

Estudio Económico de Chile, 2010

¿En qué momento se debería retirar el estímulo macroeconómico?

¿Qué medidas se podrían adoptar para fortalecer la regulación de los mercados financieros?

¿Es posible mejorar aún más el marco de la política fiscal?

¿Qué se puede hacer para potenciar el crecimiento de la productividad?

¿De qué forma se podría mejorar aún más la calidad de la educación?

Más información

Lecturas complementarias

Dónde contactarnos

Resumen

Unos fundamentos sólidos y una gestión macroeconómica firme han permitido amortiguar la recesión económica mundial, que, sin embargo, ha afectado a Chile con un acusado deterioro de los términos de intercambio y el desplome del comercio mundial. Gracias a la política monetaria responsable y a la política fiscal prudente aplicadas durante los años de auge económico se han podido adoptar medidas de estímulo macroeconómico decisivas. Este factor, junto con el repunte de los precios del cobre – principal exportación de Chile – y el restablecimiento del comercio mundial, ha contribuido a dar un giro en la actividad. En la actualidad, si bien la economía se encuentra saliendo de la recesión, se prevé que, inicialmente, la tasa de desempleo siga siendo elevada, mientras que la inflación permanecerá con toda seguridad en un nivel bajo. Por consiguiente, la política macroeconómica debería seguir apoyando la actividad a corto plazo. Presuponiendo que la recuperación irá cobrando más fuerza, como está previsto, sería necesario suprimir progresivamente las medidas de estímulo para asentar así el crecimiento sobre una trayectoria sostenible y no inflacionaria a mediano plazo.

El marco macroeconómico a mediano plazo es sólido y cuenta con un gran apoyo. La economía se ha beneficiado enormemente del marco de política macroeconómica implementado por los sucesivos gobiernos. Sin embargo, hay cabida para más mejoras en el mediano plazo. En general, el sistema financiero está bien regulado y hasta el momento se ha comportado satisfactoriamente, aunque resultaría necesaria una supervisión más estricta sobre las instituciones no bancarias, así como abordar de manera más coordinada los conglomerados financieros. El refuerzo adicional del componente asegurador del sistema de subsidio de desempleo, en consonancia con una reducción de las indemnizaciones por despido, ofrecería una protección más eficaz a los desempleados y mejoraría la flexibilidad del mercado laboral. La ampliación de la base imponible mediante la reducción de gastos tributarios poco eficientes podría ayudar a obtener los ingresos fiscales necesarios para financiar el probable incremento de gasto público a mediano plazo, especialmente en educación, pensiones y programas sociales. Esto derivaría en un sistema tributario más progresivo.

Toda reforma complementaria que favorezca la competencia, la iniciativa empresarial y la innovación resulta indispensable a la hora de estimular la productividad. La productividad de Chile parece haberse estancado durante la

Este resumen presenta el análisis y las recomendaciones del Estudio Económico de Chile de la OCDE de 2010. El Comité de Análisis de la Economía y el Desarrollo, que está constituido por los 30 países miembros y la Comisión Europea, celebró un seminario especial para debatir este estudio con la participación del gobierno chileno. El punto de partida del estudio fue un borrador preparado por el Departamento de Economía de la OCDE, que fue modificado atendiendo a las deliberaciones del seminario y salió a la luz bajo la responsabilidad del Secretario General.

década pasada, lo que ha repercutido negativamente en el crecimiento a mediano plazo. Las recientes reformas de la política de competencia que refuerzan la aplicación de la legislación sobre prácticas colusorias han de ser ejecutadas eficazmente y de forma inmediata. Más concretamente, la Fiscalía Nacional Económica debería estar dotada de recursos suficientes; y los límites máximos de las multas, que son relativamente bajos, deberían revisarse. Una ampliación de la protección del consumidor ayudaría a mejorar el funcionamiento de los mercados de productos favoreciendo la transparencia de los precios. La adopción de medidas que faciliten la iniciativa empresarial podría generar también efectos beneficiosos para el dinamismo de la productividad y la economía. Con este fin, deberían reducirse los trámites y reglamentos que dificultan la creación de empresas y los procedimientos de quiebra podrían simplificarse aún más. Son también bienvenidas las recientes iniciativas para promover la innovación, aunque los objetivos para los clústeres sectoriales deberían acompañarse de procedimientos de control adecuados y las cláusulas que establecen el retiro del apoyo público deberán ser bien implementadas.

La calidad y la equidad de la educación primaria y secundaria demandan una mejoría. A pesar del impresionante progreso realizado en cuanto a matrícula, todavía queda mucho por hacer para que los escolares chilenos alcancen los resultados de los demás países de la OCDE. Resulta indispensable disponer de docentes mejor calificados, así como mejorar su formación inicial. Es necesario que las escuelas cuenten con condiciones más equitativas a la hora de competir; el gobierno ha comenzado a abordar esta cuestión con la prohibición de realizar selección de alumnos hasta el sexto grado. La implementación de la subvención para alumnos con pocos recursos representa una importante oportunidad para ayudar a estos niños a mejorar sus resultados, algo que repercutirá positivamente en la enseñanza media y en la equidad de los rendimientos del alumnado.

