

EDUCACIÓN SUPERIOR

Los cambios que vienen



EN ESTA EDICIÓN

- Análisis a fondo del proyecto para un Crédito Único Estatal y el informe de la comisión investigadora sobre el lucro en las universidades
- Steven Rivkin, experto internacional en medidas de evaluación de calidad docente, aborda la realidad de la educación en el país
- Seminario "Calidad y Gestión en Educación" 2012 en imágenes
- 5 visiones sobre las concesiones en Chile: Expertos dan su visión del proceso



5



9



18

EDITORIAL	4
TEMAS PÚBLICOS	
Proyecto para un Crédito Único Estatal: Hacia un sistema más equitativo.....	5
ANÁLISIS	
Universidades y lucro: Informe de la comisión investigadora	9
PREMIO	
Tesis ganadora de la décimo sexta edición del Premio Sociedad Libre	12
EDUCACIÓN	
Steven Rivkin: "Existe evidencia reciente que demuestra que la calidad docente puede tener un efecto importante en los ingresos a futuro y la productividad laboral....."	13
EN IMÁGENES	
Seminario "Calidad y Gestión en Educación" 2012.....	16
COLUMNAS	
5 visiones sobre las concesiones en Chile.....	18
TEMAS PÚBLICOS	
Licitación del litio: ¿Mineral "estratégico"?	21
EL DESPACHO DE...	
José Francisco García: Seminario en Bali sobre el proceso de elaboración de una Constitución.....	24
LA COLUMNA DE LUIS FELIPE LAGOS	
Crisis de credibilidad en la Zona Euro	25
CONGRESO	26
LA LECTURA RECOMENDADA DE	28
ACTIVIDADES	29

Proyecto para un Crédito Único Estatal: Hacia un sistema más equitativo



Foto: Mary Gober

Este proyecto ingresado al Congreso supone un avance hacia un sistema que no discrimina a los estudiantes por la institución que eligen y se fija una tasa de interés más baja, que hace que la deuda sea más abordable. Sin embargo, persisten algunas dudas que deberán analizarse con seriedad durante el debate parlamentario que comienza, especialmente en el tema de los incentivos al pago del crédito

La semana pasada se dio a conocer el proyecto de ley definitivo, que busca reemplazar los sistemas de crédito del Fondo Solidario (FS) y Crédito con Aval del Estado (CAE), por un sistema único, que no discrimine por el tipo de institución de educación superior que escoge el alumno. Se despejan con esto algunas dudas que habían quedado con la información que había entregado el Ministerio de Educación cuando anunció la creación de este nuevo sistema.

Como ya se había anticipado, se establecerá un sistema único de créditos, al cual tendrán acceso los alumnos pertenecientes a los 9 primeros deciles de ingreso, independiente del tipo de institución que escojan, siempre que ésta esté acreditada por al menos tres años. Los recursos serán prestados a una tasa de interés del 2% real anual y deberá

ser devuelto a través de pagos contingentes al ingreso, desde la primera remuneración del egresado, en un plazo máximo de 180 cuotas (15 años), luego de las cuales la deuda remanente será condonada. El Ministerio de Educación (MINEDUC) será el encargado de determinar a los beneficiarios, y será la Tesorería General de la República la entidad que administrará y realizará la cobranza a los futuros deudores.

Si bien con este proyecto se avanza hacia un sistema más equitativo, que no discrimina a los estudiantes por la institución que escogen, y se fija además una tasa de interés más baja que hace finalmente que la deuda sea mucho más abordable, persisten algunas preguntas: ¿Qué pasará con quienes, habiendo obtenido su título, optan por no trabajar (por ejemplo para dedicarse al cuidado del hogar) o por hacerlo de forma part time? ¿Por qué se fija la

tasa en el 2% y no a la tasa de endeudamiento del Fisco más un spread? ¿Por qué obligar a las instituciones de educación superior a asumir un giro que no les es propio? ¿Qué consecuencias tendrá la eventual fijación de aranceles? ¿No convendrá solucionar los problemas de diseño del sistema actual?

LAS RAZONES QUE IMPULSARON EL PROYECTO

Según el documento, existen cuatro motivos que justificarían la iniciativa. Primero, para terminar con la discriminación arbitraria que existe en las condiciones de los créditos. Hoy un alumno que estudia en una universidad del CRUCH puede optar al crédito del FS, de condiciones más favorables que el CAE, única opción para un alumno de las mismas características que escoge un instituto profesional, centro de formación técnica o una universidad no CRUCH. La ayuda estudiantil, en forma de

beca o crédito, constituye un beneficio para el alumno y no para la institución, por lo que el criterio de elegibilidad y las condiciones de la ayuda deben estar basadas en la necesidad y/o mérito de la persona, y no en las características de la institución de educación superior que escoja. Este proyecto crea un crédito único, lo que resulta fundamental para mejorar la equidad, especialmente si tenemos en cuenta que son las instituciones postergadas las que concentran un mayor porcentaje de jóvenes necesitados de ayudas financieras.

En segundo lugar, se plantea que el CAE es una potencial fuente de sobreendeudamiento y que es necesario proteger a los estudiantes del riesgo de contraer un crédito dado que las situaciones futuras son inciertas y se prevén escenarios negativos. Aún cuando estamos de acuerdo con la creación de mecanismos que ayuden a que las deudas no se vuelvan inabordables, nos parece que este argumento es equivocado, pues en sí la decisión de estudiar y de aceptar a un estudiante es una decisión riesgosa. Más aún, el prestamista asume un riesgo todavía mayor, dado que existe una asimetría de información, pues no le es posible determinar de antemano si el egresado tendrá intenciones de esforzarse en terminar su educación y devolver su deuda. Sin duda, como sociedad valoramos tener egresados de educación superior que sean capaces de solventar sus gastos, pero recordemos que su éxito dependerá tanto de la calidad de la educación recibida como de su esfuerzo personal, por lo que no es rol del Estado eliminar el riesgo implícito en su decisión, sino más bien asegurar que exista suficiente información de manera de minimizar el riesgo de esta segunda fuente.

En tercer lugar, se sostiene que dado que las ayudas del Estado cubren hasta el arancel de referencia, resultaría poco lógico que el alumno deba financiar la diferencia entre este monto y el arancel efectivo. Esto tampoco nos parece un argumento de peso, pues se debe valorar el esfuerzo del Estado en ayudar al alumno, pero no podemos pretender que éste no perciba ningún costo de su educación

superior, pues finalmente será él mismo el principal beneficiado en el futuro. En todo caso, y más allá del argumento que se dé, creemos que sí es válido que se tomen medidas para ayudar a que los alumnos puedan financiar el arancel completo mientras estudian, lo que no los exime de la responsabilidad de devolverlo cuando tenga los recursos.

Por último, los sistemas actuales han alcanzado tasas de morosidad que los hacen insostenibles en el tiempo. El FS, en el mejor de los casos, permitiría recuperar apenas el 65% de lo prestado¹, y el CAE, aunque no ha pasado tiempo suficiente como para que se evidencie la morosidad potencial, también se prevé tenga este problema, pues por diseño no genera incentivos suficientes para que las instituciones encargadas realicen los mecanismos de cobranza necesarios². Sin duda, estos problemas deben solucionarse ya, pues no podemos mantener sistemas que por diseño estén destinados a fracasar.

CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE CRÉDITOS

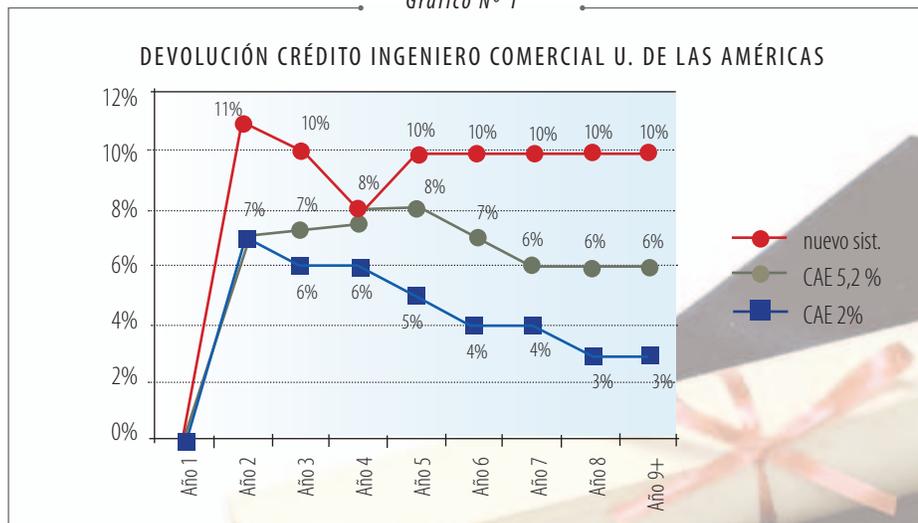
El nuevo sistema contempla que sea el Estado el que provea los fondos para financiar los créditos estudiantiles, reemplazando a los bancos, que sea el Ministerio de Educación el que determine a los beneficiarios y la Tesorería General de la República con el apoyo del Servicio de Impuestos Internos, los encargados de la cobranza. El CAE opera bajo la lógica de que son los bancos, por definición, mejores cobradores, pues esa es justamente su función. Sin embargo, al estar los créditos avalados por el Estado, éstos pierden los incentivos a realizar las instancias de cobranza necesarias, pues de todas formas los créditos les son devueltos en un 90%. Si fuese por mejorar la cobranza, bastaría con comprometer más a los bancos³ en caso de incobrables, y no parece existir alguna razón contundente que explique la salida de los bancos. Pasar los recursos al Fisco puede constituir un riesgo, pues podrían, eventualmente, ser utilizados con fines políticos del gobierno de turno, como sería por ejemplo dar un "perdonazo" a los deudores.

En cuanto al crédito propiamente tal, tendrá una tasa del 2% anual (en UF), cubrirá el arancel de referencia de la carrera y empezará a devolverse una vez que el egresado esté empleado. El pago será proporcional al ingreso⁴, con una tasa progresiva: de 5% en el tramo hasta 14 UTM, 10% hasta los 28 UTM, y 15% sobre 28 UTM (\$ 1.120.000 aprox.), siempre y cuando no se sobrepase el 10% del ingreso. Además, se propone un plazo máximo de pago equivalente a 180 pagos mensuales (15 años), después del cual la deuda remanente sería condonada. Esto es equivalente a educación superior gratuita, financiada con un impuesto progresivo a los egresados, con un tope de 15 años o hasta que se extinga la deuda⁵.

En cuanto a la tasa de interés, dado lo cambiante del contexto financiero, en general no conviene fijarla, sino más bien dejar que ésta fluctúe en relación a algún indicador importante (por ejemplo la tasa de endeudamiento del Estado más un *spread*). Pues si el día de mañana el país se encontrara restringido a los créditos y las tasas subieran, este 2% que hoy parece razonable podría generar problemas de endeudamiento y déficits importantes.

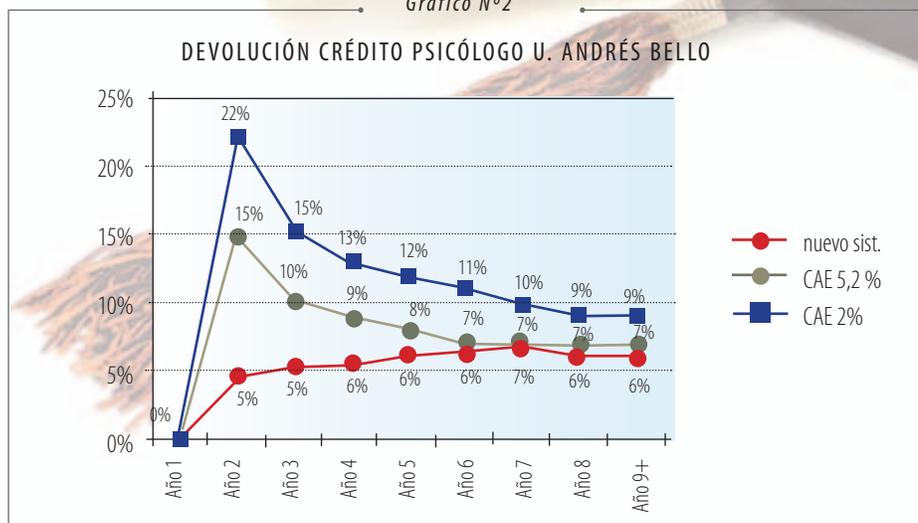
En cuanto al pago contingente al ingreso, constituye una forma de hacer el crédito más abordable, asegurando que nunca representará más del 10% de la remuneración. Sin embargo, al sumarle el tope de 180 cuotas, habrá casos en que, aún con ingresos altos, los egresados no terminarán de pagar su crédito, y por lo tanto será el Estado -todos los chilenos- el que lo subsidie. Es decir, en lugar de destinar recursos públicos, por ejemplo a una vivienda social para una familia en situación de pobreza, se estará costando una parte de la carrera de un profesional que de todas formas tiene un ingreso suficiente para pagar. Se entiende la intención de crear una especie de seguro que permita aliviar la carga en la medida que ésta se vuelve difícil de pagar, pero cuidado con replicar el problema del FS, que hoy significa una elevada morosidad y un sistema insolvente.

Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia con datos del MINEDUC.

Gráfico N° 2



Fuente: Elaboración propia con datos del MINEDUC.

Para graficar esto último, y a modo de ejemplo, se compara la deuda y el patrón de pagos de egresados de algunas carreras. Un ingeniero comercial con el ingreso y empleabilidad promedio de la Universidad de las Américas, dadas las condiciones del nuevo sistema, pagaría su crédito en cuotas cercanas al 10% de su ingreso y la deuda se extinguiría en 9 años. Con el CAE, el pago del crédito le hubiese tomado los 20 años estipulados, pero conforme aumenta su ingreso, las cuotas fijas representarían una proporción cada vez menor de su sueldo. En el Gráfico N° 1 se ve la situación actual de un CAE con tasa 5,2%, versus un CAE con tasa del 2%, y el nuevo sistema propuesto.

En el Gráfico N° 2 se hizo este mismo ejercicio para un psicólogo con remuneración y empleabilidad promedio egresado de la Universidad Andrés Bello. Las cuotas fijas de pago del CAE son una mayor carga en relación al ingreso en los primeros años, pero conforme aumenta su sueldo, éstas van cayendo. Con el nuevo sistema que propuesto, la deuda contraída se extinguiría en 20 años aprox., sin embargo, dado que el plazo máximo es de 15 años, se terminarían condonando más de \$ 3,5 millones, a cargo del Fisco (equivalentes al 33% de la deuda al comienzo del período de pago).

De lo anterior se desprende que, así como habrá situaciones en las que con el nuevo sistema

la deuda se extinguirá más rápidamente, también habrá otras en que se quedará un saldo a cargo del Fisco. Por un lado, parece razonable querer subsidiar ciertas profesiones que, aunque poco rentables financieramente hablando, pueden tener una elevada valoración social; ésta podría ser la justificación para perdonar las deudas luego de 15 años. Sin embargo, creemos que la forma de hacerlo no es subsidiándolas ex post, sino ex ante (desde el momento que se ingresa a estudiar, con iniciativas como la beca vocación de profesor). De hecho, en el proyecto se señala que "es preferible que el Estado establezca un mecanismo de financiamiento dirigido especialmente a este fin".

Cabe aclarar que para los cálculos se usaron los actuales aranceles de referencia, pero este proyecto se enmarca en un contexto en que éstos sean recalculados, incluyendo también indicadores de resultados, como la empleabilidad e ingreso esperado, lo que permitiría alinear el pago del crédito al ingreso futuro. La idea es que con esto haya menos deudas condonadas (pues los aranceles de esas carreras bajarían), pero también menos deudas que se extingan antes de los 15 años (pues los aranceles de esas carreras subirían).

Un tema adicional es el caso de quienes optan por no trabajar o por hacerlo menos horas. Al percibir un ingreso más bajo (o nulo), pagarán menos (o no pagarán) y por lo tanto se creará un subsidio cruzado desde aquéllos que trabajan jornada completa, a aquéllos que lo hacen part time, o incluso hacia quienes toman voluntariamente la decisión de no trabajar (por ejemplo dueñas de casa). Es necesario corregir esto, pues no hay que olvidar que esto será de cargo fiscal, son dineros públicos cuyo uso alternativo podría ser mucho más focalizado.

REQUISITOS Y OBLIGACIONES PARA LAS INSTITUCIONES

Este sistema de créditos será para estudiantes de los 9 primeros deciles que se matriculen en instituciones de educación superior reconocidas oficialmente por el Estado, con al

menos 3 años de acreditación, que seleccionen a sus alumnos en base a criterios objetivos y transparentes, y que si reciben el aporte fiscal indirecto, "lo utilicen exclusivamente para fines de desarrollo institucional". Sobre esto último, falta que se aclare de qué forma se medirá, pues no está claro qué sería desarrollo institucional (¿sueldos a profesores? ¿infraestructura?).

Quizás lo más controversial de este proyecto de ley está en el Título VI, sobre la forma de cubrir la brecha entre el arancel de referencia y el arancel real que paga el alumno. Según éste, se obligaría a que sea la institución de educación superior la que financie la diferencia mediante becas o créditos propios de las mismas condiciones que el crédito estatal, en un 100% para los alumnos de los dos primeros quintiles de ingresos y un 50% para los estudiantes del tercer quintil. En caso de ser un crédito, su pago estará subordinado al crédito estatal, es decir, que se comenzará a pagar después que la deuda con el Fisco.

En el caso de que la institución decida dar créditos, se le estaría obligando a entrar en un giro que no le es propio; en caso de que opte por las becas, lo que se estaría haciendo en la práctica es una fijación de los aranceles. Si bien es necesario cuidar que los aranceles no suban artificialmente, la fijación de aranceles de referencia es una versión de las fijaciones de precios centralizadas, que la experiencia nos muestra que suelen introducir distorsiones en lugar de corregirlas y que además quitan la flexibilidad para adaptarse a los cambios que se producen en el tiempo. En la medida en que el grueso del financiamiento sea mediante créditos y no becas, los alumnos sí estarían enfrentando el costo de su educación y las instituciones tendrían el incentivo a mantener los aranceles bajos, sin la necesidad que éstos sean fijados por el Estado arbitrariamente.

Cuadro N° 1
FLUJOS SIN EL NUEVO PROYECTO DE LEY (MM U\$ 2012)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CAE ¹	574	609	640	666	672	726	726	726	726	726
Fondo Solidario ²	142	144	145	147	148	150	151	153	154	156
Total Sist. Actual	716	753	785	812	820	875	877	878	880	881

1 Fuente: Elaboración propia con información de la DIPRES (Informe Financiero Mensaje N° 158-359) y Banco Mundial (Marzo 2011), "Programa del Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile".

2 Fuente: Informe Financiero Mensaje N° 098-360, junio 2012.

Cuadro N° 2
FLUJOS CON EL NUEVO PROYECTO DE LEY (MM U\$ 2012)

MM\$ 2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAE	577	445	313	217	131	72	29	10	0
FS	142	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo Crédito	0	331	658	941	1.167	1.325	1.298	1.200	1.085
Desembolsos	0	331	660	952	1.208	1.415	1.488	1.510	1.520
Recuperaciones	0	0	2	11	41	90	189	310	435
Total	719	776	971	1.158	1.298	1.397	1.328	1.210	1.085

Fuente: Informe Financiero Mensaje N° 098-360, junio 2012.

En esta misma línea, podría ocurrir que, dada la divergencia entre el arancel real y el de referencia, haya instituciones que opten simplemente por no recibir alumnos con crédito estatal, para no tener que financiar la diferencia. Esto atentaría contra la diversidad en el sistema de educación superior y contra la inclusión de jóvenes provenientes de sectores de menos recursos. Parece por lo tanto, mucho más razonable que las instituciones que así lo quieran, sean avales de un crédito similar al estatal, que les permita mantener la flexibilidad en sus aranceles, a la vez que las compromete con sacar adelante a sus alumnos para que en el futuro sean capaces de devolver su deuda.

CUÁNTO COSTARÍA

El último aspecto a tener en cuenta es el costo del nuevo crédito estatal. En el Cuadro N° 1 se muestra una estimación

del costo futuro para el Fisco de seguir con la situación actual (FS y CAE con las modificaciones recién aprobadas: tope máximo de la cuota del 10% del ingreso y tasa subsidiada del 2%), y en el Cuadro N° 2 se muestra la proyección de cuánto costaría el nuevo sistema (se incluye también los flujos pendientes del CAE y FS).

Se observa que el nuevo sistema resultaría más costoso para el Fisco, aunque se espera que éste tenga una tasa de recuperación mayor, y en general resulte más abordable para los prestatarios. Persisten sin embargo nuestras dudas sobre si sería conveniente (y más barato) optar por solucionar los defectos en el diseño de los créditos ya existentes (lo que incluye además acabar con la discriminación arbitraria entre alumnos según la institución que escogen), en lugar de implementar este nuevo crédito estatal. **LyD**

1 Dado que el fondo solidario se paga con cuotas contingentes al ingreso y por un plazo máximo, se da el caso de egresados que, aunque cuentan con el ingreso suficiente para hacerlo, son perdonados antes de que su deuda se extinga.

2 El problema principal radica en que, al estar el crédito avalado por el Estado en un 90%, la institución de educación superior recibe el pago del arancel y el banco recibe la devolución de las cuotas, por lo que ninguno de los dos tiene interés en cobrar activamente y hasta las últimas instancias. Como consecuencia de esto, es el Estado el que termina prestando dineros que no le son devueltos.

3 Más adelante se ve que tampoco existen motivos económicos, pues el nuevo sistema no será tampoco más barato que el antiguo.

4 Ingreso bruto menos descuentos legales.

5 Esto es similar a Australia y a lo que propuso la CONFECH a la Comisión de Educación del Senado el pasado 11 de abril, cuando se discutían modificaciones al CAE.

Universidades y lucro: Informe de la comisión investigadora

Foto: Kruno Knezevic

Sorprende que una comisión investigadora de la Cámara de Diputados sobrepase los límites de la legalidad y la constitucionalidad. El informe, que critica el sistema privado y acusa abiertamente a un grupo puntual de universidades de incumplir la ley que prohíbe que tengan fines de lucro, tiene al menos tres vicios normativos.

Esta semana se dio a conocer el informe final preparado por una comisión investigadora de la Cámara de Diputados, encabezada por Alejandra Sepúlveda, del Partido Regionalista Independiente (PRI), y que fue aprobado en la Comisión de Educación de la Cámara por sólo 7 votos contra 6. Este informe ha causado polémica, pues en él no sólo se hace una crítica a todo el sistema privado, sino también se acusa abiertamente a un grupo puntual de universidades de incumplir la ley que prohíbe que tengan fines de lucro. Según el documento, a pesar de constituirse legalmente como corporaciones o fundaciones sin fines de lucro, habría formas a través de las cuales las instituciones de educación superior estarían burlando la ley, y sus dueños estarían extrayendo abultados excedentes,

sin embargo, no se presentan antecedentes que apoyen estas acusaciones.

INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD DEL INFORME

En primer lugar, sorprende que una comisión investigadora de la Cámara de Diputados sobrepase los límites de la legalidad y constitucionalidad. El informe de la comisión tiene al menos tres vicios normativos:

1. El Artículo 53 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso señala que la Cámara de Diputados puede crear comisiones especiales investigadoras con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno. Estas comisiones, ni aún por la unanimidad de sus integrantes, pueden extender su cometido al conocimiento de materias no incluidas en el

objeto o finalidad considerado en el acuerdo que dio lugar a su formación. Para este caso, la comisión investigadora¹ tenía por objeto "el financiamiento de las universidades públicas, rendición de cuentas respecto de los dineros aportados por el fisco de Chile y en general el funcionamiento de éstas". Lo cierto es que el informe nombra tangencialmente a las instituciones objeto de la investigación y, en cambio, dedica la mayor parte del texto a las universidades privadas, excediendo con creces el marco del acuerdo que le dio lugar a su formación, vulnerando abiertamente el Artículo 53 de dicha Ley Orgánica.

2. La Carta Fundamental, en su Artículo 52, señala que es facultad exclusiva de la Cámara fiscalizar los actos del gobierno, esto es, los actos emanados de la Administración

Central del Estado, a la cual no pertenecen las universidades privadas. Esto debe entenderse al tenor del Artículo 7 inciso segundo del Texto Constitucional, que señala que los órganos del Estado no pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Dado que los órganos del Estado sólo pueden realizar aquello que les está expresamente permitido –y la Constitución sólo les permite fiscalizar los actos del gobierno–, al investigar a instituciones privadas sobrepasaron el marco fijado por la propia Corporación y por la limitación constitucional.

