las empresas en los países en desarrollo y mejorar el desarrollo financiero de esos países en su conjunto. Asimismo, muestran que el gobierno corporativo es importante para el desarrollo, más de lo que se percibe ampliamente, ya que puede contribuir en gran medida a lograr un crecimiento sostenido de la productividad en las economías reales de los países en desarrollo.

El valor de un mejor gobierno corporativo para el desarrollo no puede, sin embargo, considerarse en forma aislada. En la atención del sector financiero también debe tenerse en cuenta las medidas para fortalecer el sector bancario y las instituciones financieras de un país en su conjunto. Para beneficiarse de un mejor gobierno corporativo en la economía real, debe prestarse atención cercana a la política de competencia y las reformas de las prácticas regulatorias sectoriales.



Revisión de Políticas Nacionales de Educación Chile 2004

Fecha de publicación: 12 de febrero de 2004

ISBN 9789264106352

La educación ha sido una prioridad central para Chile desde el retorno de un gobierno democrático en 1990. Gracias a un crecimiento económico sostenido y al compromiso de aumentar la inversión pública en educación, Chile ha hecho una serie de mejoras clave para el sistema educativo durante este período. Una reciente reforma garantiza doce años de escolaridad obligatoria y gratuita para todos los niños chilenos. La matrícula en educación secundaria se ha expandido rápidamente y salarios de los maestros se han incrementado en un 140%. Si las tendencias actuales se mantienen, más de 800 000 estudiantes se matricularán en la educación superior para el año 2010. Chile ha logrado mucho

en un corto periodo, convirtiéndose en el líder en América Latina en mejorar la calidad y el acceso a todos los niveles de educación.

Reviews of National Policies for Education: Chile cubre todo el sistema de la educación chilena desde el preescolar hasta la educación superior y el aprendizaje permanente para todos, y los analiza en términos de su impacto económico, social y político.

La revisión se basa en la cooperación de la OCDE con las economías de países no miembros de todo el mundo. Es particularmente interesante para aquellos que participan en la política educativa, así como profesionales que trabajan directamente en el sistema educativo de Chile.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL 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 Comisión 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.

Mejores políticas para el desarrollo

PERSPECTIVAS OCDE SOBRE CHILE

En 2010, el nuevo gobierno de Chile emprendió una ambiciosa agenda de reformas para mejorar aún más el potencial de crecimiento de la economía chilena y el bienestar de su población. Con el objetivo de favorecer un debate bien informado basado en el análisis de la situación económica y en recomendaciones concretas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) acordó con la administración del Presidente Piñera preparar este informe, el cual se estructura de la siguiente manera:

- Capítulo 1. Mejores políticas para el desarrollo: Un análisis económico de Chile desde la OCDE
- Capítulo 2. El crecimiento en la mira: Desafíos macroeconómicos y de políticas estructurales
- Capítulo 3. El desafío de la productividad: Fortalecer la competencia, el emprendimiento y la innovación
- Capítulo 4. Calidad, equidad e igualdad en el sistema educativo
- Capítulo 5. Retos del empleo: Flexibilidad del mercado laboral, informalidad y oportunidades laborales
- Capítulo 6. Mejora de la igualdad y reducción de la pobreza
- Capítulo 7. Mejora de la capacidad de la administración pública
- Capítulo 8. Fortalecimiento del sistema financiero
- Capítulo 9. Políticas de desarrollo regional: Coordinación entre diferentes niveles de gobierno
- Capítulo 10. Promoción del crecimiento verde
- Capítulo 11. Diversificación de las exportaciones y mejora de la competitividad
- Capítulo 12. Cómo aprovechar al máximo un régimen abierto de inversión extranjera
- Capítulo 13. Medición del progreso y bienestar: Nuevos conceptos, nuevas políticas

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2011), *Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095755-es>

Este trabajo está publicado en OECDiLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite www.oecd-ilibrary.org y no dude en contactarnos para más información.