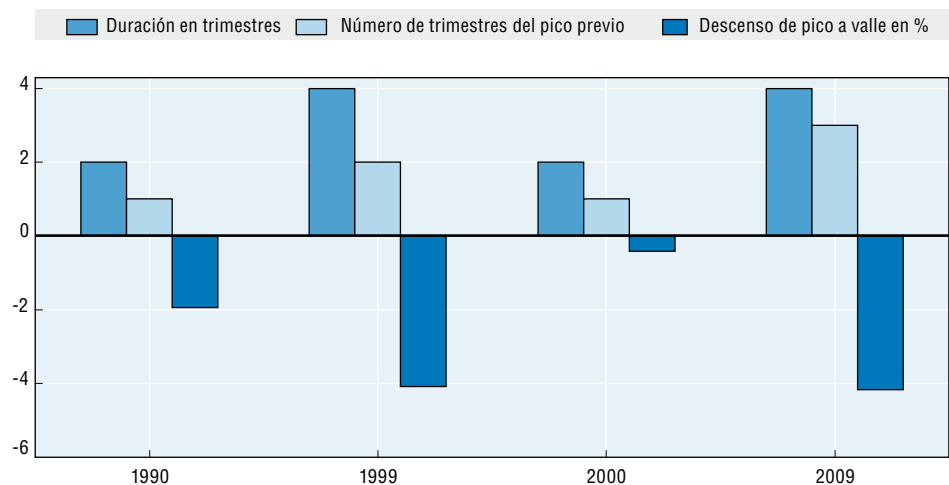
Desde principios de la década de 1990 la economía de Chile ha tenido un comportamiento más que sólido, sentando los precedentes para un crecimiento robusto, elevando los niveles de vida, conteniendo la inflación y repitiendo superávits presupuestarios. Un resultado envidiable que debe mucho al firme marco macroeconómico utilizado por los sucesivos gobiernos. De todas formas, y a pesar de sus puntos fuertes, la economía no ha sido inmune a las crisis financieras y económicas mundiales. Al tratarse de una pequeña economía abierta que depende de las exportaciones, concretamente las de cobre, Chile se ha visto muy afectado por el desplome del comercio internacional y la caída de los precios de las materias primas, factores que tuvieron un efecto negativo sobre la demanda y la actividad doméstica. El gobierno introdujo rápidamente medidas anticíclicas y, con la ayuda del repunte de los precios del cobre, la economía está saliendo de la recesión. Una vez iniciada la recuperación, ahora el desafío estribará en retomar el camino del incremento del nivel de vida de manera sostenible. Aunque el ingreso per cápita a paridad de poder de compra ha aumentado claramente a lo largo de las dos últimas décadas, éste se sitúa tan sólo en el 44% de la media de la OCDE. Para fomentar la convergencia, las principales reformas deberán intensificarse aún más la competencia de los mercados de productos, mejorar las condiciones para la iniciativa empresarial y la innovación y también la calidad de la educación. A pesar del rápido crecimiento del PIB per cápita y de la reducción de la pobreza, la desigualdad en los ingresos, tal y como muestra el cálculo del coeficiente de Gini, si bien ha experimentado una cierta mejoría recientemente, no ha sufrido una gran disminución durante los últimos 20 años y sigue siendo muy alta en comparación con la de los otros países de la OCDE. Para seguir reduciendo la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, el crecimiento sostenible deberá ir acompañado de las políticas sociales adecuadas. ■

¿En qué momento se debería retirar el estímulo macroeconómico?

Chile se ha visto afectado por el desplome del mercado mundial y los precios de las materias primas, sobre todo por el descenso de los precios del cobre en más de la mitad. La demanda interna también ha resultado gravemente perjudicada por el empeoramiento de la situación, con una caída abrupta de la formación bruta de capital y el consumo. El crecimiento del PIB fue negativo durante cuatro trimestres consecutivos entre mediados de 2008 y mediados de 2009 y el desempleo aumentó con rapidez durante el mismo período. Sin embargo, la caída de los términos de intercambio, concretamente el descenso de los precios del cobre, dio un giro a mediados de 2009 y el mercado mundial comenzó a crecer de nuevo; este fenómeno contribuyó a la recuperación de la actividad en el segundo semestre. Gracias a un estímulo macroeconómico considerable, el crecimiento va camino de afianzarse en 2010 y de acelerar su ritmo en 2011.

Ante el rápido deterioro de la actividad y la disminución de la inflación, el Banco Central de Chile reaccionó enérgicamente durante el primer semestre de 2009 reduciendo la tasa de política monetaria del 8,25% al 0,5% y adoptando finalmente medidas poco convencionales, tales como la reducción de la emisión de deuda a corto plazo y el establecimiento de un mecanismo de liquidez a plazo. Si bien el clima económico mejoró durante el segundo semestre de 2009, por otra parte la actividad se mantuvo por debajo de su potencial, la tasa de desempleo siguió en torno al 9% y los precios de consumo descendieron levemente. Ésta es la razón por la que el banco central decidió mantener la tasa de política monetaria cerca de su nivel mínimo durante un período prolongado y hacer uso de sus medidas de manera flexible para que la inflación anual prevista se mantuviese en el 3% durante el horizonte de planeación. Partiendo de la base de que la economía cobraría fuerza en 2010-11, como se había vaticinado y que los precios dejarían de descender gracias al apoyo de las políticas monetarias, el estímulo debería cesar a tiempo para asegurar bien las expectativas inflacionarias. *A menos que las presiones inflacionarias aumentasen considerablemente más rápido de lo esperado, las tasas de interés deberían seguir siendo bajas hasta bien entrado el año 2010, para ir luego incrementándose de forma gradual.*