3. En Chile, al igual que en toda democracia moderna, la investigación y calificación de eventuales delitos o incumplimiento de leyes por parte de particulares están entregados a órganos especializados, independientes e imparciales, esto es, al Ministerio Público y a Tribunales de Justicia, al tenor del Artículo 83 y 76 respectivamente, y nunca a una asamblea política. Así, ha existido usurpación de poderes, pues un poder del Estado ha invadido la esfera de competencia de otro poder estatal, vulnerando el principio de separación de poderes y el de supremacía constitucional y Estado de Derecho Contenido en los Artículos 6 y 7 de la Constitución, dado que los órganos del Estado del Estado deben someter su acción a la Constitución y las normas dictadas conforme a ella.

Finalmente, y dado lo anterior, la comisión investigadora se ha erigido en una verdadera comisión especial de las descritas en el Artículo 19 N° 3, inciso cuarto, atentándose también contra esta norma que prohíbe ser juzgado por este tipo de cuerpos.

En conclusión, y de conformidad a las normas recién señaladas, el informe en discusión adolece de ilegalidad e inconstitucionalidad al vulnerar los artículos 52 de la Carta Fundamental y 53 de la LOC del Congreso

Nacional y, en consecuencia, los Artículos 6 y 7 de la Constitución Política.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL INFORME

De igual gravedad resulta constatar –luego de leer el documento completo– que estas acusaciones no se basaron en una investigación, sino sólo en opiniones de invitados a exponer a las sesiones en el Congreso, ninguno de los cuales mostró evidencia concreta y concluyente. Es preocupante que un trabajo parlamentario concluya en un informe de tan poco rigor.

Incluso, el documento carece de orden lógico y de la estructura básica de una investigación. Simplemente se pegaron las transcripciones de las exposiciones, varias de estas en más de una ocasión a lo largo de las casi 400 hojas, y ni siquiera hubo preocupación por hilar bien el texto. Lo que se hubiese esperado era una síntesis de la información recolectada a partir de las exposiciones, de la cual se pudiese extraer las ideas relevantes y concernientes al objetivo fijado, y a partir de ahí sacar las conclusiones. Sin embargo, el documento parte detallando una lista de "antecedentes", que en lugar de ser hechos comprobados sobre los cuales basar la investigación, no son más que juicios sobre los aspectos que se supone deberían determinarse a partir del trabajo mismo.

Entre estos antecedentes se señala que la ley establece que "las instituciones de educación superior no públicas deberán constituirse en corporaciones privadas sin fines de lucro... Sin embargo, hemos constatado que esta norma, en la práctica, se ha convertido en letra muerta". Y a continuación, "los dueños de las instituciones de educación superior han logrado evadir la norma utilizando subterfugios legales". Más adelante se afirma que "contrario a lo establecido en la ley, las universidades se han convertido en verdaderas empresas, con ganancias siderales, gastos en publicidad superiores a los del resto del mercado y tratos draconianos con sus estudiantes-clientes". Si

éstos de verdad constituyeran antecedentes para la investigación, entonces no habría nada que investigar. Peor aún, aunque nada de esto se comprueba a lo largo del documento, aún así se sigue sosteniendo en las conclusiones.

En cuanto a las universidades estatales, se afirma que existe un "desapego del Estado" y que éstas "deben emprender negocios, cobrar altos intereses, vender el conocimiento, formar consorcios con empresas privadas y buscar financiamiento externo para mantener sus instalaciones y profesores". Se las muestra como víctimas del sistema, del cual, por cierto, serían las instituciones privadas las villanas. O sea a ambas se las acusa de llevar a cabo el mismo tipo de acciones, pero para un grupo –las estatales– es legal y entendible, mientras que para las otras no. Esta distinción es completamente arbitraria, considerando además que son las universidades estatales las que se llevan el grueso de los recursos fiscales, y por cierto, los mejores alumnos.

Luego de estos "antecedentes", en el documento se describen los principales movimientos estudiantiles en Chile, evidentemente con un sesgo político, y luego los principales hitos legislativos. A continuación se recurre a las presentaciones de los expositores convocados durante el proceso, las cuales se repiten más de una vez, a veces bajo títulos distintos, y al final se formulan conclusiones y, peor todavía, recomendaciones, completamente independientes de lo anterior. Éstas se basan nuevamente en apreciaciones personales y carecen de justificación.

Entre las conclusiones se señala que "esta Comisión cumplió a cabalidad su mandato a pesar de no haber podido obtener toda la información requerida" y que "se concluye que existe lucro en la educación superior". O sea, se reconoce que no se contó con información suficiente, pero aún así no se admite que no se cumplieron los objetivos propuestos. Peor aún, se enuncia una conclusión sin suficientes

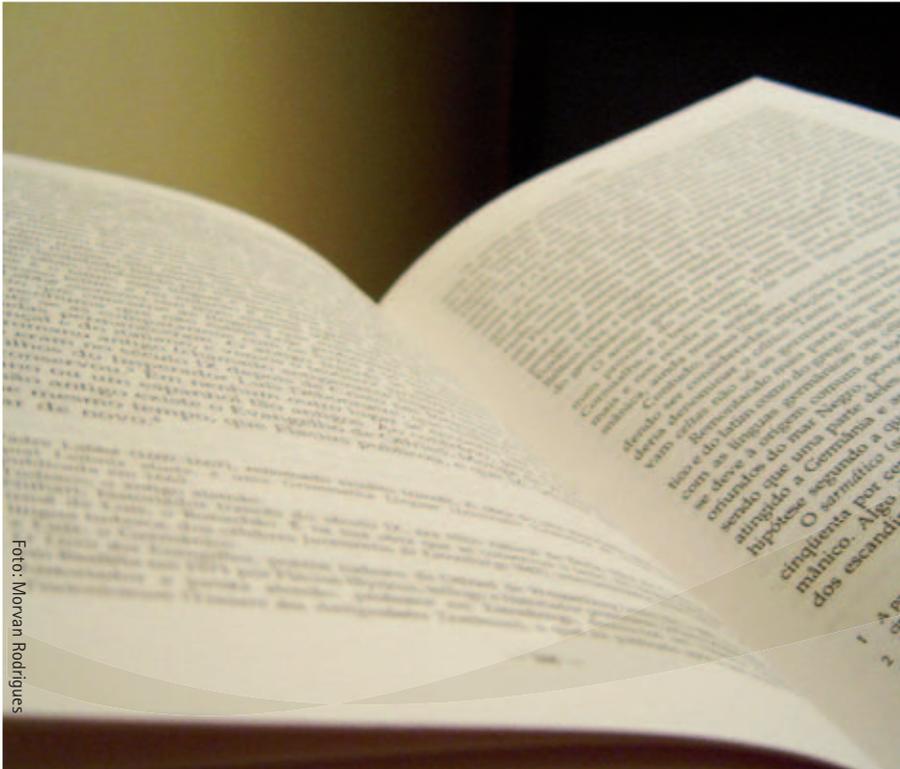


Foto: Morvan Rodrigues

En conclusión, el informe en discusión adolece de ilegalidad e inconstitucionalidad al vulnerar los artículos 52 de la Carta Fundamental y 53 de la LOC del Congreso Nacional y, en consecuencia, los Artículos 6 y 7 de la Constitución Política.

fundamentos. Según el informe, las formas de infringir el requisito de no lucrar serían pagar altos sueldos a miembros del directorio, externalizar servicios relevantes, adquirir el activo fijo mediante empresas distintas que lo arrienden a la universidad, incorporar familiares que reciban remuneraciones, y aumentar la matrícula de forma indiscriminada, lo que junto con un crecimiento de los aranceles, permite obtener ganancias. Llama la atención que en sí ninguno de estos puntos constituye una falta a la ley, pues el problema del retiro de utilidades no está implícito en ninguna de estas supuestas prácticas, que por lo demás no fueron demostradas. Adicionalmente, no hay antecedentes que permitan concluir que estas conductas se realizan en las universidades acusadas de lucrar de una manera distinta a aquellas universidades que el informe exculpa.

Se realiza además un juicio de valor: "el lucro en la educación constituiría una especie de defraudación al estudiante, al Fisco y la sociedad, y la persona que incurra en esta

conducta no puede seguir siendo prestador de un bien social, que es la educación, porque causa un daño o perjuicio irreparable a la sociedad". Nuevamente falta rigurosidad y objetividad en la apreciación.

Adicionalmente, se acusa al Estado de haber faltado a su responsabilidad: "no se ha realizado en 30 años (...) alguna fiscalización, auditoría o simple revisión, en orden a determinar la existencia de fines de lucro en alguna de las instituciones privadas que han lucrado con ventas millonarias o bien han dado a conocer lo ventajoso del negocio de la educación superior".

Por último, se dice que "se han hecho evidentes las consecuencias del modelo y su implementación", que han producido "un número creciente de jóvenes y familias endeudadas, con títulos universitarios (cuando logran terminar) de muy bajo valor en el mercado laboral, que no compensa el esfuerzo realizado". Una vez más nos

preguntamos en qué se basan para decir esto, pues a lo largo del documento no hay ningún dato que apoye el supuesto fracaso de los egresados, y la verdad no parece correcto reducir el sistema de educación superior a casos puntuales.

Para terminar, la comisión se dio también la atribución de dar recomendaciones. Entre ellas, se pide que el Ministerio de Educación fiscalice al grupo de instituciones en las que según ellos habría lucro² y, lo peor, se pide suspender la tramitación legislativa de proyectos de ley relacionados con la educación superior, así como el financiamiento a todas las instituciones de educación superior privada hasta que estén acreditadas. Sobre lo primero, ya se mencionó más arriba la ilegalidad de la sugerencia, y sobre lo segundo, es completamente fuera de lugar. Es impropio que el parlamento se niegue a evaluar y discutir los proyectos de ley presentados a tramitación. **LyD**

¹ Aprobada por 52 diputados, es decir, más de los dos quintos exigidos por el citado artículo.

² Universidad de las Américas, Instituto Profesional AIEP, Universidad Andrés Bello, Universidad del Mar, Central, Finis Terrae, autónoma, Santo Tomás y del Desarrollo.



Tesis ganadora de la decimo sexta edición del Premio Sociedad Libre

"La unidad del Derecho como defensa de las expectativas del empleador en la aplicación del orden público laboral", de Mauricio Hormazábal, fue premiada por el Ministro de Educación, Harald Beyer, y el Director Ejecutivo de LyD, Luis Larraín, durante el seminario "Calidad y Gestión en Educación 2012".

Mauricio Andrés Hormazábal Valdés, Abogado de la Universidad de Talca y Magíster en Derecho de la Universidad de Chile, resultó ganador del Premio Sociedad Libre en la categoría de postgrado con su tesis "La unidad del Derecho como defensa de las expectativas del empleador en la aplicación del orden público laboral".

Se trata de un análisis novedoso y documentado de extenso material emanado de la Dirección del Trabajo. La tesis responde a la inquietud del autor frente a que en últimas décadas el empleador como principal obligado en materia laboral se ha venido enfrentando cada vez más a una mayor limitación en sus actuaciones debido a una expansión del Orden Público Laboral (OPL). Sin embargo, tal expansión no es producto de una mayor legislación, como lo exigiría todo Estado de Derecho al configurarse una intervención pública en la actividad de los privados, sino que tal densidad obedece a una actividad de la Dirección del Trabajo y a una doctrina que en no raras ocasiones chocan con categorías dogmáticas que reflejan un diseño institucional propio de un Estado de Derecho. En el mismo sentido, nuestra jurisprudencia no ha tenido un razonamiento claro y consistente sobre la determinación de los supuestos contractuales que admiten la aplicación del OPL.

El principal obligado del Derecho del Trabajo, sufre un quiebre en sus expectativas sobre la relación laboral, toda vez que como empleador desconoce ex-ante si en el caso concreto se aplica o no el OPL en los contratos que celebra, desconoce el contenido del OPL, ya sea producto de los tipos laborales que constatan los fiscalizadores laborales, el enfoque

neoconstitucionalista que predomina en el Derecho del Trabajo o porque el órgano fiscalizador viola la base de juridicidad en su actuación.

La tesis trata de una manera práctica ciertas deficiencias jurídicas actuales que tiene el orden público laboral (OPL) en sus supuestos, formas y contenido de aplicación, mostrando que éstas se hacen más notorias enfocadas desde otras disciplinas jurídicas, evidenciándose con ello que el Derecho del Trabajo se encuentra con una falta de rigurosidad interdisciplinaria. Además, tales perspectivas se abordan desde un plano legal, jurisprudencia y doctrinal, dejando en evidencia la naturaleza sistémica de los problemas que se plantean.

La investigación refleja la falta de seguridad jurídica que se observa en los tribunales en la determinación de los supuestos contractuales que admiten la aplicación del OPL. Luego, analiza críticamente la aplicación del OPL por parte de la Inspección del Trabajo, donde se constata que existen graves violaciones a las garantías que se tienen frente al ius puniendi estatal, tales como reserva legal, tipicidad y de debido proceso¹.

Desde su primera edición en 1997, el Premio Sociedad Libre ha tenido como objetivo esencial promover y destacar la investigación académica y profesional de temas relacionados con las políticas públicas y la concreción de los principios emanados de un orden social libre a través de tesis o memorias de grado y postgrado que promuevan soluciones privadas a problemas públicos en materias sociales, políticas, económicas y legislativas. **LyD**

¹ Resumen de la tesis basado en la descripción de la Investigación entregada por el autor.



Steven Rivkin:

“Existe evidencia reciente que demuestra que la calidad docente

puede tener un efecto importante en los ingresos a futuro y la productividad laboral”

El pasado 15 de junio, Libertad y Desarrollo e INACAP realizaron la XII versión del seminario “Calidad y Gestión en Educación”, que contó con la participación de Steve Rivkin, Profesor y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Illinois en Chicago y experto en medidas de evaluación de calidad docente. A continuación reproducimos una síntesis de su exposición.

“Una de las principales conclusiones de la investigación sobre la calidad docente es que la mayoría de las características observadas explican sólo en parte la variación y los puntajes de rendimiento, nivel de escolaridad o ingresos en el futuro y creo que es importante pensar en el hecho de que en nuestros estudios a menudo se centran en los puntajes de las pruebas, pero entendemos que lo realmente importante es que los niños puedan terminar la enseñanza media, ir a la universidad, a un instituto técnico y salir adelante y ser productivos en el campo laboral y así tener buenos ingresos que les permitan tener un buen pasar tanto para ellos

como para sus familias. En Estados Unidos, la evidencia da cuenta de que –en promedio– los docentes que tienen una Maestría (Magister) no son más eficaces que aquellos que tienen Licenciaturas y que quienes han adquirido experiencia después del primer o segundo año, lo que significa que en un comienzo los docentes mejoran considerablemente pero después que se han desempeñado como docentes por 3 ó 4 años, tienen una ventaja comparativa más bien pequeña en relación a la experiencia. Incluso los resultados de los docentes en los exámenes de licenciatura muestran que hay poca relación en cuanto a la efectividad de los mismos al fomentar el aprendizaje en el aula, particularmente medido por pruebas de

rendimiento, la selectividad del programa de capacitación docente; por lo tanto, si un docente estudió en una prestigiosa universidad o en un instituto pequeño, pareciera no estar relacionado sistemáticamente con la forma de desempeño en la sala. En relación a la certificación; si el docente cumple o no con las normas de certificación formal no es nuevamente muy relevante en comparación al hecho de que un docente certificado se desempeña de mejor forma que aquel que no lo está.

A pesar de que estas características no explican mayormente la variación en el desempeño estudiantil, hay evidencia contundente de que existen grandes diferencias en la efectividad

docente. Entonces, si comparamos docentes en distintas salas de clases de la misma escuela y el mismo nivel, encontramos grados de cumplimiento muy dispares por parte de los alumnos de estos cursos, lo que se puede atribuir a las diferencias en la efectividad de los docentes. Existe evidencia reciente que demuestra que la calidad docente puede tener un efecto importante en los ingresos a futuro y la productividad laboral. De esta forma, un buen docente del kínder o primero básico puede tener un impacto duradero en la carrera profesional de las personas. Esta evidencia apoya bastante los esfuerzos del ministro Beyer y del Instituto Libertad y Desarrollo y muchos otros para dedicarse ampliamente a tratar de elevar la calidad de la educación en las salas, sobre todo en los primeros años de escolaridad y en general en todos los niveles (...).

La efectividad debe medirse basándose en qué tan bien se desempeña un docente en el aula. La universidad, el nivel educacional, los años de experiencia después de los primeros dos explicarán muy poco con respecto a la diferencia en la efectividad entre docentes. Y eso hace que la formulación de políticas sea más difícil. Por consiguiente, me gustaría discutir cinco alternativas no excluyentes entre sí que representan políticas para elevar la calidad de educación.

- Proporcionar perfeccionamiento efectivo en el desempeño laboral en sí o un desarrollo profesional para los docentes que ya están ejerciendo su labor en las salas.
- Ofrecer incentivos mayores para una educación de alta calidad que eleve el rendimiento
- Incrementar el esfuerzo de los docentes, para así enseñar de buena manera y enfocarse en el aprendizaje.
- Incrementar el esfuerzo de los administrativos y directores para que éstos tomen la decisión de contratar a mejores profesionales, apoyar a los docentes y tomar decisiones difíciles acerca de

continuar o no con un determinado docente.

- La última es aumentar el sueldo percibido por los docentes.

Todas estas políticas en mi opinión están de alguna forma u otra incluidas en la legislación recientemente propuesta por el Gobierno.

De esta forma, la primera evidencia sólida acerca del desarrollo profesional, se basa en estudios científicos que indican que grandes programas de desarrollo profesional tenían muy poca efectividad a la hora de elevar el nivel de educación. Sin embargo, también existe evidencia de que en la evaluación formativa docente, la cual es específica para cada profesional y está basada en su rendimiento en el aula y la observación de sus clases, la buena retroalimentación y una buena evaluación pueden ayudar al docente a mejorar su nivel en gran medida (...).

La segunda evidencia consiste en incrementar el esfuerzo de los docentes a través de incentivos, como un pago por mérito o por rendimiento y responsabilidad, y eso es como la ley "Que ningún niño se quede atrás" que tenemos en los Estados Unidos.

El sistema tampoco debería introducir incentivos para enseñarle sólo a grupos pequeños o grupos representativos (...).

Otra importante manera de intentar mejorar la calidad de educación es a través de las mejoras en las prácticas de contratación. Se deben adoptar requisitos de selectividad más estrictos y esto es parte de las reformas propuestas en Chile y es una política que tiene mucho sentido si se cree firmemente que los potenciales docentes que obtengan un puntaje menor a un cierto nivel no vayan a rendir adecuadamente en las aulas. Vale la pena también recordar que cumplir con los requisitos para quienes quieren ser docentes reduce el número de potenciales docentes y esto podría ser algo difícil en particular para

las escuelas que tengan dificultades para conseguirlos.

Entonces, la pregunta importante para la reforma chilena, y a mi entender es que existe la creencia de que la respuesta es un Sí, es: ¿las normas de propósito eliminarían mayormente a aquellos docentes considerados poco efectivos del grupo de postulantes para los cargos de docencia? Yo creo firmemente en el enfoque alternativo, no necesariamente distinto; se puede considerar ambos a la vez, sin embargo, otro enfoque que se ha probado y con éxito en mi opinión en los Estados Unidos, es expandir el conjunto de potenciales docentes de alta calidad al flexibilizar los requisitos de quienes pueden transformarse en docentes. Un requerimiento menos estricto en particular, es que la persona debe haber estudiado en una institución que imparta una carrera de Pedagogía. De esta manera, algunos programas representativos de esa realidad son *Teach for America* y *New York Teaching Fellows* (o Enseña Chile a nivel local) que, aunque tienen pocos participantes como para arrojar resultados representativos, de todas formas ya nos ayuda a entender que existen muy buenos docentes, excelentes alumnos jóvenes universitarios que se interesarían en enseñar durante 3, 4 ó 5 años, pero que desean estudiar carreras como Biología o Química o Matemáticas o Literatura y esas personas pueden aprender al ejercer como docentes, ser efectivos en las aulas y así expandir las posibilidades, especialmente para las escuelas que atienden a sectores en riesgo social.

Creo también que es muy relevante, sin importar el tipo de reglamentos que están vigentes, que la contratación sea precisa (...).

Una parte clave de las políticas, una muy difícil además, es ser capaz de despedir a los docentes no calificados que no mejoran a través del tiempo. La retención de docentes calificados y el despido de los que no lo son, pueden mejorar la calidad de la educación en el largo plazo y esto puede suceder al inicio de la carrera profesional cuando hay más libertad

para tomar estas decisiones complicadas.

Una pregunta importante que se hace mucho en los Estados Unidos es el rol adecuado de las mediciones de puntajes de pruebas de rendimiento docente durante este proceso. Algunos han propuesto la remoción del 5 ó 10% más bajo de los docentes cada año o el 5% más bajo de docentes nuevos cada año lo que se basa solamente en qué tan bien se desempeñan los docentes para elevar los resultados de matemáticas y lenguaje (...).

Nuevamente debo poner énfasis en que hay que ser justo con los docentes. Ellos son responsables de las cosas que están bajo su control, no la pobreza de los niños u otras cosas que podrían afectar negativamente su rendimiento. Por lo mismo, se deben comparar los docentes con sus pares en circunstancias similares y creo que es muy importante enfocarse en el aprendizaje y cuánto es lo que un docente aporta al aprendizaje y progreso de sus alumnos en lugar del nivel absoluto de conocimiento que es influenciado fuertemente por la familia (...).

La pregunta aún está en el aire; ¿cómo hacemos para que los directores sean potentes evaluadores y no que digan que todo está bien? Una medida, que se ha utilizado en Chile durante muchos años, es introducir competencia con la idea por una parte que la competencia llevará a mejores prácticas de gestión en las escuelas y la liberación de normativas y burocracia del

sistema regular de las escuelas públicas, tanto en Chile como para los sistemas de escuelas públicas que tenemos en los Estados Unidos (...).

El tema final que creo que es muy importante y se reconoce bastante en las leyes y dice relación con que los ingresos son otro pilar a considerar en la reforma. ¿Es el nivel de ingresos lo suficientemente alto como para atraer a talentosos jóvenes egresados de la universidad para entrar a la docencia y la administración si nuevas políticas hacen que trabajar en este rubro sea más arriesgado? Creo que los trabajos en la docencia deben ser arriesgados pero al mismo tiempo se debería compensar con estabilidad y sueldos más altos a quienes tienen éxito y simplemente eliminar de las salas de clases a quienes son débiles en cuanto a la docencia y no mejoran, puesto que ese cargo es demasiado importante y delicado en cuanto a la expansión de oportunidades de vida para los niños, permitiendo particularmente que ellos superen la pobreza y huyan de ella. La importancia de la educación es monumental.

Creo que el segundo tema y muchas veces políticamente difícil es: ¿Es el nivel de sueldos en las escuelas que tienen dificultades para atraer a docentes y administrativos lo suficientemente alto? Y no se trata simplemente de la compensación monetaria, sino también de que son las condiciones de trabajo. En zonas urbanas pobres donde es difícil atraer a los docentes y donde los niños tienen mucho menos normalmente, ellos tienen

menos recursos en casa, a veces tienen hambre, hay oportunidades más limitadas para estudiar, menos participación de los padres quienes tienen que trabajar y no están presentes, probablemente hay más circunstancias familiares complicadas. Es importante, en mi opinión, que los sueldos de los docentes sean más altos en estos tipos de escuelas, que los tamaños de las clases sean más pequeños y estas escuelas puedan crear un ambiente más atractivo para docentes porque crea mejores oportunidades para que los docentes hagan que los alumnos aprendan, y al tener alumnos que aprenden, y eso es lo que finalmente es lo más importante para los docentes, pueden tener éxito en sus trabajos (...).

Una última reflexión; elevar la calidad de educación requiere un compromiso sólido y continuo con los niños. Es mucho más difícil adoptar o crear un ambiente de rendimiento riguroso monitoreando la evaluación y decisiones en base a la evidencia que da la calidad de desempeño de los alumnos que imponer una normativa que implica más capacitación para docentes o para directores y administrativos a decir simplemente que los docentes lo están haciendo bien y que el problema radica en el hecho de que son los niños quienes provienen de circunstancias difíciles. Esto no es aceptable para el Gobierno, ciertamente no lo es para el gobierno de turno según se evidencia en sus propuestas actuales y debemos exigir que las escuelas participen activamente en estas decisiones difíciles que son esenciales para el éxito de los niños". **LyD**



Olidata

**Laboratorios
Móviles Computacionales (LMC)**

"Fácil, entretenido, dinámico y educativo"

Software Control de Sala de Clases:
Teacher Control, Control Parental, Control Antirrobo.

JumPC 10.1":

Teclado resistente a derrame de líquidos y
Equipo resistente a golpes.