Figura 1.
COMPARACIÓN DE LA RECESIÓN ACTUAL¹



1. Los puntos de inflexión en el ciclo se identifican con un algoritmo desarrollado por Harding y Pagan (2002). Se define la recesión como el período de cambio de máximos a mínimos de PIB estacionalizado. Las fechas del eje inferior corresponden al año del valle en el ciclo.

Fuente: Base de datos del Estudio económico 86 de la OCDE.

El gobierno también ha hecho gala de su celeridad dirigiendo con precisión un programa de estímulo fiscal en 2009. El paquete comprendía medidas temporales a favor de la inversión pública, un subsidio monetario para los hogares con ingresos más bajos, reducciones tributarias y un incremento temporal de las subvenciones para los programas de formación. Además, se introdujeron algunas medidas permanentes, entre las que se incluyó la ampliación de las subvenciones por desempleo para los trabajadores con contratos de plazo fijo y un subsidio salarial para los trabajadores jóvenes con salarios bajos. El descenso en la actividad y los precios del cobre, unidos al efecto de las medidas fiscales, ocasionaron el paso del superávit registrado en 2008 de más del 5% del PIB a un déficit de aproximadamente un 3,5% del PIB en 2009. Pese al reciente deterioro del balance fiscal, Chile continúa beneficiándose de un bajo índice de endeudamiento y de unos activos financieros netos positivos. *Por esta razón, el país puede permitirse mantener algunas de las medidas de estímulo fiscal en funcionamiento en 2010 para ofrecer un mayor impulso a la demanda interna. Si confiamos en que la recuperación seguirá cobrando fuerza, tal y como se ha pronosticado, se podría suprimir el impulso fiscal en 2011.* ■

¿Qué medidas se podrían adoptar para fortalecer la regulación de los mercados financieros?

Gracias a una supervisión financiera prudencial y a una regulación cautelosa, el sistema financiero de Chile parece relativamente sano y poco o nada expuesto a asincronías de divisas o a los activos tóxicos que han causado el desplome de los mercados dentro de la OCDE. Para mantener el flujo de crédito durante la etapa de crisis, el gobierno ha ampliado las garantías crediticias a través de agencias estatales, ha recapitalizado BancoEstado (entidad controlada por el Estado) y ha permitido que compañías de seguros y otras instituciones financieras no bancarias ofrezcan créditos. Aumentó el límite máximo de financiamiento hipotecario de viviendas subsidiadas, a la vez que redujo el requerimiento de capital para el crédito bancario con garantías de fondos públicos. *Si bien es importante facilitar el acceso a los créditos en la situación actual, algunas de estas medidas implican la relajación de las normas prudenciales y deberían, por lo tanto, estar sujetas a un control estricto. Sería necesario reevaluarlas una vez que la recuperación se consolide.* A pesar de la posición dominante de los grupos y conglomerados financieros que operan en varios segmentos de los mercados financieros, la coordinación entre los diferentes supervisores --bancarios, de seguros y valores y de pensiones-- es todavía limitada. Puesto que, para los distintos supervisores resulta difícil detectar los riesgos intragrupo de contagio financiero, se requiere de una estrecha cooperación. La reciente instauración del intercambio de la información entre reguladores en comités resulta del todo adecuada, aunque habría que profundizar en dicho proceso y otorgarle carácter oficial. *Además se debería realizar una recopilación de toda la información relativa a los conglomerados financieros de la que se disponga. El gobierno debería, a largo plazo, emprender acciones para establecer un tipo de supervisión financiera de la totalidad del grupo. Una solución pasaría por designar un "supervisor jefe" en función de la principal actividad del grupo.*

Las tarjetas de crédito emitidas por grandes tiendas comerciales, dirigidas principalmente a los hogares con rentas más bajas y con mayor riesgo crediticio, representan actualmente más del 80% de las tarjetas en circulación, aunque tan sólo una pequeña parte del crédito total. Las agencias de calificación crediticia han bajado la categoría de varias grandes tiendas comerciales debido al creciente número de pérdidas en 2009. Los bancos y las grandes tiendas comerciales no comparten la totalidad de la información sobre los historiales de crédito, lo que ha debilitado su capacidad para evaluar el riesgo crediticio de sus clientes. *El reciente anteproyecto de ley con vistas a la creación de un registro de créditos consolidado es todo un acierto. Las autoridades deben seguir de cerca a los emisores de créditos no bancarios para*

poder detectar potenciales amenazas para la estabilidad sistémica. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras debería supervisar a todos los emisores de tarjetas de crédito. ■

¿Es posible mejorar aún más el marco de la política fiscal?