Equipos con Control Antirrobo.

Seminario “Calidad y Gestión en Educación”

El 15 de junio pasado se realizó la XII versión del seminario “Calidad y Gestión en Educación”, el cual este año contó con la presencia del experto estadounidense, Steve Rivkin, y el Ministro de Educación, Harald Beyer.



Los directores de las escuelas ganadoras del concurso “Experiencias exitosas en gestión educacional: Directores de excelencia”, Walter Acevedo, de la Escuela Industrial Las Nieves, y Luis Álvarez, del Liceo Industrial Ingeniero Ricardo Fenner.





Libertad y Desarrollo agradece la participación de las siguientes empresas en **EDUCALYD 2012 - Seminario "Calidad y Gestión en Educación"**

Luis Larraín, Ronald Fischer, Clemente Pérez,
Claudio Seebach e Iván Poduje.

Foto: Revista Capital



5 visiones sobre las concesiones en Chile

LyD y COPSA presentaron el libro "Concesiones: El esperado relanzamiento", que busca ser una contribución a la voluntad de reimpulsar la industria. Aquí, cinco de los autores dan su visión del proceso.

El esperado relanzamiento

Por Clemente Pérez, Presidente de la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública A.G. (COPSA)

Las concesiones de Obras Públicas le cambiaron la cara al país. Como nunca, se invirtió en carreteras, autopistas, aeropuertos y edificación pública, pues lo que había era muy pobre, inseguro, y deficiente para el turismo, las exportaciones, la competitividad del país y la calidad de vida de los chilenos. Mejor aún, esta modernización se hizo fundamentalmente financiada por privados, y pagada por los propios usuarios, permitiéndole al Estado destinar sus recursos para aquellos sectores urbanos y rurales más pobres.

Sin embargo, durante los últimos años y mientras se modificó la ley, las concesiones dejaron de ser protagonistas de nuestra modernización.

Hoy hemos visto que ha habido un nuevo impulso. Actualmente una quincena de proyectos se encuentra en construcción, con inversiones que ascienden a US\$ 3.300 millones, mientras que hay proyectos por otros US\$ mil millones en proceso de adjudicación. Adicionalmente, el MOP ha ido logrando acuerdos para modernizar las concesiones existentes que habían quedado superadas por su actual demanda. Aquí encontramos iniciativas como el tag interurbano, la ampliación de la cuesta Las Chilcas, de Costanera Norte y del aeropuerto de Santiago, entre otras.

Eso por el lado medio lleno del vaso. Por el lado medio vacío, cabe manifestar preocupación porque algunos de los proyectos que se encuentran en construcción están muy retrasados y porque durante este año no se han realizado llamados a licitación, por lo que se ve difícil llegar a lograr la meta de los US\$ 8 mil millones en nuevos proyectos a los que se comprometió el gobierno.

Pero más allá de proyectos y platas, lo que realmente importa, a mi juicio, es la necesidad de recuperar un concepto: la colaboración público-privada ("public private partnership" en inglés). En efecto, desde hace algunos años dejamos de hablar de cooperación entre estos dos mundos, y algunas de las nuevas iniciativas, como las cárceles o el puente del Chacao, serán desarrolladas directamente por el Estado. Pese a que fuimos pioneros en América Latina, hoy parece un concepto pasado de moda.

Sería bueno revisar si se perdió la confianza y por qué ocurrió ello. Aún así, creo que la colaboración público-privada es clave, pues permite compatibilizar las necesidades públicas con la creatividad del privado, al mismo tiempo que mitiga la escasez de fondos públicos, con la disposición a pagar de los usuarios, que cada día son más exigentes para recibir servicios de calidad.

De la Nostalgia a la Acción

Por Iván Poduje, Académico UC, socio de Atisba

Las concesiones nunca volverán al dinamismo de los 90, época que la industria mira con nostalgia cuando piensa en su relanzamiento. Quizás olvidan que en esos años se resolvieron déficit históricos con proyectos de alta rentabilidad como la Panamericana, Kennedy o la Autopista del Itata.

Estos proyectos se acabaron y no tienen reemplazo. Américo Vespucio Oriente es el último y refleja lo difícil que es levantar megaproyectos en los tiempos actuales: lleva cinco años diseñándose y será la concesión más cara de la historia ya que duplicó su costo para evitar destruir... un parque.

Por ello, es iluso pensar que se adjudicarán US\$ 8 mil millones en dos años más, siendo que en 16 se invirtieron US\$ 10 mil millones. Menos con una ciudadanía que exige que se mitiguen todos los impactos, lo que

eleva los plazos y los costos, exigiendo subsidios que cuesta justificar.

Las concesiones necesitan abandonar la nostalgia y sintonizarse con los nuevos requerimientos de la sociedad chilena, como la congestión, la recreación o la integración social. Para ello deben reemplazar los megaproyectos por obras viales más pequeñas y focalizadas, y diversificarse hacia equipamientos, parques y espacios públicos donde los subsidios se justifican.

Se necesitan reformas en el MOP para abordar estos proyectos "no tradicionales", que paulatinamente irán reemplazando a las viejas autopistas de los 90. Sólo entonces se podrá materializar el relanzamiento de una industria que generó tantos beneficios para el país.

Apurar el tranco en concesiones

Por Luis Larraín, Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo

El modelo de concesiones de obras públicas chileno le cambió la cara a la infraestructura del país, y nos remite al pasado, pero también al futuro: fue fundamental para enfrentar en los 90 un gran déficit de infraestructura en diversos ámbitos que el Estado era incapaz de solventar; y a la vez será clave si queremos dar un salto al desarrollo que requiere aumentos de productividad y mayor crecimiento económico del país, que dependen de más y mejor infraestructura.

Debemos reconocerlo, las concesiones en Chile han perdido su dinamismo. De hecho, existen dudas razonables de si el programa de inversiones 2010-2014, de unos US\$ 8 mil millones, podrá ser cumplido.

El escenario es de cuidado. En el periodo 1994-1999 se efectuaban 4,3 licitaciones promedio, con un valor licitado promedio en torno a los 5 millones de UF; mientras que, en el periodo 2000-2005, estas licitaciones cayeron a 3,3 en promedio y el monto licitado se redujo prácticamente a 3 millones de UF promedio. En el gobierno de Michelle Bachelet la pérdida de dinamismo fue aún mayor: el promedio es de 2,5 licitaciones, con un monto promedio de 1,5 millones de UF. Destaca además que el declive llega a su punto cúlmine en 2006, cuando prácticamente no hubo licitaciones.

Es por ello que junto con valorar lo que se ha avanzado, se debe trabajar

en nuevos desafíos, discutiendo posibles reformas –ahí donde sea necesario–, pero por sobre todo, acelerando el tranco y en esto la asociación público-privada no sólo debe perdurar en el tiempo, sino fortalecerse.

Junto con las diversas propuestas en materia de reforma al diseño institucional al programa de concesiones, quedan todavía amplios espacios para la modernización de los procesos licitatorios y para considerar criterios de libre competencia en las bases de licitación de manera de evitar situaciones de abuso en los servicios complementarios.

Buena parte de las energías deberán centrarse en las denominadas concesiones de segunda generación, esto es, en la infraestructura social. El dinamismo en áreas como cárceles y hospitales que se avizoraba hace algunos años se ha perdido. Esta preocupación es manifiesta en diversos capítulos de este libro.

Asimismo, es necesario repensar el esquema de incentivos y procesos respecto de las iniciativas privadas, que a comienzos de la década pasada tuvieron un gran auge y luego decayeron notoriamente. Hoy es perentorio poner mayor énfasis en la innovación y ampliar el modelo de concesiones hacia los servicios y las necesidades de las personas que exigen hoy día una mejor calidad de vida, considerando nuevas áreas como parques, estadios, transporte, recreación, etc. El desafío está planteado.

Concesiones para el desarrollo

Por Claudio Seebach, Jefe de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia

El Presidente Sebastián Piñera ha planteado como desafío que Chile pueda alcanzar el desarrollo al año 2018 y que la misión de su gobierno será sentar las bases para lograrlo, para lo cual es necesario entre otras cosas recuperar la capacidad de crecer económicamente, aumentar la inversión y reconstruir el país luego del terremoto. Este esfuerzo no sería posible si el país no cuenta con infraestructura y servicios de calidad, en los que la asociación público-privado es fundamental.

Chile ha sido muy exitoso en la implementación de concesiones, lo que ha permitido aprovechar la experiencia, gestión e innovación privada, atrayendo financiamiento y posibilitando la ejecución de grandes proyectos. Con distintos marcos regulatorios se han aplicado concesiones a servicios de interés público en ámbitos tan diversos como carreteras, puertos, aeropuertos, hospitales, embalses, servicios sanitarios y transporte público, entre otros.

En los últimos años de la década pasada las concesiones mostraron una desaceleración relevante. Para recuperar esta inversión el gobierno ha

desplegado una importante agenda en materia de concesiones, que ha comenzado a materializarse. El 2011 se adjudicaron las concesiones de puertos en San Antonio, Talcahuano, San Vicente y Coquimbo, con más de US\$ 590 millones de inversión. En Transantiago se terminó la renegociación de contratos de concesión del servicio que mejorará la gestión y satisfacción usuaria. En Obras Públicas se espera que a 2014 se hayan llamado a licitación proyectos por al menos US\$ 8 mil millones: las mejoras de Santiago Oriente, Vespucio Oriente y Costanera Central y la concesión de nuevos hospitales, además de la entrega de muchas obras en ejecución que permitirán contar, entre otras cosas, con una Ruta 5 concesionada desde Caldera a Parga.

Continuar el esfuerzo público-privado para proveer servicios e infraestructura para los chilenos está en el corazón de la agenda del gobierno del Presidente Piñera, para de ese modo y tal como él lo ha dicho, lograr que "antes que termine esta década podamos ser la primera nación de Latinoamérica en cruzar el umbral del desarrollo y superar la pobreza".

Flexibilidad y oportunidad

Por Ronald Fischer, CEA-DII, U. de Chile

Las concesiones de infraestructura vial, especialmente suburbana, han permitido que el país pase de tener carreteras de país pobre a vías que corresponden a un país de ingresos medios. Ahora que se acerca un nuevo ciclo de concesiones de infraestructura, conviene reflexionar sobre uno de los principales problemas del mecanismo de concesiones.

Las concesiones son contratos de largo plazo, y debido a que las condiciones varían en el tiempo, estos contratos deben incorporar elementos que le den flexibilidad. La dificultad está en que la flexibilidad introduce el riesgo de oportunismo entre los participantes del contrato: una de las partes puede aprovechar la flexibilidad para modificar el contrato en su favor.

Una forma de oportunismo ocurre si el gobierno aprovecha el carácter hundido de las inversiones en infraestructura y expropia la concesión, o modifica las condiciones del contrato en una forma desfavorable al concesionario, bajo el argumento de que eventualidades hacen necesaria esta modificación. Para evitar este riesgo, nuestra Ley le otorga una protección extrema al concesionario. El problema es que esa protección debilita la capacidad negociadora del Estado cuando

es legítimo modificar el contrato (para agregar una tercera pista en una autopista congestionada, o un nuevo acceso a ella, por ejemplo).

Esta debilidad permite que las empresas concesionarias a su vez actúen en forma oportunista, aprovechando las dificultades que enfrenta el Estado para modificar el contrato. Basta condicionar las modificaciones a condiciones onerosas y esperar que la presión pública ante la congestión, o la necesidad de un nuevo acceso, fueren a que el gobierno ceda.

Las complicaciones se reducen si la Ley permite que el gobierno recompre la concesión a un precio justo, que refleje las utilidades que el concesionario habría obtenido bajo el contrato original. El gobierno podría luego reconcesionar la obra bajo las nuevas condiciones. Sería una opción extrema, porque el proceso es lento y caro, pero permite re-equilibrar las posiciones negociadoras. Las reformas a la Ley de Concesiones permiten las recompras, pero no en el caso de las concesiones ya existentes. Son precisamente éstas las que necesitan adaptaciones, luego de años en operación. No resolver esta dificultad podría restarle apoyo al sistema concesional en el futuro. **LyD**

Licitación del litio: ¿Mineral “estratégico”?

El carácter de “estratégico” que le ha otorgado el Estado al litio es altamente cuestionable debido a la abundancia del recurso y la estimación de demanda mundial futura. Por ello, dada la rigidez del contexto legal y el precio actual del mineral, la decisión del Ministerio de Economía de llamar a licitación pública, nacional e internacional para la suscripción con el Estado de Chile de un Contrato Especial de Operación para la Exploración, Explotación y Beneficio de Yacimientos de Litio, parece la fórmula más razonable.