El marco macroeconómico de Chile – caracterizado por una regla fiscal estructural, un sistema de metas de la inflación y un tipo de cambio flexible – ha supuesto todo un éxito a la hora de proteger la economía contra el recalentamiento durante el último gran aumento del precio del cobre. Sin embargo, *dicho marco podría reforzarse aún más*. Por ejemplo, Chile debería considerar las experiencias de los países de la OCDE que complementan su regla fiscal con un límite máximo para el crecimiento del gasto. Durante las épocas de auge, estos límites ayudan a acumular fondos adicionales, que se pueden usar como medida anticíclica en caso de fuertes descensos. Toda mejora deberá buscar el equilibrio entre el costo que entraña la modificación de una regla que funciona, y que es aceptada de manera general, y los beneficios que se pueden esperar con dicho cambio. *También se podría imprimir a la política fiscal un carácter más anticíclico reforzando los estabilizadores automáticos e incluyendo la ampliación del sistema de seguro de desempleo.*

El seguro de desempleo se apoya en gran medida en las cuentas de ahorro individuales, con pequeños complementos provenientes de un fondo de seguros, el Fondo Solidario, que hasta hace poco contaba con un acceso muy restringido. La cantidad a percibir por la indemnización por despido es a menudo bastante más alta que la de la prestación por desempleo, lo cual contribuye a retrasar el reajuste de la economía tras recibir impactos adversos. Además, sólo los trabajadores con contratos indefinidos pueden optar a la indemnización por despido; probablemente esto disuade a los empleadores de ofrecer este tipo de contratos, provocando que la proporción de trabajadores con contratos a plazo fijo resulte relativamente elevada. Recientemente el gobierno ha reforzado el sistema de seguro de desempleo facilitando el acceso al Fondo Solidario y abriéndolo a los trabajadores con contratos de corta duración, que representan el grupo más numeroso de la rotación de personal. *Para asegurar una protección más eficaz, convendría incrementar la tasa de sustitución del seguro de desempleo de todos los trabajadores y aumentar la duración de ambos parámetros, los cuales se sitúan en niveles muy bajos en la actualidad si los comparamos con los países de la OCDE. Simultáneamente, se deberían restringir las indemnizaciones por despido. Esto propiciaría más eficacia en la búsqueda de trabajo, maximizando así la productividad de los trabajadores gracias a una mayor paridad entre la oferta y la demanda. El fortalecimiento del Fondo Solidario sería la mejor opción, ya que los seguros ofrecerían una protección de los ingresos más eficaz que los ahorros individuales. Sin embargo, el aumento del seguro de desempleo debería efectuarse muy cuidadosamente, pues unas tasas de sustitución excesivamente elevadas podrían reducir los incentivos hacia la búsqueda de un empleo.*

Como en otras economías emergentes, el gasto público representa actualmente una pequeña parte del ingreso nacional. Si bien Chile converge hacia estándares de vida más elevados, es probable que la demanda de servicios públicos aumente. Los objetivos de la convergencia económica y de la construcción de una sociedad equitativa apelan al desarrollo de más políticas públicas, como en el caso de la reducción de la pobreza o para alcanzar mejores resultados en la educación. Los programas sociales existentes para reducir la pobreza y la desigualdad están bien enfocados y son eficaces, aunque resultan insuficientes si nos ceñimos a los cánones de la OCDE, a pesar de la significativa expansión ocurrida en los últimos años. Por lo tanto, un incremento del gasto público en estas áreas no sólo resulta plausible, sino que además es algo deseable, siempre y cuando siga gozando de una buena focalización, una puesta en marcha eficaz y un financiamiento sostenible.

Para incrementar la provisión de bienes públicos y garantizar la sustentabilidad del gasto público a mediano plazo, podría ser necesario ampliar los ingresos fiscales tributarios del gobierno. La ampliación de la base imponible, conjugada con la supresión de las exenciones tributarias menos eficientes y más regresivas y el esfuerzo por incrementar el rendimiento del sistema de tributación sobre la renta contribuiría a la consecución de este objetivo. El gobierno ya ha limitado el crédito fiscal del IVA en el caso de la construcción de viviendas. *El gobierno también podría revisar la exención del IVA, altamente regresiva, que se aplica a los servicios de salud y educación, algo de lo que principalmente se benefician las familias con mayores ingresos.* Las exenciones tributarias en favor de las contribuciones a fondos de pensión privados y de la rentabilidad acumulada del ahorro, si bien son comunes en los países de la OCDE, resultan costosas y benefician de una manera desproporcionada a los asalariados con ingresos elevados y tasas marginales de imposición elevadas, mientras que la amplia mayoría de los trabajadores exentos de impuestos no se benefician de estas ventajas. Es más, las pruebas de que los subsidios fiscales sean eficaces a la hora de incrementar el ahorro para las pensiones de las personas con mayores ingresos son escasas. El gobierno ha ofrecido recientemente la oportunidad a los asalariados con ingresos medios y bajos de optar por subsidios para pensiones en vez de por deducciones tributarias. *El gobierno debería seguir fortaleciendo los subsidios de los individuos con ingresos medios y bajos a la vez que establecer un tope a los beneficios tributarios que reciben las personas con ingresos elevados. Esto se podría realizar con créditos fiscales reembolsables o subvenciones parejas para garantizar que la ayuda al ahorro llegue a aquéllos que más la necesitan.*

La importante brecha entre la tasa de impuestos marginal para las empresas y la tasa máxima del impuesto a la renta incita a los individuos con ingresos elevados a mantener sus ahorros en compañías a menudo creadas únicamente con ese propósito, como las sociedades de inversión. *El gobierno debería poner fin a la existencia de este vacío jurídico.* ■

¿Qué se puede hacer para potenciar el crecimiento de la productividad?

El atraso en cuanto a productividad laboral es el mayor causante de la brecha del ingreso per cápita existente con respecto a los países de la OCDE; por su parte, el bajo nivel de utilización de mano de obra debido a la baja participación de mujeres y jóvenes interviene en menor grado. El aparente estancamiento de la productividad a lo largo de la década pasada aparece como la causa principal de la ralentización del crecimiento del PIB. Aunque la gestión macroeconómica ha experimentado una notable mejoría durante las dos últimas décadas, una serie de puntos débiles presentes en las políticas estructurales ha contribuido al comportamiento irregular de la productividad: la competencia de los mercados de productos, medida por los márgenes precio-costos, sigue siendo débil en comparación con la de otros países de la OCDE. Además, la regulación de entrada y salida de empresas desincentiva la toma de riesgo empresarial y la diversificación en actividades nuevas y con mayor productividad. Si bien es cierto que las recientes reformas en el marco de la política de innovación apuntan a una ampliación de su campo de acción, desde la investigación pública básica hasta todas las formas de innovación, la innovación tecnológica y no tecnológica en las empresas sigue siendo baja.

Una reciente reforma de la política de competencia eleva las facultades de investigación de la Fiscalía Nacional Económica, instaura un sistema de delación compensada e incrementa el nivel de sanciones para los delitos de colusión. *La reforma, que cuenta con un diseño adecuado, deberá aplicarse ahora de manera eficaz. La Fiscalía Nacional Económica deberá estar dotada de los recursos suficientes para hacer frente a un probable incremento en el número de casos mientras que la disuasión por participación*

en un cartel se reforzaría al hacer de la fijación de precios una infracción penal, tal y como lo ha planeado el gobierno. Con una protección del consumidor más eficaz, que llevaría a una mayor transparencia en los precios, y mediante un fortalecimiento aún mayor de la aplicación de la ley de competencia, concretamente en el ámbito de los carteles, se estimularía la competencia en los mercados de productos. En la actualidad, la sanción más elevada sigue siendo demasiado leve para disuadir a las grandes empresas y corre el riesgo de socavar la eficacia del programa de delación compensada, ya que cuanto más atractiva sea la inmunidad más elevada será la sanción. *Las autoridades deberían, por lo tanto, considerar relacionar las sanciones máximas con el nivel de ventas en el mercado en cuestión.* La eficacia del programa de delación compensada también dependerá del grado de certeza legal de los solicitantes potenciales. La publicación de unas directrices preliminares sobre las condiciones bajo las que la Fiscalía Nacional Económica otorgará inmunidad resulta, por lo tanto, una medida más que acertada y las pautas finales deberán especificar dichas condiciones con la mayor precisión posible.

Los indicadores de la OCDE muestran que la carga administrativa relativa a la creación de empresas es más elevada que en la mayoría de los países de la OCDE. Los empresarios chilenos se enfrentan a un número mayor de procedimientos, a mayores retrasos y a costos más elevados para la puesta en marcha de un negocio. Los reglamentos de entrada en sectores de servicios específicos, tales como los requisitos de registro y notificación en el comercio al por menor y los derechos exclusivos en los servicios profesionales, también parecen ser más restrictivos que en la mayoría de los países de la OCDE. *Chile ha aprobado recientemente una ley para reducir los trámites administrativos de las pequeñas y medianas empresas. Con vistas a incentivar la iniciativa empresarial, Chile debería reducir aún más las cargas administrativas para la creación de empresas y facilitar la entrada a ciertos sectores de servicios.*