Foto: Minería Potrerillos

Un reciente debate sobre la idea del Estado de explotar el litio en asociación a capitales privados ha levantado una serie de confusiones acerca de la naturaleza jurídica de la propiedad estatal sobre esta sustancia, su régimen jurídico y tributario y su factibilidad económica. Al respecto, cabe revisar cuál es el contexto normativo de esta actividad y cuáles serían las consecuencias económicas para nuestro país.

Nuestra legislación agrupa las sustancias minerales en dos categorías: i) las concesibles o denunciables; y ii) las no concesibles o reservadas. El código vigente, recogiendo elementos de los códigos anteriores mantiene que la regla general es que todas las sustancias del reino mineral –cualquiera sea su naturaleza– son denunciables, esto es, susceptibles de concesión minera. Sólo se exceptúan de esta regla las sustancias minerales reservadas al Estado y aquellas sobre las cuales no es posible constituir derechos mineros, por no ser consideradas como tales¹. Las sustancias concesibles se encuentran sometidas, por lo tanto, a que cualquiera puede solicitar una concesión judicial de exploración o explotación, con las garantías de todo debido proceso.

Pero en relación a las sustancias no concesibles, su régimen es distinto. Tanto la Constitución², como la Ley Orgánica³ han enumerado de manera taxativa las sustancias no denunciables, reiterando esta norma el Código de Minería⁴. Éstas son: a) Los hidrocarburos en estado líquido o gaseoso; b) El Litio; c) Los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional, con excepción de aquellos que tengan acceso por túneles desde tierra; y d) Los yacimientos de cualquier especie situados, en todo o en parte, en zonas que conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional con efectos mineros⁵.

De este modo, y por tener supuestamente un carácter “estratégico”, el litio se había reservado al Estado por el D.L. 2.886 de 1979, lo que se mantuvo en la L.O.C. años después. Por supuesto, y en pleno respeto al derecho de propiedad, la declaración de no concesibilidad no afecta a las concesiones mineras constituidas con anterioridad a las correspondientes declaraciones de no denunciabilidad realizada por la ley.

La pregunta, entonces, es cómo el Estado, siendo dueño de estos yacimientos, puede aprovecharse de dichas sustancias. Al respecto, es la propia Constitución la que señala que la exploración, explotación de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión pueden ejecutarse directamente por el Estado; por sus empresas; o bien por medio de concesiones administrativas (no judiciales como en el caso de las denunciables) o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por Decreto Supremo. En el pasado, el Presidente de la República ya ha hecho uso de esta facultad respecto de contratos de operación para la exploración y explotación de petróleo y otras circunstancias, los que han quedado regidos además por el DFL N° 1 y DFL N°2 de 1986, del Ministerio de Minería⁶.

LITIO: MERCADO Y CARÁCTER “ESTRATÉGICO”

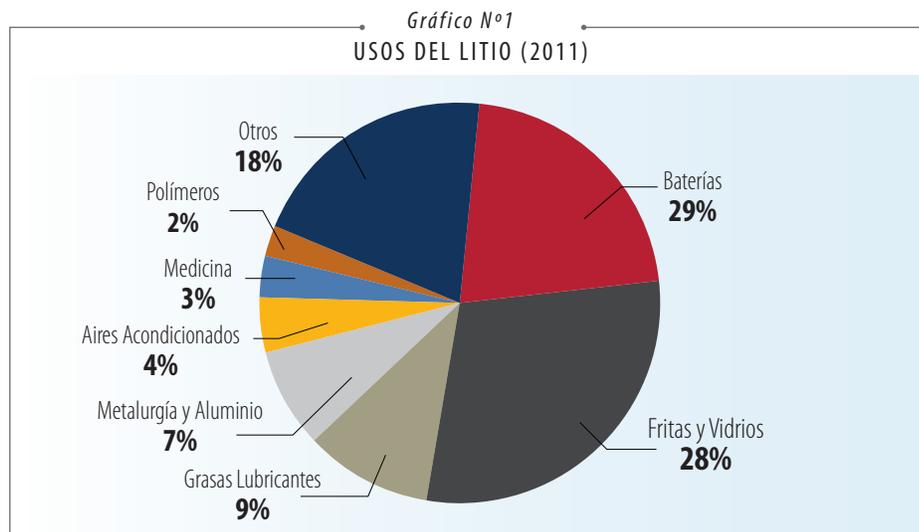
En aras de obtener mayor perspectiva en torno al debate de la posible exploración y explotación por parte de privados de una fracción de los yacimientos hoy conocidos de esta sustancia mineral, y más aun, la conveniencia del actual carácter “estratégico”

que la legislación le ha otorgado, resulta indispensable conocer los usos presentes y futuros, las condiciones imperantes en el mercado mundial y la disponibilidad real que hoy existe de este mineral.

Los usos de litio⁷ son muy variados y han evolucionado con el paso del tiempo. Mientras a principios de los años 70 el principal uso del litio se encontraba en la producción de aluminio (50% del mercado), durante las siguientes décadas la producción de cerámicas, vidrios y fritas desplazarían a la producción de aluminio. En la actualidad, los principales usos del litio se relacionan con la fabricación de baterías, cerámicas, vidrios y fritas⁸ y grasas lubricantes. El Gráfico N° 1 muestra la composición del mercado para 2011, que corresponde a una producción mundial de entre 120.000 y 140.000 Ton. LCE.

Este puede ser considerado como un mercado comparativamente pequeño con un número muy reducido de actores, capaces de satisfacer con holgura la demanda. En 2011 Chile, a través de la Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (SQM) y Sociedad Chilena del Litio (SCL)⁹, aportó el 37% de la producción mundial, seguido por Australia con el 30%, China con un 15% y Argentina con un 12%. Pese al liderazgo en producción mundial, las exportaciones chilenas de Carbonato de Litio apenas alcanzaron los 204 millones de dólares FOB, lo que equivale a apenas el 0.42% de las exportaciones mineras de Chile y menos del 0.26% de las exportaciones totales, un valor tan solo un 36% mayor que las exportaciones de sal marina y de mesa en 2011, reflejo claro del tamaño de este mercado¹⁰.

En cuanto a la escasez relativa, conviene observar el comportamiento de los precios. Entre 1953 y 2009 el precio del litio aumentó un 20% menos que el IPC de EE.UU. Esta evolución de precios reales del litio (CLE) muestra que el recurso se ha hecho más disponible en los últimos 60 años y no más



Fuente: SignumBox.

escaso como podría pensarse. De hecho, las condiciones duopólicas del mercado que durante años imperaron, tendieron a desaparecer con la entrada de SQM en los 90 y Tallison en 2007¹¹.

Aunque actualmente existen visiones optimistas acerca de la demanda futura de litio, producto de la electrificación del transporte y el distante pero incipiente uso como insumo para la generación eléctrica a partir de fusión nuclear¹², estas perspectivas de demanda han incentivado la prospección y exploración de entre 90-120 nuevos yacimientos, los cuales se encuentran repartidos en más de 11 países¹³. En general, el litio, en alguna de sus distintas formas, se puede encontrar a nivel mundial. La ventaja que tenemos en Chile es que se produce al más bajo costo del mundo y que existen abundantes reservas en salares y salmueras, las que suelen ser relativamente más económicas de explotar versus, por ejemplo, la explotación de litio metálico (Gráfico N° 2).

Andres Yaksic, Magister en Economía de Minerales y hoy *Lithium Business Development Vice President* en SQM, estima una curva de disponibilidad -oferta- de litio de largo plazo, la cual sugiere que existen más de 100 millones de toneladas disponibles para ser explotadas a nivel mundial, a costos menores

o iguales, al precio de mercado vigente. Más aún, Yaksic estima que aumentos de precio menores incrementan la disponibilidad de mineral económicamente viable de manera considerablemente más que proporcional, es decir, sugiere la existencia de una alta elasticidad-precio de la oferta de litio de largo plazo. En el extremo, si el precio del litio aumentara unas 4 veces, sería económicamente viable el obtener litio a partir de agua de mar, con lo cual la disponibilidad -en términos prácticos- sería infinita¹⁴. Otras estimaciones de la disponibilidad mundial de este recurso sugieren que, dada la extracción actual, habría disponibilidad de litio para aproximadamente 1.600 años¹⁵.

Dados todos estos antecedentes, no parece que existieran condiciones especiales en la disponibilidad, acceso o estructura de mercado del litio, que justifiquen el considerarlo diferente de otras sustancias mineras concesibles. En ningún país del mundo, salvo Chile, se clasifica al litio como "estratégico", a excepción de la provincia de Jujuy, Argentina, lo que hasta ahora no ha impedido su explotación en el país vecino¹⁶.

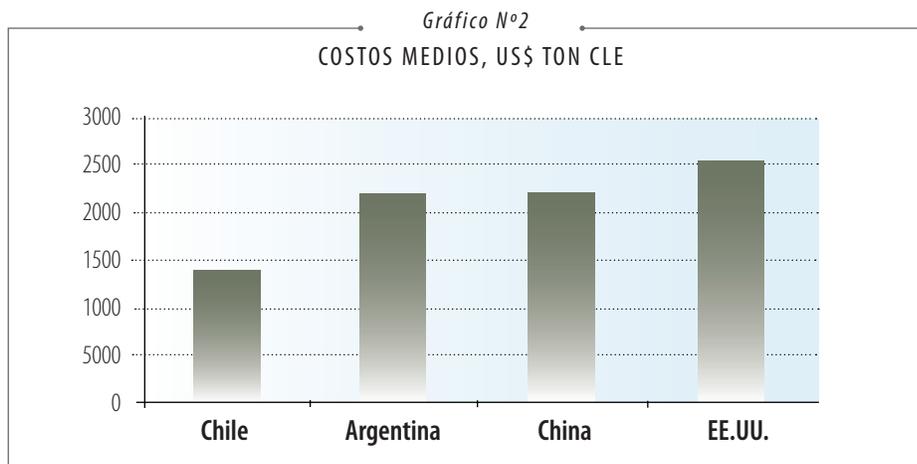
No parece razonable prever problemas de disponibilidad de litio durante el siglo XXI debido al agotamiento de recursos naturales, aunque sí es probable que exista un crecimiento

de la demanda mayor que el promedio de la economía, pero siempre en el contexto de un mercado que se está volviendo cada vez más competitivo, debido a la mayor producción en China y otros países del mundo, por lo que de querer obtenerse beneficio alguno, resulta indispensable asegurar cuantiosas inversiones, ya sean públicas o privadas, que permitan mantenerse como un actor relevante en el mercado.

A lo anterior cabe agregar que no se sabe por cuánto tiempo más el litio sea un componente indispensable en la industria de las baterías, toda vez que en el campo tecnológico, siempre se está investigando para producir sustitutos más baratos y efectivos. De ahí la necesidad de explotar cuanto antes estos recursos, antes que algún nuevo elemento pueda reemplazar al litio reduciendo su valor actual, repitiendo lo que alguna vez sucedió en Chile con el salitre.

CONCLUSIONES

El litio pertenece las sustancias que el Estado se ha reservado -junto con los hidrocarburos líquidos y gaseosos- por tener carácter "estratégico", lo que es prácticamente único a nivel mundial. Este carácter "estratégico" es altamente cuestionable debido a la abundancia



Fuente: Presentación Cochilco, 2011.

del recurso y la estimación de demanda mundial futura. Por ello, dada la rigidez del contexto legal y el precio actual del recurso, la decisión del Ministerio de Economía de llamar a licitación pública, nacional e internacional para la suscripción con el Estado de Chile de un Contrato Especial de Operación para la Exploración, Explotación y Beneficio de Yacimientos de Litio (CEOL), parece la fórmula más razonable para compatibilizar las ventajas y eficiencia de la minería privada con la racional explotación de riquezas minerales del Estado.