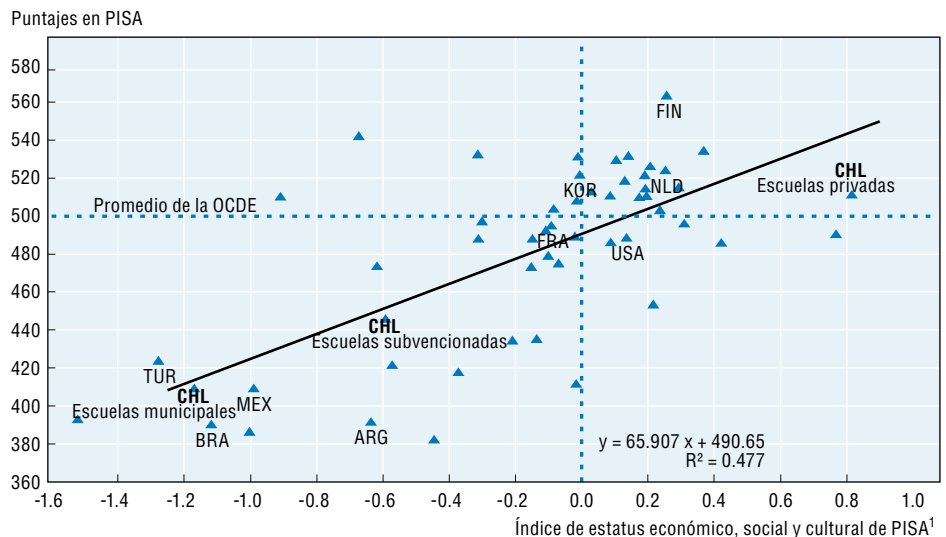
El procedimiento de quiebra es ineficiente, no sólo provoca la demora de la salida de las empresas con baja productividad sino que también frena la adopción del riesgo empresarial y dificulta el acceso al crédito. Según los indicadores de *Doing Business* del Banco Mundial, el procedimiento de bancarrota en Chile resulta más largo y más costoso que en la mayoría de los países de la OCDE. Además, la protección de los prestamistas durante procesos de bancarrota parece insuficiente. Como los prestamistas anticipan índices de recuperación bajos, pueden llegar a ser reacios a ofrecer crédito a negocios potencialmente muy productivos aunque riesgosos. Existen varias iniciativas en marcha para mejorar la eficacia de la ley de quiebra y, más concretamente, el gobierno ha promulgado una ley que simplifica los procesos de quiebra de las pequeñas y medianas empresas. Las autoridades también han lanzado un grupo de trabajo interministerial encargado de evaluar las opciones de reforma, como la creación de tribunales especializados en asuntos de quiebra, entre otras. *Es necesario seguir realizando esfuerzos para mejorar el procedimiento de quiebra, para facilitar la salida de las empresas ineficaces y favorecer la adopción de riesgos empresariales en sectores innovadores.*

Hasta no hace mucho, el marco político de innovación se limitaba a la investigación básica en institutos públicos y universidades. A consecuencia de esto, la propensión del sector empresarial privado a participar en la innovación tecnológica (producto o proceso) y no tecnológica (marketing u organizacional) es baja en comparación con los estándares OCDE. Las autoridades han adoptado varias medidas para mejorar las relaciones entre industria y ciencia con la intención de que la investigación científica gane relevancia en el mercado. Han introducido, entre otras medidas, un crédito fiscal para I+D que requiere la participación de institutos de investigación externos a la empresa, y también han reforzado los mecanismos de financiamiento

que exigen que las subvenciones públicas se complementen con fondos privados. Por otra parte, las autoridades han comenzado a abandonar el enfoque que se ciñe solamente a I+D para apoyar toda forma de innovación tecnológica y no tecnológica; para ello, ha ampliado los programas de apoyo de la CORFO (agencia de desarrollo económico), entre otras medidas. *Es necesario seguir realizando esfuerzos para reforzar los lazos entre empresas y universidades y respaldar toda forma de innovación tecnológica y no tecnológica en las empresas.*

La mayoría de los países de la OCDE incentiva la formación de clústeres industriales, algo que podría justificarse desde un punto de vista económico en caso de que se produzcan externalidades positivas para la economía en su conjunto. En Chile, la formación de clústeres industriales puede favorecer la diversificación en los sectores no tradicionales con alta productividad, aunque no se deben pasar por alto los riesgos potenciales que afectan a los recursos públicos. *Para evitar el gasto de recursos públicos sin ningún efecto inductor o en sectores que acaben fracasando, es necesario definir con claridad los objetivos de desempeño.* En el caso de que los clústeres cumplan sus objetivos de desempeño, la necesidad de apoyo público deberá ser revisada periódicamente (cláusulas de validez temporal), ya que el objetivo final debe ser que el financiamiento privado acabe reemplazando el respaldo público. En cuanto a los clústeres que continuamente incumplan sus objetivos de desempeño, el apoyo deberá ser suprimido con rapidez para evitar la captura por parte de empresas ineficaces. Las autoridades han comenzado a definir los objetivos de resultados de los clústeres en términos de exportación; tales objetivos deberían complementarse con protocolos transparentes que definan las condiciones en las que se retirará el apoyo público. ■

Figura 2.
TRASFONDO SOCIAL
Y RESULTADOS DE PISA
2006



1. El índice de estatus económico, social y cultural de PISA (ESCS) sintetiza varios aspectos del trasfondo socio-económico, entre los que se encuentran el nivel de escolaridad de los padres, su categoría profesional y el acceso de los alumnos a los recursos educativos. Se normaliza a 0 para la media de la OCDE. Un valor de índice mayor es sinónimo de un contexto socio-económico más elevado.

Fuente: OCDE Resultados de PISA 2006.

¿De qué forma se podría mejorar aún más la calidad de la educación?