Esta opción aparece como la menos riesgosa para el Estado y la más compatible con el

marco jurídico actual, ya que el Estado se asegurará una entrada importante de recursos, por objeto del precio de la licitación y de un porcentaje de las ventas futuras. Por otra parte, el CEOL otorgará al contratista la facultad de explorar, explotar, y beneficiar una cuota de hasta cien mil (100.000) toneladas de litio metálico, en cualquier área del territorio nacional, con excepción de aquellas zonas cubiertas por concesiones mineras constituidas conforme al Código de Minería de 1932, dentro del plazo de 20 años a contar de la fecha del CEOL. Asimismo, el Contratista deberá comercializar en el país o exportar el litio, en los términos y condiciones que contemple el CEOL. **LyD**

1 L.O.C. de Concesiones Mineras, Art. 3°, inc. segundo y Código de Minería, Art. 5°.

2 C.P.R. Art. 19 N° 24, inc. 10.

3 L.O.C. de Concesiones Mineras, Art. 3°, inc. 4.

4 Código de Minería, Art. 7°.

5 Lira O., Samuel. *Curso de Derecho Minero*. Editorial Jurídica de Chile. 1992, p. 55.

6 Además, en las concesiones administrativas y contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas de importancia para la seguridad nacional, se faculta al Presidente de la República para ponerles término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda.

7 Resulta inexacto hablar de "el litio", siendo que existe una variedad de compuestos de litio que hoy se transan, siendo el más importante el carbonato de litio y de ahí que para efectos de comparación y medición de producción se utilicen frecuentemente "Toneladas de Carbonato de Litio Equivalente" (LCE).

8 "La frita de vidrio es un insumo requerido por aquellas industrias del sector metal-mecánico que orienta su producción a la manufactura de artículos enlazados". *Antecedentes para una Política Pública en Minerales Estratégicos: Litio*. COCHILCO, 2009.

9 Sociedad Chilena del Litio, que ha funcionado bajo los nombre Chemetall y actualmente Rockwood Lithium.

10 Banco Central de Chile.

11 Lagos, Gustavo. "Análisis Histórico Industria del Litio", presentado en Seminario "El Debate sobre el Litio". Noviembre 2011.

12 "Según los pronósticos de uso y consumo de litio para los reactores de fusión, sería necesario entre 6 y 9 toneladas anuales de litio para generar 1,5 GW durante un año aproximadamente". *Antecedentes para una Política Pública en Minerales Estratégicos: Litio*. Cochilco, 2009.

13 Yaksic, Andrés. "Análisis de la Disponibilidad de Litio en el Largo Plazo" presentado en Seminario "El Debate sobre el Litio". Noviembre 2011.

14 Op. Cit.

15 Lagos, Gustavo. Op. Cit.

16 Desormeaux, Daniela. "Litio - Demanda Actual, Potencial y Proyecciones", presentado en Seminario "El Debate sobre el Litio". Noviembre 2011.

DESPACHO DE...

José Francisco García,
Coordinador de Políticas
Públicas LyD



Seminario en Bali sobre el proceso de elaboración de una Constitución

En días recientes tuve la posibilidad de participar en Bali, Indonesia, en el seminario sobre *Constitution Building for Democracy*, organizado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) y el *Non-Aligned Movement Centre for South-South Technical Cooperation* (NAM CSSTC), que contó con el co-financiamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Indonesia. La instancia de discusión y reflexión reunió a casi una treintena de profesionales, académicos y diplomáticos provenientes de los más diversos países del Sudeste Asiático (Indonesia, Camboya, Laos, Timor Oriental, Myanmar, Malasia, Filipinas, Tailandia, Vietnam), Sudáfrica y Chile, que estuvo además representado por el profesor de la Facultad de Derecho de la U. Adolfo Ibáñez, Fernando Atria.

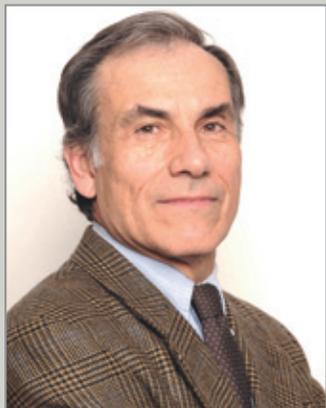
La conferencia trató acerca de un tema que es tan relevante como controversial: el proceso de elaboración de una Constitución Política o el proceso de reforma (intensa) a una existente, cuestión que ha sido eje de la vida política reciente en varios países de Asia, África y, de manera más cercana, en nuestro vecindario, en Bolivia y Ecuador.

El proceso es complejo: IDEA lo ha sistematizado sobre la base de seis ejes o etapas: (i) inicio del proceso; (ii) establecimiento de mecanismos formales (por ejemplo, si el proceso se llevará mediante la elección de una Asamblea Constituyente, la acción del Congreso actualmente electo, una comisión técnica, etc.); (iii) negociación y acuerdos; (iv) redacción; (v) promulgación y (vi) implementación. Y si bien el proceso –como lo ha demostrado la experiencia de más de una veintena de países que han enfrentado éste en la última década– está cierta y fuertemente relacionado con el contexto político local (por ejemplo, se trata de la transición desde una situación de guerra externa o interna, o desde un régimen autoritario a uno democrático) y el que no pueda ser visto como uno lineal (la mayoría de las etapas se están llevando a cabo simultáneamente), es posible encontrar una serie de elementos comunes en la experiencia comparada reciente.

En este sentido, y en primer lugar, se trata de un proceso eminentemente político, esto es, hay poco espacio para la deliberación puramente intelectual y en que los juegos de poder no terminen por tomarse, más temprano que tarde, las discusiones. En

segundo lugar, y en conexión con lo anterior, no deja de llamar la atención que en casi la mitad de los casos estos procesos fracasan. Ambas cuestiones parecen consecuencia evidente del sentido mismo de una Constitución Política: se está, al final del día, definiendo y estableciendo las reglas de poder del sistema político. Ello contrasta con una mirada más bien inocente que existe respecto de estos procesos, donde suele pensarse que se está ante una cierta acción de unidad nacional por parte de los partidos políticos.

Mirando la región, e incluso el debate en nuestro país –ya tenemos candidatos presidenciales invitándonos a una asamblea constituyente–, buena parte de la experiencia comparada muestra que estos procesos constituyentes, o bien buscan imponer un régimen autoritario por la vía plebiscitaria y del asambleísmo; o bien comienzan buscando transformar la Constitución en un programa político utilizado más para instalar banderas igualitaristas, de justicia social o una mirada maximalista de derechos, que para entender realmente el sentido de las Constituciones: limitar el poder político, garantizando las libertades individuales. **LyD**



Crisis de credibilidad en la Zona Euro

Luis Felipe Lagos M.

Director del Programa Económico y Social de LyD

Más allá de las falencias del diseño institucional de la Zona Euro y del hecho que en el proyecto de moneda única siempre primó un interés político –los países no eran buenos candidatos para formar un área monetaria–, hoy sufre una crisis de credibilidad.

Antes de que la crisis financiera global de 2008-2009 deteriorara las finanzas públicas de los países de la región, muchos de ellos –incluyendo a Alemania– no cumplían con los límites de déficit fiscal y deuda pública, de 3% y 60% del PIB respectivamente que fueron acordados en el tratado de Maastricht. Grecia manipuló burdamente sus cifras fiscales para poder ingresar al área monetaria.

Durante los dos últimos años se ha debatido respecto del dilema entre ajuste fiscal impulsado por Alemania y la estrategia de privilegiar el crecimiento sostenido por los países de la periferia. Este es un falso dilema ya que no existe la posibilidad de implementar políticas pro crecimiento sin llevar a cabo también un ajuste fiscal. Plantear que se puede incrementar el gasto fiscal y postergar el ajuste para el futuro, cuando las políticas estructurales rindan fruto, no es creíble. La evidencia es contundente: en los últimos 30 años Italia y Francia siempre han tenido déficit en las cuentas públicas y España ha tenido superávit sólo en tres años. En cambio, Corea sólo en 3 años tiene déficit. De hecho, no es factible para países como Grecia, Portugal o Irlanda que están fuera de los mercados y han tenido que recurrir a un plan de rescate. Italia y España han visto incrementar el costo de la deuda soberana hasta niveles que su deuda no resulta sostenible.

La lección de la crisis asiática es que los países se recuperaron rápidamente con austeridad. Más importante aún es la lección de Chile a mediados de los años 80. La crisis financiera llevó a una profunda recesión en 1982, la recuperación fue vigorosa y en 1987 ya se había alcanzado el producto previo a la recesión

pese a un ajuste fiscal de 10 puntos del PIB que fue seguido de una reducción de impuestos. La clave está en que la austeridad consista en una rebaja de gasto –no aumento de impuestos– para asegurar su credibilidad y a la vez permitir prontamente una rebaja de impuestos para dar impulso a la inversión privada. La crisis financiera de España es muy similar a la chilena: se inicia por un exceso de gasto privado en el sector inmobiliario financiado por la banca y la recesión posterior deteriora el balance fiscal.

El futuro de la Zona Euro pasa por una unión bancaria y fiscal. Sin embargo, previamente se requiere acordar cómo se asignaran las eventuales pérdidas. No es creíble una unión monetaria donde un país tiene que hacerse cargo de la deuda del resto.

La última cumbre avanzó en la propuesta de la unión bancaria de manera tal que sea posible tener una supervisión global, posiblemente en manos del Banco Central Europeo. Los recursos para capitalizar la banca española que otorgará el fondo de estabilización (ESM) sólo estarán disponibles una vez que se llegue a acuerdo respecto de la supervisión integrada. Pero es importante haber separado la deuda soberana de la capitalización de los bancos.

Otro aspecto que será complejo de acordar es la compra de bonos soberanos por parte del ESM.

En lo que se refiere al seguro para los depósitos del sistema bancario de toda la Unión Europea, será más complejo alcanzar un acuerdo, ya que es preciso explicitar como se abordaría el riesgo sistémico. Es claro que un seguro colectivo requiere avanzar en la unión fiscal, la cual demanda que los países cedan soberanía respecto del manejo del presupuesto a la autoridad de la Unión Europea en Bruselas. La factibilidad de un eurobono todavía se ve lejana. **LyD**

Prevención de abusos a menores y fiscalización de jardines infantiles

Silvia Baeza

Coordinadora de Estudios Jurídicos de LyD

Un grupo transversal de diputados presentaron el mes pasado un proyecto de ley que busca fortalecer el rol fiscalizador de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Esta iniciativa es una respuesta a las situaciones de abuso a menores divulgadas en los últimos meses y que han conmocionado a la opinión pública. Estos delitos revisten especial gravedad, pero -lamentablemente- un mayor número de reglas no garantiza el buen comportamiento de quienes cuidan a los niños. Incluso más, puede darnos la falsa seguridad de que mediante una certificación estos hechos no ocurrirán, lo que contradice la realidad de que, generalmente, los abusos se producen en ambientes en que se ha generado confianza.

El proyecto propone otorgar a la JUNJI, de forma directa, la facultad de acreditar a los jardines que actualmente está radicada en el Ministerio de Educación (MINEDUC). Por otra parte, modifica la Ley de Rentas Municipales, incorporando como requisito para el otorgamiento de patentes la certificación de la JUNJI.

La iniciativa es bien intencionada, pero requiere perfeccionarse. Así, los requisitos habilitantes para ejercer una actividad deben certificarse por una entidad independiente. Este no es el caso de la JUNJI, que dada su condición de propietaria y administradora de jardines infantiles es un actor más en la provisión de educación preescolar y no debe tener el poder de acreditar a su competencia. De requerirse una certificación, correspondería que esta se mantuviera en el MINEDUC, mientras no exista un órgano independiente que lo haga. Actualmente no es obligatorio para los jardines obtener reconocimiento o certificación JUNJI. Se

solicitan generalmente para los casos en que se establecen convenios en cumplimiento del derecho de los trabajadores a sala cuna¹. Si se imponen exigencias de reconocimiento y certificación aplicándose sin mayor estudio los estándares de los establecimientos de educación básica o media, se está dejando fuera del sistema, por ejemplo, a los jardines y salas cunas que son provistos directamente por los empleadores, por razones como no tener giro único educacional.

Por otra parte, deben distinguirse los requisitos habilitantes para el inicio de la actividad de los que proceden para su mantención. Respecto de éstos se propone, de manera correcta, que sean fiscalizados por la Superintendencia de Educación. En esta línea el proyecto introduce la obligación de contar con personal docente idóneo. Este es el punto sobre el cual debiera centrarse la discusión. Tipificar los delitos y aumentar sus penas puede tener efectos disuasivos pero probablemente estos hechos seguirán ocurriendo. Por ello, lo más relevante es no sólo proveerles a los niños de mecanismos de protección, sino también exigir que en los establecimientos se cuente con personal idóneo, con información sobre las inhabilidades que puedan afectar a administrativos y auxiliares, además de la consulta previa y obligatoria del nuevo registro de pedófilos para todos quienes se desempeñen en un jardín infantil. Los establecimientos deberían contar con sistemas de prevención de situaciones de riesgo que puedan suceder dentro de sus recintos. Son estas exigencias y la fiscalización de los padres las que pueden significar un avance en la protección de los menores en nuestro país, que nos permita disminuir al máximo los casos en que ellos son afectados por estos gravísimos delitos. **LyD**

¹ (artículo 203 del Código del Trabajo)



★★★★★ Digno de aprobación sin modificaciones.
 ★★★★☆ Digno de aprobación con modificaciones menores.
 ★★★☆☆ Requiere mejoras sustanciales.