Recientemente, los resultados de la encuesta PISA sobre Chile han experimentado una mejoría, especialmente en colegios que atienden a niños de menores recursos, muy probablemente debido a los considerables esfuerzos que se han venido realizando desde 1990. Sin embargo, el promedio de resultados sigue sin alcanzar los estándares de la OCDE, aun teniendo en consideración que Chile presenta un nivel de ingresos más bajo. Además, los resultados guardan una mayor relación con el estatus socio-económico de los alumnos que en ningún país de la OCDE, lo que induce a pensar que hasta hace poco los colegios no hacían lo bastante para ayudar a los alumnos desaventajados a conseguir mejores resultados. Los colegios municipales y los privados subvencionados, que dan servicio a más del 90% de la totalidad de los alumnos, son financiados por un sistema de cheques escolares que, hasta hace poco, ofrecía esencialmente una subvención pareja por alumno. Los colegios privados subvencionados pueden establecer un pago adicional a los padres dentro de ciertos límites. A diferencia de las escuelas municipales, las privadas subvencionadas gozaron de libertad para seleccionar y expulsar a sus alumnos hasta el año 2009. Esta situación había creado incentivos para que los colegios compitieran en atraer a los alumnos con más aptitudes y, por lo tanto, más fáciles de enseñar, limitando los efectos beneficiosos de la competencia entre colegios en la calidad de la educación. Ahora el gobierno ha prohibido la selección mediante parámetros como la aptitud o el estatus socio-económico hasta el sexto grado en colegios de educación primaria con financiamiento público (centros subvencionados municipales y privados). *Surge aquí la necesidad de garantizar que esto se aplique, considerando al mismo tiempo una ampliación de la prohibición de selección a la educación secundaria.* Tanto la creación de una agencia independiente que vele por la evaluación y aseguramiento de la calidad de la educación, la Agencia de Calidad de la Educación, como la de una agencia que garantice que los colegios cumplan la ley, la Superintendencia de Educación, han sido muy acertadas. Ellas pueden aportar información que fomente la competencia en cuanto a calidad y garantizar la intervención del gobierno cuando los resultados no alcancen los mínimos exigidos.

Recientemente se ha incrementado la subvención escolar de manera sustancial para los niños con menos recursos (Subvención Escolar Preferencial, SEP) incluyendo algunos pagos adicionales para los centros educativos que concentren a estos escolares. Esta medida se basa en una suposición bien fundada: resulta más difícil educar a los niños vulnerables, sobre todo cuando éstos están concentrados. *Un buen uso de los recursos adicionales consistiría en incrementar los incentivos salariales de los profesores de probada excelencia para que ejerciesen en las escuelas que cuentan con un gran número de alumnos vulnerables. Otras buenas aplicaciones de los fondos complementarios pasarían por facilitar a los directores de escuela el personal suficiente como para que delegasen en ellos las tareas administrativas y por formar a los directores de manera continuada para que desarrollasen sus aptitudes de liderazgo educacional.* Chile ya ha emprendido programas prometedores para la formación de directores de escuelas, así que sería conveniente seguir desarrollándolos. *De manera general, el gobierno debería acometer una evaluación independiente de los métodos financiados con los recursos adicionales para estimular las capacidades de aprendizaje de los alumnos con un bajo rendimiento. Debería identificar las buenas prácticas y otorgar a las escuelas la ayuda necesaria para difundirlas por todo el sistema escolar.*

En principio, el aumento de la subvención que atañe a los escolares más vulnerables podría suponer un incentivo para los colegios más avanzados, que podrían llegar a aceptar a estos niños y satisfacer sus necesidades educacionales. Sin embargo, no se obliga a las escuelas que participen del sistema de subvención escolar (SEP). *La incorporación al sistema SEP debería ser obligatoria. Esto ayudaría a promover la integración socio-económica. Existe un plan gubernamental para integrar el sistema de control de*

calidad para escuelas con SEP en el sistema general de control de calidad nacional, que afecta a todas las escuelas financiadas con fondos públicos. Con esta medida se reduciría el riesgo de que el sistema especial de aseguramiento de la calidad de los colegios con SEP disuada a otras escuelas de participar en dicho sistema.

Los importantes incrementos de los salarios de los profesores durante los últimos 15/20 años han atraído a estudiantes cada vez mejor preparados hacia esta profesión; aunque un reciente examen piloto realizado a titulados de educación primaria ha revelado las deficiencias que aún subyacen. *Para atraer a un personal docente más cualificado el gobierno podría dirigir sus esfuerzos a la definición de una carrera relacionada con el desempeño de la profesión.* Chile ya ha desarrollado con éxito un programa de evaluación para profesores, que podría suponer una buena base para la puesta en funcionamiento de dicha carrera docente. *En la actualidad se aplica únicamente a los profesores de escuelas municipales y debería extenderse a todos los centros con financiamiento público, ya que la calificación de los docentes es realmente necesaria en todo el sistema.* Hoy en día los colegios privados disponen de mucha más flexibilidad para la contratación y el pago de los profesores, un hecho que genera condiciones desiguales de competencia entre escuelas. *Todos los colegios deberían contar con cierto grado de flexibilidad a la hora de tomar decisiones sobre los salarios, la contratación y el despido de sus trabajadores.*