★★☆☆☆ Debe ser reformulado íntegramente.
 ★☆☆☆☆ No debiera ser aprobado (idea de legislar objetable).

Semana corrida



La "semana corrida" consiste en pagar al trabajador, cuya remuneración sea exclusivamente por día, la remuneración correspondiente al día domingo y festivos, como días efectivamente trabajados (como promedio de los días laborales efectivamente trabajados).

Pues bien, a partir de un dictamen de la Dirección del Trabajo, se entendió que esta modalidad de remuneración no era aplicable al período comprendido durante el feriado legal anual, quedando, al parecer, esos días sin remuneración.

El proyecto de ley intenta corregir esa situación y hace expresamente aplicable la "semana corrida" al período

vacacional. Sin embargo, no se logra aclarar definitivamente el pago del domingo (con el proyecto pareciera que se pagaría dos veces, esto es, por promedio de semana corrida y por aplicación de ésta al período de feriado legal), ni tampoco aclara el pago de feriados distintos del día domingo ni del día sábado, que podría quedar sin remuneración durante el período vacacional.

La regulación de las relaciones laborales está llegando a tal punto de complejidad, que produce confusiones que terminan o bien en dictámenes, no siempre bien entendidos, o bien en sentencias judiciales o proyectos de ley. El presente proyecto es un ejemplo de dicha situación.

Protección de datos personales



El proyecto tiene por objeto realizar modificaciones a la ley sobre protección de datos de carácter personal, entre los que se encuentran el consentimiento previo del titular para el tratamiento de sus datos personales, la protección de datos sensibles, una regulación especial para el tratamiento de datos de niños y adolescentes. Adicionalmente, se excluyen a las personas jurídicas como titulares de derechos.

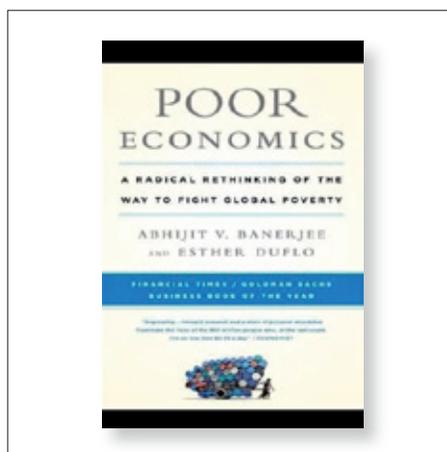
Se regula el tratamiento de datos por parte de organismos públicos y su flujo transfronterizo. Así también se incentiva la autorregulación y se establece un nuevo derecho de los titulares que consiste en la inclusión en un registro electrónico dispuesto por el SERNAC luego de lo cual no

podrá dirigirse comunicaciones comerciales o publicitarias.

Resulta conveniente actualizar la legislación actualmente vigente en la materia, regulando la correcta utilización de la información automatizada con el objeto de evitar la ejecución de actos que atenten contra su idoneidad y fin previamente establecido, lo que el proyecto hace mediante el reforzamiento de la idea del control sobre los datos personales por su titular.

Sin embargo, hay ciertas áreas perfectibles del proyecto, sobre todo en lo relativo a las excesivas facultades que se otorgan al SERNAC.

Álvaro Bellolio,
Coordinador del Programa Sociedad y Política



Otra forma de combatir la pobreza

Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty
(PublicAffairs, 2011, 320 páginas)

Este libro sorprende. Sus autores son Abhijit Banerjee y Esther Duflo (ganadora de la medalla J. Bates Clark a la economista sub 40 que ha realizado el mayor aporte a la economía y conocimiento), ambos fundadores del Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), profesores de economía del MIT y académicos que llevan más de 15 años trabajando en comunidades de escasos recursos en todo el mundo (que incluye países como Chile, India, Kenia, Indonesia y otros) tratando de analizar los problemas específicos de la pobreza.

Su gran ventaja es que, a través de evidencia empírica, se dedica a entregar análisis, propuestas y soluciones a los grandes problemas de la pobreza, enfrentando y desmitificando los tres grandes sesgos que existen en este ámbito: la ideología, la ignorancia y la inercia, y explica cómo éstas afectan las "trampas" de la pobreza y el fracaso de algunas políticas sociales.

Al igual que la línea de J-PAL, esta publicación ocupa la cultura de demanda de evidencia para apoyar las políticas públicas necesarias para el desarrollo de los países, lo que desmitifica la idea de que la evidencia empírica no es relevante para la definición de políticas, ya que siempre obedecen a algún sesgo, como proponen algunos intelectuales.

El libro, de 320 páginas, contempla en su primera parte los temas del alimentación y nutrición, salud y educación, con una sección dedicada a la educación privada, su rol y experiencia exitosa y los problemas

que han tenido en India, con una interesante propuesta de reingeniería para la educación, familias grandes en pobreza y fertilidad. Todos estos temas son analizados desde observaciones locales y experimentos, más allá de grandes teorías ajenas al terreno en la investigación.

La segunda parte es clave para las situaciones que vivimos hoy en día en nuestro país, enfrentado a numerosas críticas, ya que habla sobre las instituciones, específicamente en temas como los seguros, microcréditos y sus límites; dificultades en el ahorro y la psicología del concepto y el auto control; emprendimiento; empleos de calidad; descentralización y democracia en la práctica, políticas y políticos.

Un gran aporte que generan los autores es un punto muy relevante para la defensa de las ideas de la libertad, ya que el libro es una excelente referencia para demostrar que los pobres son personas que toman decisiones racionales y que están sujetas a restricciones presupuestarias –como todo el resto– y, por lo tanto, si pueden tomar decisiones libres, lo que contrapone la visión paternalista y constructivista de que no pueden decidir que es lo mejor para ellos y debe ser el Estado quien tome la decisión.

Este libro ganó el premio al libro del año 2011, entregado por Financial Times y Goldman Sachs en la categoría de negocios y es recomendado para cualquier persona que se interese de forma seria en políticas públicas sociales y no se quede sólo en discursos vacíos y palabras bonitas. **LyD**

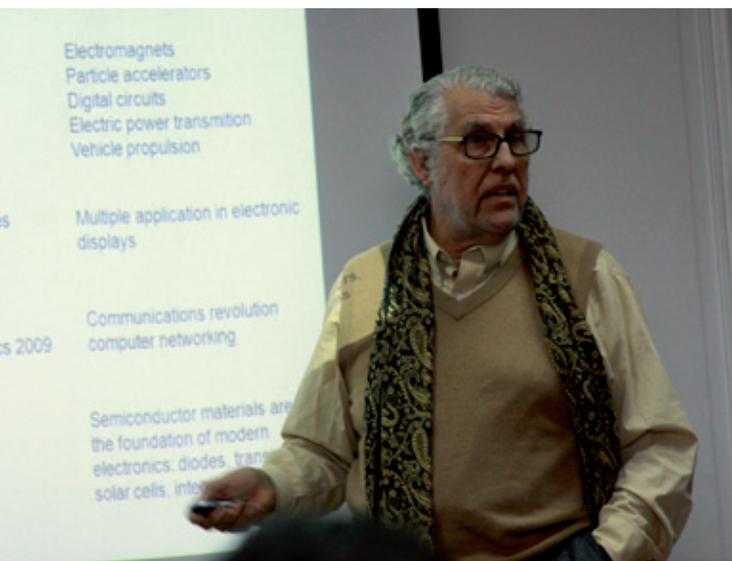


LANZAMIENTO LIBRO CONCESIONES

Qué se ha hecho en la materia y cuáles son los desafíos a futuro fueron los temas analizados durante la presentación del libro "Concesiones: El esperado relanzamiento", editado por Libertad y Desarrollo y COPSA. Entre sus autores se encuentran Sergio Bitar, Enrique Barros, Herman Chadwick, Ronald Fischer, Carlos Hurtado, Iván Poduje, Claudio Seebach, Eugenio Tironi y Clemente Pérez y José Francisco García, de COPSA y Libertad y Desarrollo, respectivamente.



1. Augusto Bruna y Fernando Kreis 2. Carlos Concha, Susana Jiménez y Joaquín Cortez 3. Clemente Pérez, Luis Larraín y Pablo Allard 4. Sergio Bitar, Carlos Hurtado y Herman Chadwick.



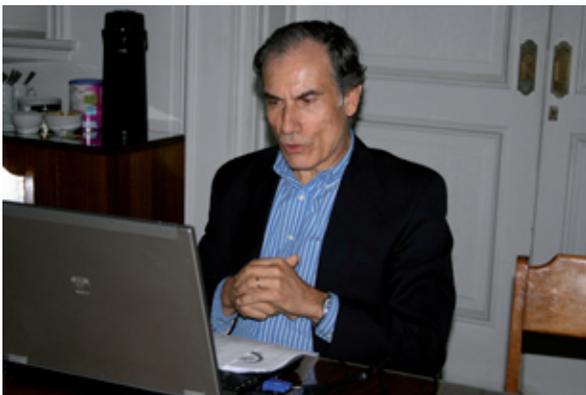
DESTACADO CIENTÍFICO PABLO VALENZUELA EN ENCUENTROS DE ACTUALIDAD

Pablo Valenzuela, bioquímico y empresario chileno; Consejero de Políticas Públicas de LyD; Consultor ONU para el Desarrollo Industrial; ganador del Premio Nacional de Ciencias Aplicadas y Tecnológicas de Chile y destacado por ser uno de los pioneros en el desarrollo de la biotecnología en Chile y el mundo, fue el expositor del pasado Encuentro de Actualidad.

Entre sus principales aportes se encuentra el haber creado la vacuna contra la hepatitis B, el desarrollo de un proceso para producir insulina humana a partir de levaduras y bajo su dirección científicos clonaron y secuenciaron el virus del sida, de la hepatitis delta, y descubrieron el virus de la hepatitis C. En el encuentro, Valenzuela explicó la importancia que tiene la innovación científica y tecnológica para el desarrollo de los países.

Pablo Valenzuela durante su exposición.

CONFERENCIA DESEMPLEO



El Director del Programa Económico, Luis Felipe Lagos, en la conferencia de prensa.

La Encuesta de Percepción del Desempleo de LyD, correspondiente a junio de 2012, reveló optimismo sobre la situación de empleo general del país a corto plazo, pese a la incertidumbre por el panorama económico externo. A largo plazo las expectativas empeoran.

El nivel de temor a perder el empleo en junio de 2012 disminuye, ya que un 26% manifiesta tener una preocupación muy alta o alta al respecto, frente al 28% de marzo pasado

LUIS FELIPE LAGOS EN SEMINARIO DE CCS



Luis Felipe Lagos, Rodrigo Álvarez y Cristián García-Huidobro.

El Director del Programa Económico de Libertad y Desarrollo, Luis Felipe Lagos, participó hoy en el seminario "Reforma Tributaria: ¿Como le afecta a usted y a su empresa?" convocado por la Cámara de

Comercio de Santiago. En el panel además intervinieron Franco Brzovic, abogado tributarista; Adolfo Sepúlveda, Presidente del Comité Tributario de la CCS, y Rodrigo Álvarez, abogado, ex Subsecretario de Hacienda y ex Ministro de Energía.

SUBSECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS EN TALLER DE REGULACIÓN



Loreto Silva en el Taller.

Loreto Silva, Subsecretaria de Obras Públicas, participó en el Taller de Regulación donde ahondó en el sistema de concesiones y en cuánto y cómo avanzar en el futuro.

TALLER MACRO CON FRANCISCO ROSENDE

Francisco Rosende, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Católica y Presidente de la Comisión Asesora Presidencial para la Defensa de la Libre Competencia, expuso en el Taller Macro acerca de la entidad que preside, explicando sus objetivos y desafíos.



Francisco Rosende expuso en LyD.

TALLER POLÍTICO SOBRE MUNICIPALES 2012



El Alcalde de Las Condes en el Taller.

Acercas de la coyuntura política de cara a las elecciones municipales 2012 expuso Francisco de la Maza, Alcalde de Las Condes, en el Taller Político. En la oportunidad, de la Maza ahondó sobre qué esperar de las próximas elecciones.