Chile debe dirigir sus esfuerzos a la mejoría de la formación de los profesores en todos los niveles de educación. *En primer lugar, el control de calidad de los programas de educación inicial de los profesores debe ser más eficaz. De forma paralela a los programas universitarios, los programas especiales (Programas Especiales de Titulación) forman actualmente a un porcentaje representativo de los candidatos, pero se ha descubierto que sufren serias carencias en lo que concierne a los requisitos de entrada, la calidad de sus formadores y sus programas pedagógicos. El gobierno debería garantizar que el proceso de reconocimiento implique la supresión de los programas deficientes.* *En segundo lugar, dada la persistencia de debilidades en la educación básica y secundaria, muchos estudiantes llegan a la universidad con una base de conocimientos insuficiente. Mientras los resultados en los colegios no mejoren lo suficiente, las universidades deberán impartir cursos de nivelación de forma sistemática a modo de compensación.* *En tercer lugar, los profesores de educación básica reciben una formación general y los conocimientos que adquieren sobre las materias no resultan suficientes ni siquiera para los cursos iniciales. Este problema se agrava especialmente en los cursos superiores de enseñanza básica, que en la actualidad dura ocho años. El gobierno prevé reducir la enseñanza básica a seis años, una buena decisión, ya que los profesores de educación secundaria cuentan con una formación más especializada. Sin embargo, esto requerirá una pronta expansión del programa disponible, que ofrece a profesores activos un título de posgrado en materias escolares específicas (Postítulos de Mención) lo que les permite, por lo tanto, actualizar y profundizar sus conocimientos sobre las materias rápidamente. Los programas iniciales para profesores también deberían mejorar la enseñanza de materias específicas.* Tanto los aspirantes a profesores como los que están activos necesitan una formación más especializada para detectar a los estudiantes con riesgo de quedarse atrás, así como para brindarles el apoyo que necesitan para ponerse al día. *Una forma de garantizar que la formación inicial para profesores ayude a los estudiantes de pedagogía a conseguir el nivel apropiado de conocimientos y destrezas podría ser la creación de exámenes externos y centralizados de egreso para certificar a los profesores.* La experiencia de los países de la OCDE demuestra que esto es muy útil en un sistema como el de Chile, donde los programas de formación para profesores son de una calidad muy variable. ■

Más información

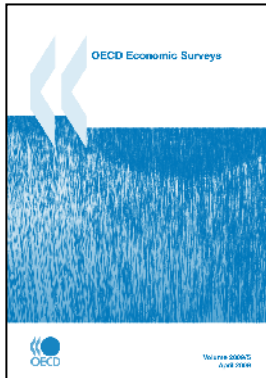
Si desea acceder a más información relacionada con este resumen, puede ponerse en contacto con:

Nicola Brandt, correo electrónico: nicola.brandt@oecd.org, tf.: +33 1 45 24 88 60; o con Cyrille Schweltnus, correo electrónico: cyrille.schweltnus@oecd.org, tf.: +33 1 45 24 87 95.

Información sobre ésta última y también los anteriores Estudios Económicos de Chile de la OCDE está disponible en: www.oecd.org/eco/surveys/chile.



Lecturas complementarias



Estudios Económicos de la OCDE: Los Estudios Económicos analizan las economías de los países miembros y, de vez en cuando, de algunos países no miembros. Al año se publican alrededor de 18 estudios. Se encuentran disponibles individualmente o mediante suscripción. Para más información, consulte la sección Periodicals de la librería online de la OCDE en: www.oecd.org/bookshop.

Información complementaria: Existe más información sobre la labor del Departamento Económico de la OCDE. Incluye información sobre otras publicaciones, bases de datos y documentos de trabajo disponibles para su descarga, en la página web del departamento: www.oecd.org/eco.

Estudio económico n.º 86, noviembre de 2009. Puede encontrar más información sobre esta publicación en la página web de la OCDE: www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Economic Policy Reforms: Going for Growth, edición de 2010. Puede encontrar más información sobre esta publicación en la página web de la OCDE: www.oecd.org/economics/goingforgrowth.

Las publicaciones de la OCDE están a la venta en nuestra librería en línea:
www.oecd.org/bookshop

Las publicaciones y las bases de datos estadísticos de la OCDE están también disponibles en nuestra biblioteca en línea: www.SourceOECD.org

Dónde contactarnos

SEDE DE LA OCDE EN PARÍS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel.: (33) 01 45 24 81 67
Fax: (33) 01 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

ALEMANIA

Centro de la OCDE
en Berlín
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLÍN
Tel.: (49-30) 288 8353
Fax: (49-30) 288 83545
E-mail:
berlin.centre@oecd.org
Internet:
www.oecd.org/berlin

ESTADOS-UNIDOS

Centro de la OCDE
en Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tel.: (1-202) 785 6323
Fax: (1-202) 785 0350
E-mail: washington.contact@oecd.org
Internet: www.oecdwash.org
Toll free (1-800) 456 6323

JAPÓN

Centro de la OCDE en Tokio
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKIO 100-0011
Tel.: (81-3) 5532 0021
Fax: (81-3) 5532 0035
E-mail: center@oecdtokyo.org
Internet: www.oecdtokyo.org

MÉXICO

Centro de la OCDE en México
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tel.: (00 52 55) 9138 6233
Fax: (00 52 55) 5280 0480
E-mail:
mexico.contact@oecd.org
Internet:
www.oecd.org/centrodemexico

Las Síntesis de la OCDE son elaboradas por la División de Relaciones Públicas de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicación. Su publicación es responsabilidad del Secretariado General de la OCDE.